

Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire

*Numéro spécial*

# Le cadre juridique des systèmes budgétaires

UNE COMPARAISON INTERNATIONALE



# **Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire**

Volume 4 – n° 3



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

**OECD Journal on Budgeting**

Volume 4 – No. 3

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2004

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## *Avant-propos*

La conception du budget est un instrument essentiel de la gestion publique. La législation en la matière exerce, en tant que moyen de réformer la gouvernance, une grande influence sur le comportement du secteur public. Le rapport entre la conception du budget et les incitations comportementales est au cœur de l'activité du Groupe de travail de l'OCDE des hauts responsables du budget (HRB). C'est pourquoi il a décidé de lancer une étude comparant les législations budgétaires des pays membres de l'OCDE.

Le présent ouvrage comporte quatre parties. La première évoque, sur un plan théorique, le droit comparé, les constitutions, les situations politiques et les systèmes budgétaires. La deuxième compare le cadre juridique des systèmes budgétaires dans les pays de l'OCDE. La troisième s'interroge sur l'existence d'un cadre juridique optimal dans ce domaine et traite des normes légales de budgétisation. La quatrième présente des études de cas portant sur une sélection de pays de l'OCDE : l'Allemagne, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suède.

L'étude a été initiée par la Division budget et gestion, qui fait partie de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV). Moo-Kyung Jung l'a lancée au début de 2003. Parallèlement, Ian Lienert entreprenait un projet identique au Fonds monétaire international (FMI) et un partenariat s'est formé pour mener à bien ce travail.

De hauts fonctionnaires des administrations nationales ont formulé des remarques par le truchement du Groupe de travail des HRB ; chaque chapitre national mentionne leur contribution. Les premières versions des différentes parties de l'ouvrage ont fait l'objet d'observations de la part des personnalités suivantes : les professeurs James Chan (Université de l'Illinois, Chicago, États-Unis), Joanne Kelly (Université de Sydney, Australie), Allen Schick (Université du Maryland, États-Unis), John Wanna (Université Griffith, Australie), Joachim Wehner (*London School of Economics and Political Science*, Royaume-Uni) et Gabriel Montagnier (professeur émérite à l'Université de Lyon-3, en France). L'étude a

également bénéficié de commentaires émanant d'experts de l'OCDE, appartenant notamment à la Division budget et gestion (Alex Matheson, chef de division, Jón Blöndal, Dirk-Jan Kraan, Michael Ruffner et Joaquin Sevilla) et au Département des affaires économiques, ainsi que d'Eivind Tandberg du Département des finances publiques du FMI. Les auteurs expriment leur gratitude à tous et assument la responsabilité d'éventuelles erreurs.

L'ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments utilisés sont ceux des auteurs ; ils ne correspondent pas nécessairement aux avis officiels de l'Organisation ou des gouvernements de ses pays membres, ou du FMI.

### **Auteurs**

**Ian Lienert** (auteur) est économiste au Département des finances publiques du FMI à Washington. Il remercie le Fonds de l'avoir détaché à l'OCDE pendant la durée nécessaire à la rédaction.

**Moo-Kyung Jung** (co-auteur), du ministère coréen du Plan et du Budget, est chef de projet à la Division budget et gestion de GOV à l'OCDE.

La *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* est une ressource qui ne trouve pas d'équivalent pour les responsables de l'action publique, les fonctionnaires et les chercheurs qui travaillent dans le domaine de l'élaboration des budgets publics. S'appuyant sur une sélection des travaux récents du Groupe de travail des Hauts responsables du budget et sur des contributions spéciales des ministères des Finances des pays membres et autres, la *Revue* livre des enseignements sur les dispositions institutionnelles, les mécanismes et les instruments d'avant-garde qui permettent une affectation et une gestion efficaces des ressources dans le secteur public.

Nous sommes très désireux de recueillir les impressions de nos lecteurs. Toutes suggestions destinées à améliorer la *Revue* seront les bienvenues. Elles devront être adressées à : Les rédacteurs, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, OCDE, 2 rue André-Pascal, F-75775 Paris Cedex 16, France. Fax (+33 1) 44 30 63 34 ; e-mail : [sbo.news@oecd.org](mailto:sbo.news@oecd.org).

La Rédaction

**Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE**

Odile Sallard

*Directrice*

Alex Matheson

*Chef, Division budget et gestion*

Andrea Uhrhammer

*Chef de communication et gestion de l'information*

---

**Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire**

Jón R. Blöndal

*Rédacteur en chef*

---

**Comité d'édition**

Richard Emery (président)

*Assistant Director, Office of Management and Budget, États-Unis*

Peter DeVries

*Directeur, Politique fiscale, ministère des Finances, Canada*

Gerd Ehlers

*Directeur du budget, ministère fédéral des Finances, Allemagne*

Iain Rennie

*Deputy Secretary, The Treasury, Nouvelle-Zélande*

Peter Saurer

*Directeur adjoint, Administration fédérale des Finances, Suisse*

Ian Watt

*Permanent Secretary, Department of Finance and Administration, Australie*





## *Table des matières*

Préface .....	11
Résumé .....	13
 <b>Première partie. Droit comparé, constitutions, situations politiques et systèmes budgétaires</b>	
1. Introduction .....	26
2. La procédure budgétaire .....	28
2.1. La procédure budgétaire comporte cinq étapes .....	28
2.2. Comment est conçu le cadre juridique des systèmes budgétaires ?.....	29
3. La théorie économique peut-elle expliquer les différences ?.....	32
3.1. La nouvelle théorie économique des institutions .....	32
3.2. Droit, économie et théorie des choix publics .....	34
3.3. L'économie politique constitutionnelle : règles et résultats budgétaires....	35
3.4. La théorie des jeux peut-elle apporter une contribution valable ?.....	36
4. Le droit comparé peut-il expliquer les différences ?.....	36
4.1. Les familles de systèmes juridiques et l'importance de la constitution.....	36
4.2. L'absence de normes constitutionnelles explique en partie les différences entre législations budgétaires.....	40
4.3. La hiérarchie des lois primaires concourt aussi à expliquer les différences entre législations budgétaires .....	41
4.4. Certains pays n'appliquent pas toutes les étapes de la procédure formelle d'élaboration des lois .....	45
4.5. D'autres pays usent davantage de la législation secondaire .....	45
4.6. Importance particulière des décisions et règlements du législatif dans certains pays .....	47
4.7. Il arrive que le droit coutumier et les accords de coalition aient une certaine importance .....	49
4.8. Lois à caractère d'autorisation (« feu vert ») ou d'interdiction (« feu rouge ») .....	50
5. Systèmes politiques et législations budgétaires .....	51
5.1. Les monarchies constitutionnelles ou parlementaires .....	51
5.2. Les régimes présidentiels et semi-présidentiels .....	52
5.3. Les républiques parlementaires .....	53
5.4. Rapports entre systèmes politiques et législations budgétaires.....	53
Notes.....	57
Bibliographie .....	60

## Deuxième partie. Comparaison des cadres juridiques des systèmes budgétaires dans les pays de l'OCDE

1. Introduction .....	66
2. Les différents objectifs du cadre juridique des systèmes budgétaires.....	71
2.1. La loi est-elle nécessaire ?.....	71
2.2. Quand la loi est-elle nécessaire à la réforme budgétaire ? .....	74
2.3. Spécification des compétences budgétaires du législateur relativement à l'exécutif.....	75
3. Différenciation du régime juridique des principaux acteurs du système budgétaire .....	78
3.1. Les législatures.....	78
3.2. L'exécutif .....	82
3.3. Le système judiciaire.....	89
3.4. Les instances de contrôle externe .....	91
3.5. Administrations infranationales .....	93
3.6. Instances supranationales et organisations internationales.....	96
4. Les différents cadres juridiques de la procédure budgétaire .....	97
4.1. Élaboration du budget par l'exécutif .....	98
4.2. Le vote du budget au Parlement .....	108
4.3. L'exécution du budget.....	123
4.4. L'organisation de la comptabilité publique et de l'information budgétaire .....	130
Notes.....	136
Bibliographie .....	140

## Troisième partie. Existe-t-il un cadre juridique optimal pour le système budgétaire ?

1. Existe-t-il des normes pour le cadre juridique des systèmes budgétaires ? .....	144
1.1. Les conceptions normative et positive de la législation budgétaire .....	144
1.2. L'économie constitutionnelle normative ne montre guère la voie .....	144
2. Qui devrait fixer des normes légalement contraignantes et en assurer le suivi ? .....	146
2.1. Rôle des responsables politiques et de l'administration.....	146
2.2. La transmission internationale des législations budgétaires.....	146
2.3. Le rôle des organisations internationales dans la fixation de normes .....	147
2.4. Surveillance des normes.....	151
3. Les principes qui fondent le cadre juridique des systèmes budgétaires.....	151
3.1. L'autorité.....	153
3.2. L'annualité du budget.....	158
3.3. L'universalité .....	158
3.4. L'unité.....	160
3.5. La spécialité .....	161

3.6. L'équilibre .....	162
3.7. La responsabilité .....	163
3.8. La transparence .....	170
3.9. La stabilité ou la prévisibilité .....	172
3.10. La performance (efficience, économie et efficacité) .....	172
Notes .....	173
Bibliographie .....	176

### **Quatrième partie. Études de cas portant sur une sélection de pays de l'OCDE**

Allemagne.....	181
Canada .....	223
Corée.....	255
Espagne.....	287
États-Unis .....	317
France .....	357
Japon.....	397
Nouvelle-Zélande .....	427
Quatre pays nordiques .....	465
Royaume-Uni.....	507

#### **Liste des encadrés**

I.1. Aspects du droit comparé qui intéressent les législations budgétaires .....	37
I.2. Les objectifs des constitutions et les caractéristiques des lois.....	39
I.3. La hiérarchie des normes juridiques : l'exemple espagnol.....	42
I.4. Les étapes de l'élaboration des lois et règlements.....	44
II.1. Buts poursuivis par la législation budgétaire .....	72
II.2. La loi néo-zélandaise de 1988 sur le secteur public.....	89
II.3. France : obligations légales d'information budgétaire.....	107
II.4. Finlande : obligations légales visant les rapports et comptes annuels.....	132
III.1. Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire.....	149
III.2. Normes constitutionnelles applicables aux contrôles externes : extraits de la « Déclaration de Lima » adoptée par l'INTOSAI.....	150
III.3. Dix principes pour une loi budgétaire.....	152
III.4. Normes légales minimums éventuellement applicables à l'information budgétaire.....	166
III.5. Composantes des normes légales du contrôle externe .....	169
III.6. Éléments de normes légales à l'intention des agences administratives .....	171

**Liste des graphiques**

I.1. Rôles du Parlement et de l'exécutif dans le cycle budgétaire.....	29
I.2. Les différents modèles d'organisation du cadre juridique des systèmes budgétaires .....	30
I.3. Séparation des pouvoirs et nécessité d'adopter des lois relatives au budget .....	56
II.1. Densité du cadre légal des systèmes budgétaires dans 25 pays de l'OCDE.....	67
II.2. Réformes budgétaires et modifications de la législation.....	76

**Liste des tableaux**

I.1. Législation déléguée et séparation des pouvoirs .....	46
I.2. Différences entre l'exécutif et le législatif pour l'exercice de certaines attributions budgétaires .....	55
II.1. Le cadre juridique du système budgétaire dans 13 pays de l'OCDE .....	68
II.2. Raisons de modifier les lois budgétaires .....	77
II.3. Le cadre juridique du contrôle externe: exemples de différences .....	93
II.4. Obligations légales relatives à la date de soumission du budget au législateur .....	103
II.5. Obligations légales visant la soumission au législateur d'un rapport annuel dans une sélection de pays.....	134
III.1. Instruments juridiques associés aux différentes étapes du cycle budgétaire .....	157

## *Préface*

de

**Richard Emery**

*Directeur adjoint, Office du management et du budget, États-Unis  
et président du groupe de travail de l'OCDE  
des hauts responsables du budget*

Le Groupe de travail des hauts responsables du budget s'intéresse aux grandes options de politique permettant un fonctionnement efficace du système budgétaire. Il procède, depuis 2001, à l'examen des systèmes budgétaires de différents pays membres. L'analyse comparée des législations budgétaires approfondira la connaissance des instruments d'une bonne gouvernance et d'une gestion efficace des ressources publiques.

Les lois qui régissent la procédure budgétaire encadrent les luttes de pouvoir entre l'exécutif et le législatif. Le législateur se prononce sur les lois de finances annuelles et reçoit les informations concernant leur exécution. L'exécutif prépare un projet qu'il soumet aux élus, l'applique, et établit des rapports comptables et budgétaires. Dans quelle mesure le pouvoir législatif fixe-t-il les « règles du jeu » applicables à chaque stade de la procédure budgétaire ?

Parmi les pays de l'OCDE, et surtout dans les économies en transition, il existe une tendance à l'inflation législative. Il arrive que l'exécutif élabore des projets de lois relatives au budget, sans se demander s'il ne suffirait pas de réglementer. Le vote d'une loi n'est pas une garantie de réforme budgétaire. Serait-ce plus facile si l'on disposait d'un ensemble de principes budgétaires identiques, qui pourrait indiquer à un pays donné la nature des dispositions à faire figurer dans la législation ? Ainsi, l'organisation de la responsabilité au sein de l'exécutif doit-elle être réglée par une loi ou par un décret ? Quelles normes minimales devrait-on, ou pourrait-on, inscrire dans la loi ? Un diagnostic plus minutieux de ce qu'est la « bonne » loi pour le

pays en question améliorerait-il la durabilité et la qualité des législations budgétaires ? Jusqu'à présent, les spécialistes des finances publiques et les juristes ne se sont pas livrés à une étude internationale approfondie des normes juridiquement contraignantes applicables aux divers stades de la procédure budgétaire. D'ailleurs, ces normes existent-elles ? Si oui, qui doit les édicter et assurer leur application ?

Au fur et à mesure que de nouveaux pays apparaissent ou que des changements profonds de régimes conduisent à une réforme constitutionnelle, il est nécessaire de renouveler la législation budgétaire. Mais l'adoption d'une loi prévoyant un budget axé sur les résultats et une comptabilité publique sur la base des droits constatés est-elle le moyen idoine de réformer dans un pays qui dispose de capacités limitées pour établir et exécuter un budget ? Est-il préférable de commencer par un dispositif juridique moins complexe ? Quelles seront alors ses caractéristiques ? Et à quoi faut-il se référer dans un pays où la nouvelle constitution peut être fortement influencée par un modèle, alors que le système budgétaire s'inspirera d'autres normes ?

Le présent ouvrage aborde nombre de ces questions. Il met l'accent sur les similarités et les différences des lois « formelles » ; les informations qu'il donne seront donc utiles à tous les spécialistes budgétaires et à tout gouvernement qui envisage de réformer sa législation budgétaire.

## Résumé

---

*Le cadre juridique des systèmes budgétaires présente d'importantes différences selon les pays*

---

Le fondement juridique des systèmes budgétaires nationaux est loin d'être le même dans les différents pays membres de l'OCDE. Dans certains d'entre eux, la législation relative à la procédure budgétaire annuelle se résume surtout à quelques brefs aspects des principales questions qui intéressent le législateur. Ce type de texte intègre des principes budgétaires bien établis, tandis que les détails de la procédure sont laissés aux dispositions réglementaires. Ailleurs, la loi règle avec précision toutes les grandes étapes du cycle des finances publiques. Les constitutions de nombreux pays spécifient les attributions générales du législatif et de l'exécutif, y compris quelques points essentiels de la procédure budgétaire. Dans quelques cas, un chapitre entier est consacré aux finances publiques. Mais certains pays de l'OCDE n'ont pas de constitution écrite.

Quelques pays confèrent un statut particulier à la législation budgétaire ; la constitution exige alors l'adoption d'une loi « organique » pour guider la procédure. Bien que les lois organiques fixent un cadre cohérent, elles limitent le champ budgétaire aux domaines entièrement contrôlés par l'État et excluent parfois des fonctions importantes du gouvernement central, notamment la sécurité sociale. On a adopté des textes créant des fonds para-budgétaires ou régissant les procédures qui leur sont applicables, pour compléter la législation budgétaire normale, dont la portée se limite à un ensemble plus restreint d'entités budgétisées, rattachées au gouvernement central. Dans les pays fédéraux, les textes constitutionnels ou législatifs visant les échelons infranationaux des pouvoirs publics\* sont généralement distincts de ceux qui concernent l'État fédéral. En Allemagne, cependant, une loi fédérale exige la cohérence des systèmes budgétaires et de comptabilité publique à l'échelle de la nation. Les principes budgétaires inscrits dans la législation fédérale sont aussi incorporés à celle des *Länder*. L'harmonisation légale qui en résulte facilite l'information sur les finances publiques pour la totalité des organes administratifs.

---

\* Le présent ouvrage ne traite pas la législation des administrations infranationales.



Dans la plupart des pays, la législation écrite relative au système budgétaire est succincte : elle se résume à une ou deux lois fondamentales, éventuellement complétées par un texte fixant les compétences du Parlement. Les États-Unis font exception, dans la mesure où le Congrès a voté un grand nombre de lois budgétaires, dont la plupart sont extrêmement détaillées. À l’opposé, les Parlements danois et norvégien n’ont jamais adopté une loi en bonne et due forme pour fixer les modalités de la procédure budgétaire annuelle. Dans ces deux pays, des règlements pris par l’exécutif ou le Parlement se substituent aux lois budgétaires.

---

*Les théories des finances publiques et du droit n’expliquent pas les différences internationales entre législations budgétaires*

---

Il n’y a pratiquement pas de travaux de recherche sur le cadre juridique des systèmes budgétaires. Les études universitaires sur les finances publiques ne donnent que quelques éclairages. Selon la théorie des choix publics, il faut absolument fixer des règles pour contrecarrer le comportement potentiellement égoïste d’« organisations » telles que le législatif et l’exécutif. Elle a surtout été appliquée au principe de l’équilibre budgétaire. Un lauréat du prix Nobel d’économie a proposé d’intégrer la règle de l’équilibre budgétaire à la constitution. Ce point de vue est discutable en raison de la rigidité qu’elle imposerait et des difficultés à la faire respecter.

Nombre d’études ont été consacrées aux rapports entre les règles et les résultats budgétaires, notamment en matière d’évolution du solde budgétaire et de la dette publique. La littérature économique ne tente pas de hiérarchiser ou de pondérer la vingtaine de « règles » retenues pour établir des indices de performance. Elle ne dit pas non plus lesquelles devraient être inscrites officiellement dans la législation. Plusieurs le sont, en particulier dans les pays où cette pratique est une tradition bien ancrée. En revanche, les modalités de prise de décision budgétaire au sein de l’exécutif ne sont généralement pas du ressort de la loi écrite. Elles peuvent soit être formulées par voie réglementaire interne (décrets, arrêtés, etc.), soit rester non écrites, notamment dans les pays où l’on a coutume d’accepter les conventions ou les pratiques officieuses.

Certaines études de droit comparé distinguent plusieurs traditions. La classification générale entre pays de droit écrit et de droit coutumier est plus pertinente pour les lois concernant le secteur privé. Elle est moins utile à l’égard des législations budgétaires, puisque les tribunaux n’interviennent que rarement dans ce domaine. Dans les pays de droit coutumier, la loi

budgétaire n'a pas pour origine les précédents. L'existence d'une constitution écrite à caractère exhaustif est un meilleur critère de répartition des pays.

Dans les pays de tradition politique britannique – où la constitution n'est pas totalement écrite – des Parlements ont adopté, ces dernières années, de nouvelles lois applicables au système budgétaire, surtout en ce qui concerne les principes de responsabilité et de transparence. L'écart est donc moindre qu'il y a 25 ans entre la densité des textes budgétaires légaux des pays de tradition britannique et de ceux des pays d'Europe continentale, qui ont tous des constitutions écrites. Néanmoins, leurs champs d'application ne convergent pas encore.

---

*Les facteurs politiques et la culture  
juridique contribuent aux différences  
internationales*

---

On a fait le postulat de l'importance du contexte politique pour expliquer les différences internationales entre systèmes budgétaires. Notre étude souligne l'influence de l'organisation historique et actuelle de l'État. Le degré de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif semble une considération essentielle pour expliquer l'usage inégal de la loi dans l'élaboration de la procédure budgétaire. Les régimes présidentiels, qui prévoient une stricte séparation des pouvoirs, y ont eu largement recours pour contrôler l'action budgétaire de l'exécutif. Les monarchies parlementaires, fondées essentiellement sur un régime politique bipartite, sont à l'opposé. Quand les compétences de l'exécutif sont renforcées par des prérogatives héritées du passé, les attributions budgétaires officielles du Parlement sont particulièrement faibles. On ressent moins le besoin de lois écrites, en raison de la domination qu'exerce l'exécutif. Quand il en existe, elles tendent à accroître les pouvoirs budgétaires du gouvernement. Dans les républiques parlementaires et dans les régimes semi-présidentiels, l'équilibre du pouvoir budgétaire officiel semble se situer entre ces deux extrêmes.

D'autres facteurs politiques concourent à expliquer la différenciation internationale des législations budgétaires. Dans les pays où la représentation proportionnelle favorise la multiplicité des partis politiques et les gouvernements de coalition, le législateur éprouve moins le besoin d'inscrire dans les textes des règles budgétaires « permanentes », si les partis politiques au pouvoir ont aussi coutume (ou sont peut-être légalement tenus) de présenter au Parlement un programme économique et financier. Il est alors fréquent que les objectifs budgétaires soient clairement énoncés par des « accords de coalition » qui, sans être juridiquement contraignants,

limitent la marge de manœuvre du gouvernement. On peut comparer ces accords aux règles budgétaires quantitatives que d'autres pays incorporent à la législation. Ils remplissent aussi en partie les obligations de responsabilité que la loi prévoit parfois ailleurs, puisque les projets budgétaires de la coalition sont portés à la connaissance du public après avoir été finalisés. Toutefois, à la différence de la loi, ils ne valent que pour la durée d'un Parlement.

La culture juridique explique aussi pourquoi quelques pays n'ont pas de législation budgétaire. L'élaboration d'une loi comporte trois étapes – l'initiative (émanant souvent de l'exécutif), la résolution (par le législateur) et les « formalités terminales » (notamment les contrôles juridiques) – mais leur importance respective et les procédures prévues pour chacune diffèrent selon les pays. En Europe continentale, aux États-Unis et dans les pays asiatiques membres de l'OCDE, de hautes juridictions garantissent que la législation budgétaire respecte la lettre de la constitution. Dans les pays nordiques et dans ceux de tradition politique britannique, il y a moins de formalisme et davantage de possibilités d'utiliser d'autres instruments juridiques que la loi proprement dite. Les seconds ne sont pas sous la contrainte de longues constitutions écrites, tandis que les premiers ne disposent pas de juridictions chargées d'examiner les recours pour inconstitutionnalité. Dans ces deux groupes de pays, les dispositions constitutionnelles, écrites ou non écrites, concernant le budget font l'objet d'une interprétation souple. En outre, la délégation à l'exécutif de l'autorité budgétaire est plus large que dans les pays juridiquement formalistes, c'est-à-dire ceux dont la constitution pose les règles essentielles de la procédure budgétaire annuelle ou prévoit que les finances publiques soient régies par la loi. En résumé, on distingue des pays qui usent avec souplesse de la législation officielle et d'autres qui ont une culture de soumission à son égard.

---

*Des normes budgétaires ont été formulées et beaucoup devraient être intégrées à la législation*

---

Les spécialistes des finances publiques et les théoriciens du droit n'ont pas osé établir des normes légales applicables aux systèmes budgétaires, à l'exception de règles quantitatives. En revanche, les organisations internationales ont publié des principes directeurs exhaustifs pour assurer la transparence budgétaire souhaitable. Mais elles n'ont pas précisé ce qu'il faudrait intégrer aux législations nationales. Le contrôle externe fait exception : dans ce domaine, l'Organisation internationale des institutions

supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) recommande des normes à introduire dans les constitutions.

Les responsables politiques qui souhaitent doter leur système budgétaire national d'une « bonne » législation devraient s'inspirer de principes à la fois classiques et nouveaux, tout en distinguant les responsabilités du législatif et de l'exécutif dans la procédure budgétaire. Il importe que la préparation, l'adoption et l'exécution de la loi de finances ainsi que l'information et le contrôle soient régis par les principes d'autorité, d'exhaustivité et de responsabilité. À partir d'un total de dix principes, il est suggéré d'inscrire certains éléments du système budgétaire dans la constitution, d'autres dans la législation primaire et la réglementation.

On harmoniserait les fonctions budgétaires et les instruments juridiques. Dans cet esprit, l'exécutif fixerait par voie réglementaire des règles internes applicables à l'établissement et à l'exécution de la loi de finances – le législateur pouvant lui déléguer cette partie de la procédure budgétaire. Mais, en vertu du même principe, une loi écrite, complétée par des règlements parlementaires internes, devrait fixer les règles officielles de présentation et de vote du texte budgétaire ; elle définirait aussi les modalités d'information a posteriori du législatif par l'exécutif. Il serait enfin souhaitable qu'une législation distincte traite de l'indépendance, des responsabilités et des pouvoirs d'une instance de contrôle externe ayant pour vocation première de servir le Parlement.

La présente étude ne spécifie pas un « modèle » de loi sur le système budgétaire ou sur le contrôle externe qui conviendrait à tous les pays. Cela ne serait pas approprié. La législation en la matière doit être adaptée au contexte constitutionnel, politique, institutionnel, juridique et culturel national. Il n'existe pas de législation budgétaire passe-partout.

Les pays de l'OCDE ne se réfèrent pas à des normes internationales avant d'adopter ou d'amender les lois relatives aux finances publiques. En Europe continentale, certains commencent par poser des principes budgétaires et légifèrent ensuite. L'accent est mis traditionnellement sur l'incorporation à la législation des règles d'universalité, d'unité, de spécialité et d'annualité. Elles concernent les premières étapes du cycle budgétaire : élaboration, présentation et adoption par le Parlement de la loi de finances. On s'est relativement moins soucié d'inscrire dans les textes les principes applicables aux étapes ultérieures, à savoir la responsabilité, la transparence, la stabilité et la performance. En revanche, les législations budgétaires des pays de tradition politique britannique privilégient la responsabilité et d'autres aspects de l'exécution du budget. Elles trouvent leur origine dans une loi britannique de 1866 (*Exchequer and Audit Departments Act*). De nombreuses dispositions de ce texte ancien sont

restées en vigueur jusqu'en 2000, date d'adoption d'une nouvelle loi sur la comptabilité publique. Cet exemple illustre la lente évolution de la législation relative au budget.

---

*Les réformes budgétaires, facteur déterminant de l'évolution législative*

---

Le lancement de réformes budgétaires explique largement pourquoi les pays de l'OCDE ont remanié leurs lois existantes ou en ont adopté de nouvelles ; néanmoins, la portée des réformes et leurs domaines d'application diffèrent selon les pays. Dans certains, où elles ont été provoquées par des crises budgétaires, on a opéré de grands changements dans le cadre d'une nouvelle législation des finances publiques.

En Europe continentale, on estime important que le législateur commence par débattre des principes budgétaires. C'est ensuite seulement que l'on amende la législation existante ou que l'on en vote une autre. La mise en œuvre peut s'étaler sur plusieurs années. Dans les pays de tradition britannique, le déroulement des événements est plutôt inverse. On commence par réformer, éventuellement de façon expérimentale ; puis, si l'on estime que les dispositions informelles ou les procédures nouvellement introduites fonctionnent, il arrive que la législation soit modifiée.

Dans la période récente, la tendance a été d'intégrer de plus en plus à la législation les principes de transparence, de responsabilité et de stabilité macro-budgétaire. La loi néo-zélandaise de 1994 sur la responsabilité budgétaire a influencé un certain nombre d'autres pays, tant ceux qui se rattachent au « modèle » britannique que d'autres. Ainsi, en France, la nouvelle loi organique relative aux lois de finance de 2001 énonce un principe inédit, celui de la « sincérité » budgétaire.

Les lois relatives aux finances publiques visent parfois à assurer une meilleure maîtrise de la situation macro-budgétaire, et notamment à réduire les déficits qui sont perçus comme une menace pour la viabilité des finances de l'État. A ce propos, les expériences d'intégration à la législation de règles budgétaires quantitatives ont généralement été décevantes. Au Canada, aux États-Unis et au Japon, on les a laissées devenir caduques. Dans le cas du Japon, la loi en question n'a pas été en vigueur pendant plus de douze mois. Certains pays de l'Union européenne n'ont guère mieux respecté les règles supranationales, quasi légales, portant sur le déficit budgétaire et la dette publique.

Ces dernières années, un certain nombre des pays de l'OCDE ont révisé le cadre légal du contrôle externe. Les réformes ont eu pour objectif de renforcer l'indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances

publiques (ISC), d'élargir son domaine de compétence et de la doter de pouvoirs d'investigation accrus.

On n'a pas toujours eu recours à la loi pour réformer les finances publiques, de même que toutes les procédures budgétaires n'ont pas nécessairement un fondement légal. Ainsi, il arrive que des gouvernements formulent des orientations macro-budgétaires à moyen terme et les soumettent aux législateurs sans que la loi l'exige. L'introduction de la comptabilité publique sur la base des droits constatés est un autre exemple du même type. Dans certains pays, la législation ne précise pas le contenu des états financiers ; pourtant, le gouvernement établit et présente au Parlement des bilans, comptes de gestion et situations de trésorerie. De plus, la loi prévoit parfois simplement que la comptabilité publique soit conforme aux « principes comptables généralement admis », les détails étant laissés au pouvoir réglementaire.

Quand on veut modifier en profondeur l'organisation budgétaire – en passant par exemple d'un système basé sur les moyens à un système basé sur les résultats – c'est généralement une nouvelle loi qui définit le nouveau mode de dotation des crédits. Certes, on constate une évolution assez générale, parmi les pays de l'OCDE, vers une budgétisation axée sur la performance ou les résultats ; mais il y a des cas où c'est l'exécutif, et non le législatif, qui décide de la composition et de la forme des lois annuelles de dotation budgétaire, ces aspects n'étant donc pas du ressort de la loi. Dans les pays où l'exécutif dispose d'importantes prérogatives, du fait de la tradition ou par délégation, des réformes budgétaires de grande portée peuvent être adoptées par convention, sans toucher à la législation ou en ne la modifiant qu'à la marge.

---

*On adopte des lois budgétaires pour renforcer les attributions du législatif ou de l'exécutif*

---

Bien que la « suprématie du Parlement » en matière budgétaire soit un principe largement reconnu dans toutes les démocraties, les modalités de l'examen du budget par le Parlement et sa durée sont très variables. On distingue deux catégories : les pays où le législateur dispose en matière budgétaire d'une autorité et de pouvoirs étendus et ceux où l'exécutif domine. Dans l'une et l'autre situations, il est possible de recourir à la loi pour renforcer ces pouvoirs relatifs. Dans la première, le processus législatif est déclenché par le Parlement. Dans la deuxième, c'est l'exécutif qui prépare les nouveaux textes.

Le Congrès américain est l'exemple le plus important des pays de la première catégorie. A partir des années 70, il a renforcé son contrôle budgétaire sur l'exécutif en renouvelant la législation. Depuis l'adoption d'une nouvelle loi en 1974, les commissions budgétaires des deux chambres décident officiellement de la stratégie budgétaire (au contraire, la législation en vigueur dans plusieurs pays ne permet pas de modifier facilement la stratégie proposée par l'exécutif ou s'y oppose complètement). La loi américaine limite strictement la faculté laissée à l'exécutif d'adapter le budget en cours d'exercice. Elle a institué un organisme spécialisé (le « *Congressional Budget Office* ») qui dispose d'importants moyens financiers et est au service du législateur. Les textes relatifs à la gestion des finances fédérales permettent au Congrès d'intervenir dans l'audit interne ; ainsi les directeurs financiers des agences de l'exécutif lui rendent compte.

Si on a l'impression que l'exécutif a trop de moyens d'action budgétaires, dont certains sont exercés d'une façon qui ne transparait pas dans la comptabilité publique officielle, le législateur peut légiférer pour modifier l'équilibre des pouvoirs en sa faveur. C'est l'une des raisons pour lesquelles la France a adopté, en 2001, une nouvelle loi organique relative aux lois de finance.

Dans les pays appartenant à la deuxième catégorie, le législatif fait confiance à l'exécutif. Dans ceux qui s'inspirent de la tradition politique britannique, la loi délègue parfois officiellement l'autorité budgétaire aux organes compétents de l'exécutif. En vertu de cette délégation, les rôles et responsabilités des principaux acteurs de la procédure budgétaire peuvent être fixés par décret (comme dans certains pays nordiques) ou ne pas figurer dans un document officiel (c'est le cas de certaines attributions budgétaires du trésor britannique, qui découlent de prérogatives héritées du passé). Pour l'application du budget, l'exécutif jouit de très grands pouvoirs, sans être soumis à un contrôle étroit du législateur. L'organisation de l'audit interne est considérée comme partie intégrante d'une bonne gestion globale. Contrairement aux États-Unis, par exemple, aucune loi ne fait obligation aux organes de contrôle interne d'informer le législateur.

On peut s'attendre à trouver dans les pays de la deuxième catégorie moins de dispositions légales concernant la date de présentation de la loi de finances annuelle au Parlement et/ou celle de son adoption. Même si l'on estime souhaitable qu'elle soit votée avant le début du nouvel exercice, plusieurs pays d'influence britannique le font plus tard, à la suite d'un débat budgétaire superficiel au Parlement. Les mêmes pays limitent strictement le pouvoir d'amendement du législateur. L'exécutif dispose donc de moyens importants pour dominer le législatif.

Dans le cadre de cette étude, on n'a pas essayé de mesurer les pouvoirs respectifs du législatif et de l'exécutif dans la procédure budgétaire. Des recherches supplémentaires pourraient être faites pour tester l'influence relative de chacun des deux pouvoirs.

---

*Les études nationales montrent qu'il existe des raisons multiples d'adopter des législations budgétaires*

---

Cette étude comparative examine les principales différences internationales en ce qui concerne les dispositions légales qui régissent l'élaboration du budget, sa présentation, son adoption, son exécution ainsi que la comptabilité publique et l'information sur les finances publiques. Elle se compose de notes approfondies, portant sur neuf pays membres de l'OCDE, qui permettent de rapprocher les diverses caractéristiques de la procédure budgétaire ou des participants. Une mini-étude comparative de quatre pays nordiques met en lumière d'importantes disparités dans l'utilisation et la conception des lois budgétaires de ces pays d'apparence similaire.

De manière plus générale, on fait ressortir l'hétérogénéité du cadre juridique des systèmes budgétaires. Bien que ces derniers tendent à se rapprocher dans les pays de l'OCDE, les lois qui s'y appliquent ne semblent pas converger aussi rapidement. C'est peut-être notamment parce que, dans certains pays, l'ensemble de la législation relative aux finances publiques résulte d'années, voire de siècles, d'évolution des textes antérieurs. Les spécificités institutionnelles et politiques de chaque pays se traduisent par la diversité des législations budgétaires.

---

*Conclusion*

---

L'une des leçons de cette étude est que diverses raisons expliquent l'adoption de législations budgétaires. On peut citer les suivantes : le lancement de réformes, parfois à la suite d'une crise ; la volonté de modifier l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif ; le renforcement de la stabilité macro-budgétaire ; la recherche d'une meilleure transparence et responsabilisation des acteurs du système. La diversité de ces objectifs ainsi que celle du contexte constitutionnel, politique et autre ne permet pas de ranger aisément le cadre juridique des finances publiques de chaque pays dans des catégories claires et bien distinctes. Il est donc probable que les lois budgétaires resteront différentes.

Dans une optique très large, les pays de l'OCDE se divisent en deux groupes, au regard des contraintes constitutionnelles qui s'imposent ou non



au système budgétaire. Les auteurs feraient figurer dans la première les pays d'Europe continentale, les États-Unis et les pays asiatiques membres de l'OCDE. Dans tous, le système budgétaire est régi directement par une constitution écrite ou indirectement par des lois qui ont été votées en conformité avec elle. Des cours constitutionnelles (ou des instances équivalentes) veillent au respect de la constitutionnalité de ces lois. Il arrive parfois qu'elles annulent des changements législatifs en matière budgétaire sur le fondement d'arguments de droit.

La deuxième catégorie comprend les systèmes budgétaires des pays de tradition politique britannique et des pays scandinaves, qui ne sont pas soumis à des dispositions constitutionnelles. Dans certains d'entre eux, l'absence de constitution écrite permet à l'organisation des finances publiques d'échapper aux contraintes juridiques du plus haut niveau. Sinon, les dispositions des constitutions écrites ne sont pas pesantes. Appliquer au système budgétaire une loi en bonne et due forme n'est pas une nécessité, mais un choix. Les exemples du Danemark et de la Norvège montrent qu'il y a d'autres possibilités, notamment le recours à des règlements pris par l'exécutif ou par une commission parlementaire. C'est un substitut aux textes législatifs ayant franchi toutes les étapes de leur élaboration. Le règlement présente l'avantage d'avoir des effets similaires à la loi, mais sans ses rigidités ; il est, par exemple, relativement plus difficile d'apporter des retouches au système budgétaire par voie d'amendements législatifs. Dans ces pays, la convention et les pratiques officieuses occupent une plus grande place ; en outre, ils n'ont pas de cour constitutionnelle chargée de vérifier si la législation budgétaire respecte la constitution à la lettre.

Une dernière remarque peut éclairer les choix en matière de législation des finances publiques : un pays estimera peut-être que les résultats donnés par une certaine organisation budgétaire importent plus que les lois dont ils découlent.



## Première partie

# Droit comparé, constitutions, situations politiques et systèmes budgétaires

*Cette partie vise à identifier les raisons qui expliquent les importantes différences entre législations budgétaires des pays avancés. La recherche comparée sur les législations budgétaires est pratiquement inexistante. Les études économiques et de finances publiques n'expliquent guère l'importance des divergences internationales. Les études de droit comparé sont plus riches, en particulier celles qui portent sur la hiérarchie des normes juridiques. L'importance relative de la constitution, de la loi et du règlement est l'une des raisons de la grande hétérogénéité des législations budgétaires. Mais aucune théorie ne rend compte du poids relatif de chacune de ces sources du droit selon les pays. Les facteurs politiques jouent aussi un rôle significatif, à commencer par l'organisation passée et actuelle de l'État. Le recours à la loi pour définir la procédure budgétaire et ses acteurs dépend en partie du degré de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.*

## 1. Introduction

Dans certains pays d'Europe occidentale, l'origine des systèmes budgétaires nationaux remonte à l'organisation institutionnelle antérieure à l'instauration de la démocratie. Les monarchies devaient gérer le trésor royal qu'alimentaient des impôts acquittés obligatoirement par la population. Dans quelques cas, le fondement constitutionnel des finances publiques date d'il y a plusieurs siècles<sup>1</sup>. Bien que le cadre juridique du budget ait été largement modifié et réformé au fil des siècles, certaines caractéristiques anciennes se perpétuent, en particulier au Royaume-Uni et en France. Elles ont ensuite été transmises à leurs anciennes colonies, dont la législation budgétaire porte encore la marque du système hérité lors de l'indépendance.

Nombre des règles relatives aux systèmes budgétaires nationaux, mais pas toutes, ont été progressivement codifiées. Il importe donc de distinguer celles qui ont été inscrites dans la législation d'autres normes qui, tout en étant analogues à la loi, ne sont pas juridiquement contraignantes. Il n'y a pas de ligne de partage claire entre les deux catégories. Au fil du temps, les règles légales assimilent souvent l'autre type de normes. C'est ce qui s'est produit – et persiste encore aujourd'hui – pour celles qui intéressent les systèmes budgétaires. Toutefois, l'intégration à la législation des règles budgétaires n'a eu ni la même importance, ni la même rapidité dans les différents pays.

Cette partie commence par évoquer la grande diversité des modalités d'intégration à la loi des différentes dispositions applicables aux procédures et acteurs budgétaires. On cherche ensuite à comprendre pourquoi l'organisation, la structure et le contenu du cadre juridique des systèmes budgétaires diffèrent à ce point selon les pays. Les contributions de l'économie, des finances publiques, du droit comparé et des études politiques sont successivement examinées. Certains éléments d'explication peuvent être trouvés dans les différences de traditions juridiques, notamment en ce qui concerne le degré de contrôle exercé par le législatif sur l'exécutif (ou l'inverse).

Si les traditions juridiques diffèrent, c'est notamment parce qu'il n'a existé ni le même degré de confiance, ni la même répartition des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif (politique et administratif) et les citoyens, sans préjudice de la diversité des systèmes politiques. Le législateur tient compte de ces facteurs quand il incorpore à la loi certains aspects de la procédure budgétaire, tout en laissant les autres au pouvoir réglementaire ou aux pratiques officieuses.

La plus grande partie de cet ouvrage est consacrée à l'analyse des différences internationales entre les dispositions constitutionnelles et législatives relatives aux finances publiques. Mais les procédures budgétaires peuvent être, et sont effectivement, régies par d'autres instruments juridiques. Selon les pays, l'importance relative donnée à la constitution, à la loi, aux divers types de règlements et aux instruments extra-juridiques n'est pas la même. Cette partie examine les problèmes de cette nature. Il n'est pas possible de tirer des conclusions fermes de la théorie. Certes, s'imposer à soi-même des normes est un moyen de limiter les dérives de la procédure budgétaire ; néanmoins, on relève un certain arbitraire dans le choix et le dosage des instruments juridiques et quasi-juridiques utilisés pour circonscrire les attributions et les rôles de chaque acteur particulier du budget.

L'inscription dans la loi de règles budgétaires ne se justifie que si elles sont à la fois applicables et effectivement respectées. De nombreuses dispositions de la législation budgétaire ont un caractère d'autorisation (« feu vert ») : elles précisent comment l'on souhaite voir les acteurs de la procédure agir. Quelques-unes sont au contraire des interdictions (« feu rouge ») : elles posent des règles que les gouvernements ne doivent pas enfreindre. Des recours judiciaires existent contre d'éventuelles violations. Les dispositifs juridiques et les lois relatives aux moyens d'exécution des règles diffèrent grandement d'un pays à l'autre<sup>2</sup>.

À moins d'y être contrainte par la constitution, la justice se montre réticente à trancher des différends de nature essentiellement politique. Il paraît préférable que la législation budgétaire se cantonne à officialiser des accords qui seraient de toute façon conclus volontairement et appliqués d'eux-mêmes. L'expérience de certains pays qui pratiquent des accords de coalition laisse penser que les arrangements librement consentis sont, à condition d'y adhérer, aussi efficaces que les dispositifs légalement contraignants. Ils sont mêmes supérieurs, pour atteindre les objectifs budgétaires souhaitables, aux textes officiels non respectés.

La deuxième partie de l'étude analyse le recours à la loi pour organiser la procédure budgétaire et ses acteurs, notamment dans 13 pays membres de l'OCDE. La troisième partie de l'étude expose en détail les aspects du système budgétaire que l'on aurait intérêt à intégrer à la loi, en les distinguant des restrictions volontaires dépourvues de force juridique. Le reste de la première partie évoque brièvement la nature de la procédure budgétaire. La suite de la discussion de cette première partie est centrée sur la question suivante : « Pourquoi le cadre juridique des systèmes budgétaires est-il si différent selon les pays de l'OCDE ? »

## 2. La procédure budgétaire

### *2.1. La procédure budgétaire comporte cinq étapes*

On peut distinguer cinq étapes génériques dans la procédure budgétaire (cf. graphique I.1). En premier lieu, l'exécutif établit un projet de loi de finances qu'il soumet au législateur. Cela se fait habituellement en deux temps : le ministère des Finances (ou son équivalent) prépare un projet qui reprend les orientations exprimées par le gouvernement. Ce texte est ensuite approuvé par le cabinet (ou par son homologue dans les pays à régime politique présidentiel). Puis la loi de finances est soumise au législateur pour qu'il l'amende éventuellement et la vote.

Au deuxième stade, celui de l'examen parlementaire, la loi de finances est généralement débattue au sein de commissions parlementaires qui peuvent proposer des amendements. Après leur adoption en séance plénière, le Parlement vote le budget. L'exécutif est investi de l'autorité légale de lever l'impôt, à moins qu'elle n'ait un caractère permanent. L'approbation officielle des projets de dépenses signifie qu'une grande partie de ces dernières est légalement plafonnée.

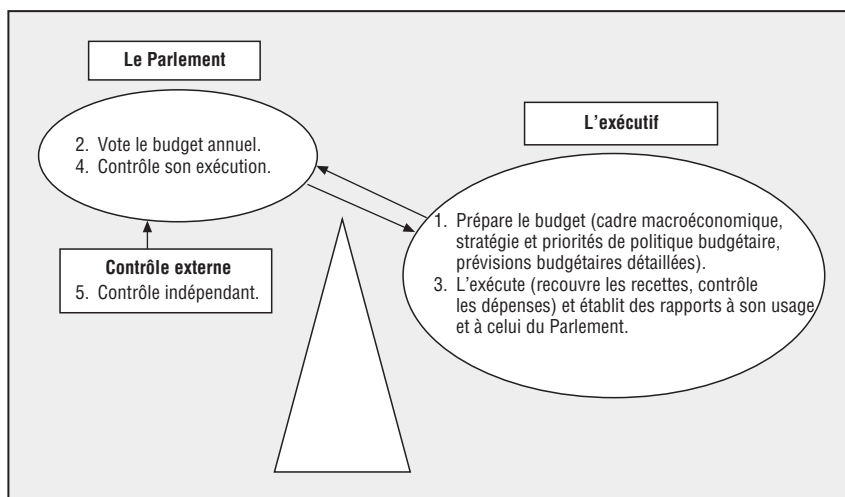
Après l'adoption de la loi de finances, son application est assurée par l'exécutif et/ou par les agences administratives. Pour ce faire, un service budgétaire central (qui fait en général partie du ministère des Finances ou de son équivalent) surveille la mise en œuvre et élabore des rapports périodiques d'exécution en s'appuyant sur un système comptable bien défini. L'exécutif est parfois habilité à modifier la loi de finances dans des situations d'urgence imprévues, y compris si l'on s'écarte beaucoup du cadre macroéconomique de départ. Le vote d'un collectif budgétaire est éventuellement nécessaire pour valider ce type d'action. L'exécutif peut se voir conférer d'autres attributions permettant de modifier le budget initial, dont la possibilité d'en changer la composition (par virements ou tirages sur un fonds de réserve inscrit dans la loi de finances annuelle) ou de limiter les engagements effectifs à un niveau inférieur à celui décidé par le Parlement, au cas où la situation économique l'exigerait.

Au quatrième stade, le Parlement contrôle l'exécution de la loi de finances pendant qu'elle a lieu et surtout après la clôture de l'exercice. Il le fait sur le fondement de rapports que lui adresse l'exécutif. Il lui appartient de préciser le contenu et la date de confection de ces rapports, qui peuvent comprendre des données financières (les comptes annuels) et non financières (comme la réalisation d'objectifs de performance).

La dernière étape est la vérification des comptes financiers par un organe indépendant de contrôle externe. Il peut aussi être chargé d'évaluer

les résultats de la loi de finances annuelle sur le plan de l'efficacité, de l'efficacité et de l'esprit d'économie.

### Graphique I.1. Rôles du Parlement et de l'exécutif dans le cycle budgétaire

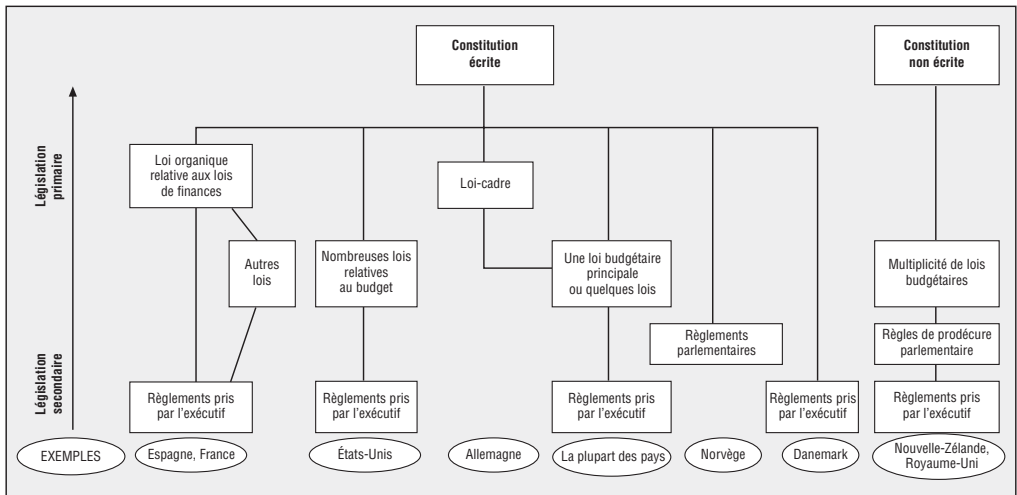


### 2.2. Comment est conçu le cadre juridique des systèmes budgétaires ?

Cette section présente les sept types différents de cadres légaux et réglementaires des finances publiques que l'on trouve dans les pays de l'OCDE. On distingue d'abord les pays qui ont une constitution écrite et ceux où elle n'a pas de caractère explicite ; il s'agit de deux très larges catégories (cf. partie haute du graphique I.2). La première comprend six sous-catégories.

Les constitutions de quelques pays hiérarchisent les normes juridiques. Certaines prévoient que les lois importantes aient un caractère « organique », qui leur confère un statut supérieur aux lois ordinaires. Cette obligation se limite à quelques cas, notamment la France et l'Espagne. En France, il existe une loi organique pour le seul budget de l'État. En raison de son importance, on la qualifie de « constitution financière ». Dans ce pays, pourtant, les transactions de l'État ne représentent que 40 % de celles de l'ensemble des administrations (selon les définitions de la comptabilité nationale). La loi organique relative aux lois de finances annuelles de l'État est complétée par une autre loi organique portant sur le financement de la sécurité sociale.

## Graphique I.2. Les différents modèles d'organisation du cadre juridique des systèmes budgétaires



A la différence de la France, l'Espagne ne dispose pas d'un texte budgétaire « organique » portant sur l'ensemble de la procédure budgétaire de l'État. Celle-ci est réglée par une loi budgétaire générale et par une loi de stabilité budgétaire. Mais, pour des raisons constitutionnelles concernant le fonctionnement des communautés autonomes, l'Espagne a aussi une loi organique qui complète la loi de stabilité budgétaire ; ce texte fait obligation aux communautés autonomes d'établir leurs budgets conformément aux objectifs de stabilité énoncés par les deux lois ordinaires susmentionnées. Comme en France, les dispositions réglementaires sont nombreuses.

On trouve dans les pays fédéraux une deuxième forme du droit supérieur : il s'agit des lois-cadre à caractère fédéral qui l'emportent sur les lois des provinces. En Allemagne, une loi-cadre budgétaire précise les principes que doivent appliquer tous les échelons des pouvoirs publics ainsi que les mécanismes de coordination des politiques budgétaires entre eux. Elle vise surtout à garantir que les budgets établis à tous les niveaux soient compatibles sur le plan national. L'État fédéral et chaque *Land* (province) ont adopté leurs propres lois budgétaires (qualifiées de « codes ») sur la base de la loi-cadre.

De nombreux pays ne connaissent pas cette hiérarchie et toutes les lois y sont « ordinaires ». Les États-Unis sont une nation fédérale dont la constitution ne contient que quelques clauses visant le budget fédéral. Ce qui les distingue – et fait de ce pays une catégorie à part – est le grand nombre



de textes de lois traitant les différents aspects des finances publiques fédérales (cf. encadré 1 de l'étude de cas consacrée aux États-Unis). Ces textes ont été repris dans certains chapitres du code des États-Unis (en particulier les titres 2 et 31), qui reprend l'ensemble de la législation fédérale. L'abondante législation budgétaire est complétée par un certain nombre de règlements du Congrès ainsi que par des règles de large portée édictées par l'*Office of Management and Budget* (OMB). A cette forte production législative et réglementaire fédérale s'ajoutent les constitutions, lois et règlements des 50 états. Contrairement à l'Allemagne, aucune loi fédérale n'exige l'uniformité des procédures budgétaires et comptables à l'échelle de la nation.

Les systèmes juridiques de la plupart des pays ne hiérarchisent pas la législation budgétaire (cf. quatrième colonne du graphique I.2). Les procédures sont régies par quelques lois (Australie, Canada, Corée, Japon, par exemple) ou par une seule (Finlande par exemple). Dans plusieurs pays (Corée, Japon, Suède, par exemple), le principal texte en la matière est complété par une loi relative au Parlement, dont les dispositions visent surtout le vote du budget par les élus. La loi budgétaire finlandaise ne précise que quelques points laissés de côté par les dispositions exhaustives figurant dans la constitution écrite, qui consacre un chapitre entier aux finances publiques de l'État<sup>3</sup>. En Corée et au Japon, les principes budgétaires fondamentaux sont fixés par la constitution ; celle-ci est complétée par de grandes lois relatives à la procédure budgétaire, dont certaines dispositions visent l'élaboration de la loi de finances au sein de l'exécutif (dans de nombreux pays, elle est du ressort du pouvoir réglementaire).

Au Danemark et en Norvège, qui ont des constitutions écrites, on n'a pas eu recours à la loi pour fixer dans le détail les principes ou les modalités du système budgétaire (la situation était similaire en Suède jusqu'au vote d'une loi en 1996). Au Danemark, le ministère des Finances définit des « principes directeurs » applicables au budget. Toute modification de ces derniers est soumise à l'examen de la commission des finances du Parlement, mais il s'agit d'une pratique et non d'une obligation légale. Le Parlement délègue d'autres attributions à la commission des finances, notamment pour l'adoption de la loi de finances annuelle et l'approbation de collectifs budgétaires en cours d'exercice (cf. Blöndal et Ruffner, 2004). En Norvège, c'est le Parlement qui prend les règlements en matière budgétaire. En pratique, ils sont le plus souvent amendés à l'initiative du ministère des Finances. Ainsi, dans les deux cas, ce ministère joue un rôle essentiel dans l'élaboration des « règlements » budgétaires (comme dans la plupart des autres pays). La principale différence entre le Danemark et la Norvège est simplement la nature de l'institution qui édicte les règlements : le ministère

des Finances ou le Parlement. En tout état de cause, ce dernier est étroitement associé à d'éventuels amendements mais, à la différence de la quasi-totalité des pays de l'OCDE, la procédure budgétaire n'est régie par aucune loi.

Seuls quelques pays de l'OCDE ne disposent pas d'une constitution écrite sous forme de document unique. Le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni en sont l'illustration. Il existe aussi, dans ces pays, plusieurs lois relatives au système budgétaire, lesquelles évoluent depuis longtemps de façon pragmatique. Au début des années 80, la Nouvelle-Zélande a renforcé le cadre juridique du budget, en adoptant une nouvelle législation qui charge explicitement le gouvernement d'informer le parlement et précise les responsabilités des principaux acteurs (dont celles des directeurs généraux des grands ministères, qui « livrent » les produits conformément aux objectifs du gouvernement). Dans ces pays de tradition politique britannique, les règles de procédure du Parlement (*Standing Orders*) et/ou les résolutions du Parlement comprennent des dispositions qui, dans des pays de forte tradition législative, figureraient dans la loi proprement dite. Le « ministère des Finances » (quelquefois appelé « Trésor ») dans les pays d'influence britannique a hérité d'importants pouvoirs budgétaires, dont certains tirent leur force de règlements pris par le Trésor.

### **3. La théorie économique peut-elle expliquer les différences ?**

Cette section examine plusieurs courants de la littérature économique sur les finances publiques ; l'objectif est de déterminer si les diverses écoles de pensée peuvent expliquer pourquoi les lois qui fondent les systèmes budgétaires diffèrent autant selon les pays. Notre recherche apporte un certain éclairage sur la nature des « règles » budgétaires (qualifiées d'« institutions » dans la littérature), et en particulier sur celles qui ont une incidence sur les résultats budgétaires. Mais à la question de savoir pourquoi certaines règles ont été incorporées (ou pas) à la législation des pays de l'OCDE, elle ne donne pas de réponse exhaustive.

#### ***3.1. La nouvelle théorie économique des institutions***

Cette théorie donne une définition très large des règles. Selon un lauréat du prix Nobel d'économie, une « institution » s'analyse comme toute contrainte sociale imposée au comportement humain (North, 1991a, chapitre 1). Les « institutions » constituent le large cadre de règles et contraintes, officielles et officieuses, qui déterminent le mode de fonctionnement des organisations et des collectivités humaines. Les règles officielles comprennent les constitutions et les lois, tandis que les règles non

officielles se composent de coutumes, règles de conduite et sanctions (North, 1991b).

Ces études économiques font une distinction entre « institutions » et « organisations ». Ainsi les constitutions sont considérées comme des institutions, alors que le législatif et l'exécutif sont des organisations qui opèrent sous l'égide de la constitution. L'interaction des institutions et des organisations influe sur le coût des transactions. Des règles appropriées peuvent minimiser les divers coûts de transaction liés à une contractualisation incomplète ou à une information asymétrique (Williamson, 1996). Les découvertes de la nouvelle théorie économique des institutions concernent surtout les marchés et les entreprises du secteur privé. Toutefois, le gouvernement néo-zélandais l'a appliquée au secteur public, notamment à propos de la nécessité de minimiser les coûts de transaction découlant des asymétries d'information et des problèmes de mandat (« *agency* ») (Scott *et al.*, 1997, p. 360). On s'est efforcé, dans ce pays, de créer de nouvelles relations contractuelles en s'appuyant sur la loi (Schick, 1996).

Il est possible de modéliser les « institutions » comme l'ensemble des règles officielles et officieuses énoncées par les constitutions, les législations budgétaires et les règlements en rapport. Les « organisations » sont l'exécutif, le législatif et les organes indépendants de contrôle externe, c'est-à-dire les trois principaux acteurs des processus budgétaires génériques. Les « contrats » fixent le rôle et les attributions des diverses organisations de l'exécutif (le cabinet, le ministère des Finances, les ministères dépensiers et agences) et du législatif (les sessions plénières, les commissions budgétaires spécialisées de chaque chambre). Il ne semble pas que les conclusions de la nouvelle théorie économique des institutions soient systématiquement utilisées dans le cadre de cette modélisation, où le rôle des lois budgétaires est également important. En outre, la littérature économique ne s'est pas demandée pourquoi les « institutions » budgétaires évoluaient, par étapes successives, pendant de longues périodes.

Néanmoins, certaines réformes récentes de la législation budgétaire ont visé les coûts de transaction, et notamment l'asymétrie des informations. On a mis l'accent sur les points suivants : amélioration de la transparence ; diffusion d'informations budgétaires plus nombreuses au Parlement et au public ; renforcement du « contrat » entre le Parlement et l'exécutif, rendant ce dernier responsable de la préparation et de l'exécution de la loi de finances approuvée annuellement par le législateur. Une loi budgétaire peut, par exemple, stipuler les « clauses contractuelles » donnant à l'exécutif le droit de modifier le budget voté au cours de sa phase d'application.

### 3.2. *Droit, économie et théorie des choix publics*

Les études de l'interface du droit et de la science économique pourraient éventuellement expliquer pourquoi les législations budgétaires diffèrent tellement, sachant que la littérature met l'accent sur l'efficacité (Van der Hauwe, 1999, p. 610) – qui est l'un des critères d'évaluation des systèmes budgétaires. En général, la recherche juridique et économique privilégie l'interaction des comportements économiques du secteur privé et du droit (Werin, 2003). Dans les pays anglo-saxons, les juristes reconnaissent qu'ils ont tardé à appréhender l'incidence sur les systèmes juridiques de l'évolution du rôle de l'« État contractant » (Taggart, 1997).

Dans les pays d'Europe continentale, en revanche, il y a depuis longtemps interpénétration de l'étude du droit et des finances publiques. On donne souvent la primauté au droit par rapport à l'économie ; l'étude approfondie des finances publiques s'effectue d'ailleurs dans les facultés de droit (et non d'économie). Au sein des administrations nationales, une grande partie du personnel des ministères des Finances a une formation juridique. En Allemagne, les incitations en matière d'emploi et de salaire en vigueur au ministère fédéral des Finances sont plus favorables aux juristes qu'aux économistes (Wurzel, 2003, note 8). En revanche, dans les pays de langue anglaise, les économistes de formation théorique répugnent à placer les systèmes budgétaires dans une perspective juridique. Selon Brennan et Buchanan (1985), leur ignorance constitutionnelle les empêche d'assimiler les règles nécessaires pour affronter les luttes de pouvoir. Dans le domaine budgétaire, ces luttes mettent aux prises l'exécutif et le Parlement.

La théorie des choix publics et ses différents « courants » se sont développés dans le cadre des disciplines économiques et juridiques (on trouvera dans Medema et Mercurio, 1997, une liste de travaux). Le rôle du théoricien des choix publics est d'« informer les citoyens du fonctionnement de règles constitutionnelles différentes » (Brennan et Buchanan, 1988). Cette théorie repose sur le principe que les législateurs et les membres de l'exécutif n'agissent pas pour le bien commun (McAuslan, 1988). Il est donc nécessaire de fixer des règles, et notamment de modifier les constitutions en vigueur, pour empêcher le personnel politique de poursuivre des fins égoïstes.

En général, ces théoriciens ne procèdent pas à une analyse exhaustive des procédures budgétaires ; ils s'en tiennent au mieux à préconiser des « règles » particulières. Ainsi, certains d'entre eux (par exemple Buchanan, 1997) ont proposé de donner à la règle de l'« équilibre budgétaire » un caractère à ce point fondamental qu'il faudrait l'inscrire dans la constitution (cette idée visant surtout les États-Unis). Selon cette conception, la loi

ordinaire ou les accords informels n'assurent pas la continuité nécessaire à la conduite d'une politique budgétaire prudente.

### ***3.3. L'économie politique constitutionnelle : règles et résultats budgétaires***

L'économie politique constitutionnelle s'attache en particulier à l'analyse du choix des règles. En tant que discipline séparée (Voigt, 2003), elle produit des études qui se placent habituellement sur un plan général (par exemple Weingast, 1996). L'un de ses courants s'intéresse surtout à l'incidence de règles alternatives sur les résultats économiques.

À partir du début des années 90, on s'est intéressé de près au rôle des « institutions » (règles) et des performances budgétaires. Un indice de diverses règles budgétaires a d'abord été conçu à l'intention des pays de l'Union européenne et on s'est aperçu qu'il était corrélé aux performances budgétaires (von Hagen, 1992). Ces études ont été affinées (von Hagen et Harden, 1994) et dotées d'un fondement théorique (von Hagen et Harden, 1995). La littérature économique a beaucoup influé sur la conception de « règles budgétaires » officielles, portant sur les déficits et l'endettement public, en particulier les critères de Maastricht appliqués aux pays de l'UE. Les études empiriques ont proliféré dans le sillage de la recherche théorique ; elles ont couvert l'Amérique latine (Alesina *et al.*, 1996), l'Europe de l'est (Gleich, 2003 ; Yläoutinen, 2004), l'Australie, la Nouvelle-Zélande ainsi que certains pays d'Asie et d'Afrique (Campos et Pradhan, 1996). Les travaux dans ce domaine, qui portent aussi sur la Suisse, sont cités par Kirchgässner (2001).

Sur un terrain voisin, Persson et Tabellini (2001) ont étudié l'effet des règles électorales et des systèmes politiques sur les résultats budgétaires. Relativement aux régimes parlementaires, les régimes présidentiels vont plutôt de pair avec une moindre dimension de l'État ; c'est aussi le cas des systèmes à scrutin majoritaire comparativement à la représentation proportionnelle. Ces études économiques n'analysent pas le rôle des législations budgétaires. Toutefois elles évoquent l'idée que des règles sont nécessaires pour atténuer les conflits budgétaires au sein de l'exécutif, du législatif et entre les deux pouvoirs ; on pourra ainsi réduire les déficits et la dette de l'État. Les études réalisées donnent un cadre qui permet d'apprécier quelles procédures sont importantes au regard de la stabilité budgétaire. Mais elles ne font pas la distinction entre les éléments de la procédure budgétaire qu'il convient d'intégrer à la législation officielle et ceux qui doivent conserver un caractère officieux et non contraignant (par exemple le rôle dominant du ministre des Finances au sein du cabinet).

La question de savoir si le Parlement doit dicter des règles particulières en votant une législation primaire ou si l'exécutif doit diriger la procédure budgétaire par voie réglementaire peut susciter des réponses divergentes. Ces travaux de recherche économique ne portent généralement pas sur le choix fait par l'exécutif d'édicter (ou pas) une législation secondaire, en usant de pouvoirs qui lui sont délégués par le législateur ou hérités du passé. De même, l'importance du rôle que joue le contrôle externe pour révéler une mauvaise gestion budgétaire et proposer de modifier les « institutions » est ignorée. En revanche, la présente étude estime, au même titre qu'INTOSAI<sup>4</sup>, qu'un organisme de contrôle externe régi par des règles précises est indispensable pour améliorer les règles budgétaires.

### ***3.4. La théorie des jeux peut-elle apporter une contribution valable ?***

La théorie des jeux lie intégralement les stratégies politiques, les choix sociaux et les résultats économiques. Les acteurs stratégiques sont en mesure de prendre des engagements contraignants et une institution exogène est chargée de veiller à leur exécution pour garantir le résultat promis (Shepsle, 1998). Cette conception a été appliquée à la prise de décision collective et au droit (Baird *et al.*, 1994), mais elle ne l'a pas été systématiquement à la législation budgétaire. On a utilisé la théorie des jeux pour modéliser l'offre de services publics par la bureaucratie, destinée à satisfaire la demande de ces services. Kraan (1996) a conçu un modèle montrant les interactions du personnel politique et des bureaucrates, par opposition aux règles nécessaires à la procédure budgétaire. L'étude conclut que les capacités de négociation des acteurs sont les principaux déterminants des résultats budgétaires.

## **4. Le droit comparé peut-il expliquer les différences ?**

L'étude du droit comparé<sup>5</sup> cherche à distinguer les différences internationales qui ressortent des grandes lignes des systèmes juridiques. Cette section est centrée sur les divers points cités dans l'encadré I.1, à l'exception du dernier, qui a déjà été évoqué dans l'introduction.

### ***4.1. Les familles de systèmes juridiques et l'importance de la constitution***

La catégorisation des systèmes juridiques apporte un éclairage – certes incomplet – sur les raisons de l'importante différenciation des législations budgétaires selon les pays<sup>6</sup>. En premier lieu, les classer en « familles » est une tâche délicate car, une fois définis les contours d'une « famille », on doit intégrer tous les principaux éléments systémiques sans affaiblir la notion

d'homogénéité. En deuxième lieu, les études de droit comparé ne portent pas sur le contenu des normes devant être incorporées à la loi, mais plutôt sur la conception globale. En troisième lieu, le classement en « famille » se fait généralement en fonction de caractéristiques juridiques spécifiques. Dans ces conditions, les conclusions des études de droit comparé sont, au mieux, susceptibles d'expliquer pourquoi la structure et la densité des législations budgétaires diffèrent d'un pays à l'autre.

### **Encadré I.1. Aspects du droit comparé qui intéressent les législations budgétaires**

- « Modèles » ou familles de systèmes juridiques.
- Constitutions, lois écrites et législation budgétaire.
- Hiérarchie au sein de la législation primaire.
- Procédures d'élaboration de la loi.
- Législation secondaire, règlements pris par le législateur, et droit coutumier.
- Choix entre règles et lois.

Dans la perspective la plus large, on a distingué, il y a plus d'un siècle, deux « familles » ou traditions juridiques (David, 1900)<sup>7</sup> :

- La tradition romano-germanique (modèle du droit écrit<sup>8</sup>). Lois et codes sont conçus de façon abstraite et la justice interprète la législation. Les constitutions écrites jouent un rôle important à l'égard de tels systèmes juridiques.
- La tradition anglaise (modèle du droit coutumier). Dans un premier temps, les lois ne sont pas écrites, mais résultent de décisions judiciaires fréquemment basées sur des précédents. On ne fait pratiquement pas de distinction entre droit public et droit privé (Allison, 1997).

Les pays de droit écrit donnent généralement une large place au droit public administratif, qui règle les relations juridiques entre l'administration et les administrés. Toutefois, les législations budgétaires sont absentes des études de droit administratif comparé (Schwarze, 1992). Cela s'explique largement par le fait que le droit administratif concerne essentiellement les rapports entre l'État – y compris ses agents (les fonctionnaires) – et les citoyens. Il est centré sur le cadre juridique dans lequel opèrent les administrateurs, par exemple sur leurs droits, mais laisse généralement de

côté leurs responsabilités dans la procédure budgétaire. En revanche, une analyse des législations budgétaires privilégie les responsabilités respectives de l'exécutif, du législatif et de l'instance de contrôle externe.

Dans les pays de droit coutumier, il y a eu peu de jurisprudence en matière de procédure budgétaire. Le fondement juridique du système budgétaire et de ses acteurs se trouve plutôt dans « la prérogative » de l'exécutif (cf. l'étude de cas sur le Royaume-Uni), la constitution, la loi, les règles de procédure parlementaire (*Standing Orders*) et divers types d'actes normatifs de l'exécutif. Dans les pays de droit écrit, où la constitution, elle-même écrite, oriente l'ensemble du droit, les lois budgétaires ont rarement été contestées devant les cours constitutionnelles<sup>9</sup>.

La distinction entre les familles de droit écrit et de droit coutumier tend actuellement à s'effacer sous l'effet d'une meilleure connaissance réciproque des deux modèles et de la tendance croissante des pays de langue anglaise à voter des lois : la jurisprudence est réinterprétée et mise en forme législative par les Parlements. Au Royaume-Uni, l'influence du droit européen est aussi un facteur de convergence des deux grandes traditions juridiques.

Malgré le fait que le droit écrit et le droit coutumier se rapprochent, une caractéristique de ces « familles » explique – au moins sur un plan très général – l'importance des différences entre les législations budgétaires. Il s'agit notamment du rôle des constitutions écrites. En premier lieu, il arrive qu'une constitution comporte elle-même des dispositions relatives aux finances publiques ; elles influent alors sur le contenu de toute loi non constitutionnelle portant sur les modalités de fonctionnement du système budgétaire. En deuxième lieu, une constitution peut donner des précisions sur l'exercice du pouvoir législatif et la hiérarchie des normes juridiques en général et dans le domaine budgétaire en particulier. Dans les pays dépourvus de constitution écrite, la préparation et l'adoption des lois ne sont pas soumises à des contraintes constitutionnelles formelles, et le besoin de lois se fait moins sentir dans l'absence d'une constitution qui aurait précisé les procédures législatives et les sujets à régler. En troisième lieu, les constitutions écrites précisent le rôle des principaux acteurs de la procédure budgétaire. Dans les pays de droit écrit, la constitution et la loi répondent à des objectifs différents (encadré I.2).

Grâce à la différence entre les deux modèles de droit écrit et de droit coutumier, on peut distinguer deux groupes de pays.

**Premier groupe : les pays disposant d'une constitution écrite.** C'est elle qui règle les relations entre les principales institutions publiques qui participent à la procédure budgétaire et répartit les fonctions entre elles. La constitution fait explicitement le départ entre l'exécutif et le législatif. Un



organe d'audit externe est habituellement mis en place. On a coutume de faire confiance aux règles écrites. Il est très difficile de modifier la constitution : cela exige le plus souvent une majorité qualifiée au Parlement, à quoi s'ajoutent éventuellement d'autres restrictions (cf. étude de cas sur les pays nordiques). Des cours constitutionnelles ou suprêmes ont pour mission officielle de veiller au respect de la constitution, notamment en vérifiant la constitutionnalité des lois.

### **Encadré I.2. Les objectifs des constitutions et les caractéristiques des lois**

#### **Constitutions (objectifs) :**

- Établir et fixer l'organisation, les attributions et le rôle du Parlement, de l'exécutif et de l'instance de contrôle externe ainsi que la nature de leurs relations.
- Définir le rôle des législatures infranationales (s'il en existe), des gouvernements infranationaux et des circonscriptions administratives territoriales.
- Établir une hiérarchie implicite ou explicite des sources du droit\*.

#### **Lois (caractéristiques) :**

- Leur contenu est d'ordre général, sous réserve d'un degré variable de détail et de précision.
- Elles posent des principes et/ou donnent les grandes lignes des missions, fonctions et responsabilités en matière de régulation de l'activité économique et de la procédure budgétaire.
- Elles sont votées par le Parlement, qui est l'institution suprême investie du pouvoir législatif.

\* Delpéré, 1988.

**Deuxième groupe : les pays ne disposant pas d'une constitution écrite.** Les rapports entre les institutions publiques impliquées dans la procédure budgétaire et leurs attributions respectives sont moins clairement définis que dans les pays où la constitution les décrit de façon assez détaillée. Il n'existe pas de distinction entre l'exécutif et le législatif, en l'absence de règles constitutionnelles formulées par écrit précisant leurs rôles. Au Royaume-Uni, par exemple, les fonctions du cabinet ne sont pas énoncées dans des textes. Dès lors, les pouvoirs non écrits du premier

ministre, confortés par le système électoral majoritaire à un tour, sont très larges. Comparativement aux pays du premier groupe, il apparaît que des règles non écrites complètent les règles écrites. On peut aisément faire place à de nouvelles valeurs « constitutionnelles » ; en effet, faute d'une cour spécialement mandatée pour faire respecter la constitution, il n'y a pas d'obstacle à l'adoption par le Parlement de nouvelles lois proposées par l'exécutif.

Les observations concernant la distinction entre l'exécutif et le législatif s'appliquent particulièrement à la législation budgétaire. Dans les pays du premier groupe, la constitution définit explicitement les fonctions générales des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, de même que les rapports entre les deux premiers ; dès lors, toute loi budgétaire sera examinée soigneusement par les trois acteurs, sans compter l'intervention éventuelle d'une cour constitutionnelle chargée de vérifier la conformité au texte suprême. Dans ces pays, il arrive effectivement que des lois budgétaires soient annulées totalement ou en partie (cf. note 9), ou encore critiquées<sup>10</sup>, par cette instance. Dans les pays du deuxième groupe, qui ne connaissent ni ces examens approfondis, ni les contestations en droit, il est donc plus facile d'adopter des lois, mais leur qualité est peut-être moindre. L'absence de séparation de l'exécutif et du législatif accentue encore cette relative facilité.

#### ***4.2. L'absence de normes constitutionnelles explique en partie les différences entre législations budgétaires***

Au sein du premier groupe, on observe une grande diversité des dispositions constitutionnelles. Le contenu des constitutions écrites ne fait pas l'objet de règles universelles et, en général, le degré de détail est très variable. Ainsi, les constitutions de la France et du Portugal comptent respectivement 89 articles et plus de 300<sup>11</sup>. La longueur du texte n'indique pas nécessairement dans quelle mesure les règles budgétaires s'y trouvent énoncées.

Certains distinguent les constitutions en fonction de leur caractère « normatif » ou « programmatique » (Denniger, 1988, p. 108). Les premières énoncent des règles juridiques d'application directe, alors que ce n'est pas le cas des secondes. Une loi est généralement nécessaire pour mettre en oeuvre les clauses constitutionnelles non exécutoires. On pourrait postuler que les pays dont la constitution consacre un chapitre entier aux finances publiques (la Finlande et l'Allemagne par exemple) sont susceptibles d'appartenir à la catégorie « normative », puisque les modalités détaillées d'exécution de leurs dispositions sont prévues. Mais il ne semble pas exister de corrélation entre la place des normes budgétaires dans le texte suprême et la densité de la législation relative aux finances publiques. Ainsi,

on ne trouve dans les constitutions de la Norvège et des États-Unis que quelques stipulations sur ce point ; pourtant, la Norvège n'a pas de loi budgétaire, alors que les États-Unis en ont adopté de multiples. On pourrait poursuivre les recherches, en examinant de façon plus systématique les rapports entre le caractère surtout normatif ou programmatique de la constitution et la densité de la législation budgétaire.

Même le nombre de textes constitutionnels varie. Dans la plupart des pays, la constitution se présente sous forme d'un document unique mais, dans quelques-uns (comme l'Autriche et la Suède), elle se compose de plusieurs lois. La différence est tenue avec deux pays du deuxième groupe (le Canada et la Nouvelle-Zélande) qui, tout en ayant adopté des lois constitutionnelles, reconnaissent qu'il faut y ajouter un certain nombre d'autres textes législatifs et aussi des conventions pour compléter la constitution.

De plus, cette dernière peut être plus ou moins facilement modifiée. Si les États-Unis ont amendé 27 fois la leur en un peu plus de deux siècles, l'Allemagne l'a fait près de 50 fois en moins de 60 ans. Le Danemark n'a jamais touché à la constitution de 1953. Dès lors, dans les pays où la constitution prévoit un certain nombre de contraintes budgétaires, il peut s'avérer difficile de procéder à des réformes par voie législative, car cela risque d'impliquer un changement de la constitution.

Les études de droit constitutionnel comparé s'intéressent généralement aux différences qui existent entre les droits reconnus aux citoyens ou entre les systèmes politiques des pays. La grande majorité des pays accepte le principe de la suprématie parlementaire en matière de finances publiques. Toutefois, on manque singulièrement d'études internationales comparant les dispositions constitutionnelles relatives à l'élaboration du budget, à son adoption, à son exécution et à la diffusion d'informations en rapport. La deuxième partie de cette étude tente de pallier cette lacune.

#### ***4.3. La hiérarchie des lois primaires concourt aussi à expliquer les différences entre législations budgétaires***

Dans un pays mettant fortement l'accent sur la hiérarchie juridique, le système budgétaire est surtout déterminé par la constitution écrite et d'éventuelles lois de statut supérieur. La discussion qui suit est centrée sur les systèmes juridiques dans lesquels les lois « organiques » font partie intégrale et ceux dans lesquels les lois-« cadre » sont présentes. Ces distinctions sont énoncées dans les constitutions, ce qui peut expliquer pourquoi le cadre juridique des finances publiques est parfois dominé par la législation primaire de statut « plus élevé ».

### Encadré I.3. La hiérarchie des normes juridiques : l'exemple espagnol

Cette hiérarchie comprend, par ordre descendant :

- **La constitution**, qui définit comme suit les divers types de normes.
- **Les lois organiques**. Il s'agit d'une forme particulière de lois régies par la constitution, qui diffèrent de la législation ordinaire sur deux points :
  - Leur objet est soit spécifié par la constitution (les statuts d'autonomie des régions, le système électoral), soit requis par certains de ses articles (ainsi il faut une loi organique pour instituer le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle).
  - Les conditions de leur adoption, modification ou abrogation. Elles doivent être votées par la Chambre des députés à la **majorité absolue**, lors d'un scrutin final portant sur l'**intégralité** du projet de loi.
- **La législation de l'Union européenne**. Tout conflit entre la loi interne et le droit européen doit être résolu sur la base du principe de suprématie de ce dernier.
- **Les lois ordinaires**. Elles portent sur des sujets que la constitution ne réserve pas aux lois organiques. Leur adoption exige un vote de la Chambre des députés et du Sénat à la **majorité simple**, la Chambre ayant le dernier mot.
- **Les décrets-lois**. Ce sont des décisions législatives provisoires que le gouvernement peut prendre en cas d'urgence. Ils ont valeur de loi, mais doivent être ratifiés par la Chambre des députés dans les 30 jours.
- **Les décrets législatifs**. Le gouvernement les prend dans le cadre d'une habilitation législative. Ils ont aussi valeur de loi. Les termes de la délégation de pouvoir doivent être précisés par une loi.
- **Les règlements**. Ce sont des règles de statut inférieur. La constitution confère au gouvernement le pouvoir réglementaire. Mais d'autres organes constitutionnels de l'État, à savoir la Chambre des députés, le Sénat et la Cour constitutionnelle, en disposent également. Il y a trois types principaux de règlements :
  - Les décrets pris en conseil des ministres.
  - Les arrêtés des ministres ou de commissions (par délégation).
  - Les circulaires et les arrêtés émanant d'autorités inférieures et d'organes d'administration publique.

Source : Cabrero (2002).

En premier lieu, dans certains pays la constitution prévoit que l'élaboration des lois et des règlements respecte une stricte hiérarchie (exemple de l'Espagne, cf. encadré I.3), en vertu de laquelle les textes de source inférieure ne peuvent contredire ceux de source supérieure. Les constitutions écrites de la France<sup>12</sup> et de l'Espagne prévoient un type particulier de lois primaires, qualifiées de lois « organiques », dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- Elles sont plus difficiles à amender que les lois ordinaires (ainsi, en France, elles doivent être votées par les deux chambres du Parlement dans les mêmes termes et à la majorité absolue – une majorité qualifiée n'est pas nécessaire).
- En cas de conflit avec les lois ordinaires, ce sont les lois organiques qui l'emportent, même si les premières ont été adoptées postérieurement.

Cela n'exclut pas la possibilité d'adopter des lois « ordinaires » supplémentaires, portant sur le détail des principes budgétaires et de la procédure. En France, il n'y a pas d'autres lois importantes en la matière ; on s'est surtout préoccupé d'édicter des règlements intéressant le budget et la comptabilité publique (on trouvera des détails dans l'étude de cas sur la France).

En deuxième lieu, il y a les lois-« cadre » qui diffèrent des lois « organiques ». Dans un pays fédéral, la constitution peut permettre l'adoption d'une loi-cadre qui oblige les autorités infranationales à adopter des textes conformes aux principes généraux posés par la législation fédérale. En Allemagne, par exemple, les amendements constitutionnels introduits en 1967-69 autorisent la fédération à adopter des lois formulant des principes budgétaires applicables à elle-même et aux *Länder*, alors même que les deux échelons des pouvoirs publics sont « autonomes et indépendants l'un de l'autre dans la gestion de leurs finances »<sup>13</sup>.

De nombreux pays ne connaissent pas de hiérarchie des normes juridiques. A l'exception de la constitution, ils n'ont que des lois ordinaires. Il leur est loisible d'adopter des lois spécialement conçues à l'intention de domaines particuliers des finances publiques. Néanmoins, ils n'ont pas tous la même manière de traiter la législation budgétaire. Les choix principaux sont :

- **La codification**, que l'on peut définir comme le regroupement de la législation préexistante dans un cadre de conception logique<sup>14</sup>. On en a un exemple aux États-Unis où, en matière de finances fédérales, le titre 31 du code des États-Unis – intitulé « monnaie et finance » – a été adopté en 1982 sous forme d'une loi distincte. Les parties du code consacrées à la procédure budgétaire et à la gestion financière

constituent un pan entier du cadre juridique de la procédure relative au budget fédéral.

- **Le regroupement de la législation ordinaire en vigueur.** Il peut intervenir si l'on ressent la nécessité de clarifier, d'adapter ou de simplifier des textes susceptibles de faire double emploi. Ainsi, en décembre 2004, la Nouvelle-Zélande a fusionné en une nouvelle loi unique des versions légèrement modifiées de la loi de 1989 sur les finances publiques et de la loi sur la responsabilité budgétaire de 1994.
- **Non-regroupement.** La tradition juridique de certains pays est telle que l'on ne ressent pas le besoin d'une compilation de la législation budgétaire en vigueur. Au Royaume-Uni, par exemple, certaines parties de la loi de 1866 sur les finances publiques (*Exchequer and Audit Departments Act*) ont été abrogées par des lois postérieures, mais d'autres articles demeurent applicables.

#### Encadré I.4. Les étapes de l'élaboration des lois et règlements

**L'initiative** des instruments juridiques relatifs au budget annuel revient normalement à l'exécutif. Dans tous les pays, la formulation des projets de lois – régissant soit les procédures génériques, soit les budgets annuels – est une fonction importante de l'exécutif. La loi lui donne aussi compétence pour prendre des règlements, souvent de son propre chef. Ce sont généralement les constitutions et/ou d'autres lois qui définissent les attributions et les procédures associées à l'initiative des textes législatifs et réglementaires.

**La résolution.** C'est la phase d'acceptation officielle du contenu du projet de loi ou de règlement. Dans les pays avec un Parlement bicaméral, la constitution (ou d'autres lois) prévoit la procédure d'adoption de la loi primaire dans les deux chambres et les modes de solution d'éventuels désaccords entre elles. S'agissant de la législation secondaire, la résolution est en principe du ressort du cabinet, d'une instance supérieure équivalente ou d'une personne investie de pouvoirs juridiques (comme le président dans les systèmes présidentiels).

**Les formalités finales.** L'adoption définitive d'une loi ou d'un règlement exige des mesures supplémentaires. Il s'agit d'un contrôle de qualité, de l'apposition de signatures (par exemple du chef de l'État et/ou des ministres pour la législation primaire), de la promulgation et de la publication au journal officiel (généralement obligatoire dans les pays de droit écrit). Dans certains pays, les lois peuvent en particulier être soumises à l'examen d'une cour constitutionnelle et les règlements à celui d'un haut tribunal administratif – par exemple le Conseil d'État en France.

Source : Pizzorusso (1988), p. 44-45.

#### ***4.4. Certains pays n'appliquent pas toutes les étapes de la procédure formelle d'élaboration des lois***

L'hétérogénéité des lois et des règlements budgétaires découle en partie de conceptions différentes à l'égard des trois principales étapes de leur élaboration (encadré I.4).

Au Danemark, où la procédure budgétaire est régie par des règlements, et non par la loi, on ne passe pas par la totalité des étapes. La phase d'« initiation » est menée à bien par le ministère des Finances, mais la phase de « résolution » par le Parlement n'a pas lieu. Certaines des « formalités finales » – notamment l'examen du texte par une cour constitutionnelle (dont il n'en existe pas au Danemark) et/ou la signature du souverain – n'existent pas non plus.

#### ***4.5. D'autres pays usent davantage de la législation secondaire***

La principale différence entre les législations « primaire » et « secondaire » est que la première est adoptée par le législateur, alors que la deuxième l'est par l'exécutif. Pour chacune des trois étapes décrites dans l'encadré I.4, les situations diffèrent selon les pays pour les deux types de législations.

On peut distinguer deux grandes catégories de législations secondaires : d'abord, les règlements pris par l'exécutif, qui ont spécifiquement pour objet de préciser une loi primaire ; ensuite, les décrets ou actes réglementaires portant sur des domaines non traités par la loi primaire. Ils peuvent devenir une source indépendante du droit administratif.

Comme pour la législation primaire, le rôle et les formes de la législation « secondaire », également appelée « législation déléguée » (Caretti et Cheli, 1988), varient énormément d'un pays à l'autre. Les différences dépendent, pour une large part, de l'organisation institutionnelle liée à la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. On peut le constater à la lecture du tableau I.1.

Il ressort du tableau I.1 qu'au Royaume-Uni le Parlement exerce un contrôle fort limité sur la législation secondaire, qui a pourtant la même force que la législation primaire. Les débats parlementaires sur le rôle des instruments réglementaires privilégient en général l'aspect technique, et non le fond. L'exécutif prépare les projets de lois budgétaires qui posent des principes généraux et se délègue à lui-même la formulation des modalités détaillées, grâce à l'exercice du pouvoir réglementaire (*Statutory Instruments*). Ces pratiques donnent un large pouvoir discrétionnaire à l'exécutif.

Tableau I.1. Législation déléguée et séparation des pouvoirs

	Royaume-Uni	France	États-Unis
La législation secondaire a-t-elle la même force que la législation primaire ?	Oui, on peut utiliser la législation secondaire pour amender la législation primaire en vigueur <sup>1</sup> .	Non, la législation secondaire est subordonnée à la législation primaire.	Non. La législation votée par le Congrès a une autorité supérieure aux règlements pris par l'exécutif pour faire appliquer les lois.
Le législateur exerce-t-il un contrôle sur la législation déléguée ?	Cela dépend de sa nature. Certains instruments réglementaires ( <i>Statutory Instruments</i> , SIs) doivent être approuvés par le Parlement. En pratique, la grande majorité des SIs n'est pas examinée par le Parlement.	Non, elle est déléguée, conformément aux dispositions de la constitution.	Non, le président et les autres organes de l'exécutif peuvent prendre des mesures réglementaires non soumises à l'examen du Congrès.
Existe-t-il une instance juridique spéciale qui contrôle les actes normatifs de l'exécutif ?	Non, mais c'est la mission des commissions parlementaires. Elles vérifient leur conformité à la loi dont ils découlent et non leur bien-fondé.	Oui, il incombe notamment au Conseil d'État, selon la constitution, de donner un avis sur les projets de règlements.	Non. Mais tous les projets de règlements sont soumis à l' <i>Office of Management and Budget</i> , qui dépend de la présidence.
La séparation de l'exécutif et du législatif joue-t-elle un rôle majeur en cas de conflit à propos du rôle de la législation secondaire ?	Non. Tout différend opposerait l'ensemble exécutif-législatif à la justice (c'est-à-dire aux tribunaux, vue l'absence de cour constitutionnelle).	Oui, puisque la constitution distingue clairement le domaine de la loi votée par le parlement (art. 34), et celui du règlement pris par le gouvernement (art. 37).	Oui, la stricte séparation des pouvoirs est l'un des fondements de la constitution des États-Unis ; l'exécutif a compétence pour prendre des règlements.

1. Cf. House of Commons, *Factsheet L7 Legislative Series "Statutory Instruments"* (2002, révisée en juillet 2003).

En France, par contre, le Conseil d'État donne au gouvernement son avis sur la légalité des actes normatifs, c'est-à-dire à la fois les projets de lois et de décrets ; il le fait juste avant l'examen en conseil des ministres. Le gouvernement n'est pas formellement tenu de se ranger à l'avis du Conseil, mais ses recommandations sont influentes et assurent une grande qualité des



textes réglementaires ainsi que – en principe – une pleine cohérence entre les législations primaire et secondaire.

Dans les systèmes véritablement présidentiels, la totalité des compétences normatives de l'exécutif résulte de mesures délibérées de délégation prises par le législateur. La séparation des pouvoirs est alors appliquée rigoureusement. Aux États-Unis, un décret présidentiel définit les procédures de contrôle internes à l'exécutif pour tous les actes réglementaires.

#### ***4.6. Importance particulière des décisions et règlements du législatif dans certains pays***

Si le Parlement prend une décision sans que toutes les « formalités finales » (cf. encadré I.4) soient remplies, la résolution parlementaire ne devient pas une loi formelle. La décision prise n'en a pas moins les mêmes effets qu'une loi. Là où l'on n'accorde pas aux formalités d'élaboration des lois la même importance que dans les pays à forte culture constitutionnelle et légaliste, les résolutions parlementaires peuvent être une source importante de « quasi législation » régissant les procédures et mécanismes budgétaires. C'est ce que l'on observe en particulier dans les monarchies parlementaires. En voici deux exemples.

Au Royaume-Uni, d'abord, la Chambre des communes vote des résolutions – à base légale – qui produisent des effets analogues à une loi officielle. Ainsi, les dispositions diverses de la loi de finances de 1998 ont autorisé le Trésor à établir un code de stabilité budgétaire, qui serait approuvé par une résolution des communes. Cette loi n'a pas prévu de faire adopter le code par la Chambre des Lords. Une loi en bonne et due forme doit être votée par les deux chambres et ratifiée par la reine. Cela n'a pas été le cas du code de stabilité budgétaire, qui fixe des règles essentielles en matière d'information sur les finances publiques.

De même, en Norvège, la constitution de 1814 prévoit que chaque projet de loi soit d'abord voté par l'*Odelsting* et ensuite par le *Lagting* ; il s'agit des deux assemblées qui composent le Parlement, appelé *Storting*<sup>15</sup>. Si le roi approuve un projet, il le signe et le texte devient alors une loi. De nombreux projets – y compris les règles budgétaires et les lois de finances annuelles – sont adoptés par décision du Parlement, c'est-à-dire par le *Storting* au complet, sans être débattus dans les deux assemblées. Techniquement, les résolutions parlementaires ne sont pas des lois au plein sens du terme, mais elles exercent des effets identiques.

Outre les décisions émanant du Parlement, les règles qui régissent son fonctionnement interne peuvent jouer un rôle important dans la procédure

budgétaire, en particulier pour l'adoption des lois de finances annuelles et pour la diffusion aux élus d'informations sur leur exécution. Dans certains pays (comme l'Espagne et la France), les actes normatifs qui règlent la procédure parlementaire sont soumis à un contrôle de constitutionnalité au même titre que les lois. Dans d'autres, on ne leur reconnaît pas le statut de lois : ce sont des règlements internes au pouvoir législatif, adoptés conformément à la procédure qu'ils prévoient eux-mêmes ou à celle fixée par la loi. Dans les pays où il existe deux chambres, chacune d'elles a ses propres règles de procédure interne.

Le degré de séparation des pouvoirs est un facteur essentiel du contenu et de l'incidence des règles internes de procédure budgétaire. Dans des pays tels que les États-Unis ou l'Italie, où le législateur jouit de larges pouvoirs indépendants, elles sont exclusivement élaborées et approuvées par des instances parlementaires. En Italie, la cour constitutionnelle s'est prononcée explicitement contre l'examen de la constitutionnalité des règlements parlementaires (Pizzorusso, 1988, p. 85). Comme la constitution interdit à l'exécutif d'intervenir dans la fixation des règles internes, le législateur peut les utiliser pour accroître ses prérogatives budgétaires. Aux États-Unis, par exemple, une règle de « *filibuster* » en vigueur au Sénat exige une majorité qualifiée des trois cinquièmes des sénateurs pour clôturer le débat sur un sujet quelconque. Sauf suspension de cette règle, les décisions budgétaires du Congrès exigent non seulement une majorité mais un large consensus politique (Blöndal *et al.*, 2003, p. 21). Elle peut entraîner des retards importants dans l'adoption des projets annuels de dotations budgétaires.

Dans les démocraties de tradition britannique, en revanche, les règles de procédure parlementaire (*Standing Orders*, SO) subissent une forte influence du gouvernement, soit directement (le Trésor préparant un premier projet), soit indirectement (la commission parlementaire responsable étant dominée par des élus membres du parti au pouvoir). Ce ne sont pas les lois mais les règles de procédure parlementaire qui limitent le rôle du Parlement de ces pays dans les procédures budgétaires. Deux exemples illustrent à quel point les pouvoirs du Parlement sont restreints par ses « propres » règles de fonctionnement :

- Au Royaume-Uni, le *Standing Order* No. 54 fixe à trois jours la durée maximale des débats aux communes sur les projets de dépenses publiques (une loi distincte empêche tout débat à la Chambre des Lords sur les projets d'impôts et de dépenses inclus dans le budget présenté par le gouvernement).
- En Nouvelle-Zélande, le gouvernement a le droit de rejeter tout amendement à son projet de budget, s'il estime qu'il modifierait de façon non négligeable les agrégats budgétaires retenus ou la

composition des crédits proposés. Cette disposition, qualifiée de « veto financier », résulte du *Standing Order* No. 312.

#### ***4.7. Il arrive que le droit coutumier et les accords de coalition aient une certaine importance***

On peut définir la coutume comme une pratique qui ne découle pas de contraintes juridiques et que particuliers ou organisations suivent spontanément dans leurs actions, parce qu'ils s'y sentent légalement obligés (Parisi, 2004). Quand un système juridique légitime des règles coutumières, elles acquièrent les mêmes effets que les autres sources du droit, tout en étant subordonnées à la législation formelle (Parisi, 2001). La validité du droit coutumier a une double origine :

- L'application régulière d'une pratique uniforme.
- La conviction qu'il faut la respecter, sans qu'elle figure nécessairement dans un texte juridique officiel.

Dans certains systèmes budgétaires, notamment ceux du Royaume-Uni et de ses anciennes colonies, le droit coutumier joue un rôle. On peut citer plusieurs exemples. En premier lieu, l'existence du cabinet – principal organe de décision budgétaire – n'a pas de fondement juridique, dans la mesure où aucun texte légalement contraignant ne précise son rôle et ses responsabilités en matière budgétaire. En deuxième lieu, la prérogative royale britannique – c'est-à-dire les pouvoirs propres à l'exécutif que la jurisprudence lui reconnaît pour exercer les activités gouvernementales – constitue une autre source d'influence extra-légale. Plusieurs attributions du Trésor, notamment la répartition et le contrôle des dépenses, procèdent de la prérogative royale (Daintith et Page, 1999). En troisième lieu, les comptes rendus de séance du cabinet ou les « concordats » du Trésor sont des documents dépourvus de caractère légal, qui guident aussi la procédure budgétaire dans les pays de tradition politique britannique.

Dans plusieurs pays d'Europe continentale, habitués aux gouvernements de coalition (l'Allemagne et les Pays-Bas par exemple), les partis politiques concernés établissent un « accord de coalition » avant de former un nouveau gouvernement. Ces accords précisent le programme politique et économique du gouvernement applicable pendant qu'il est en fonction. En raison de leur durée limitée, ils ne peuvent être assimilés au droit coutumier. De plus, comme ils ne sont pas de nature contraignante – mais volontaire – on ne peut les considérer comme une source du droit. Néanmoins, il y a des cas où ils règlent en détail certains aspects de la procédure budgétaire et ont, au moins pendant leur durée de validité, les mêmes effets qu'une loi.

On en a l'illustration avec l'ensemble détaillé de règles de stabilité macrobudgétaire formulées par le gouvernement des Pays-Bas (Blöndal et Kristensen, 2002, encadré 1). Grâce à une adhésion volontaire à ce dispositif, le déficit des administrations a fait place à un excédent dans les années 90. Les conséquences de l'accord de coalition ont donc été les mêmes que si le gouvernement avait préparé un projet de loi de durée limitée, voté ensuite officiellement par le Parlement néerlandais.

#### ***4.8. Lois à caractère d'autorisation (« feu vert ») ou d'interdiction (« feu rouge »)***

Les lois ont des manières différentes de réguler l'action budgétaire. Certains pays peuvent être plus particulièrement enclins à adopter des lois budgétaires facultatives, qui ne font qu'énoncer des principes budgétaires désirables. Leurs dispositions sont censées être respectées spontanément. La violation des « bons » principes budgétaires entraîne peu, voire pas du tout, de sanctions. Ainsi, le cadre juridique de nombreux pays permet, mais n'exige pas, la présentation au législateur d'une loi de finances rectificative en cours d'exercice, si le besoin s'en fait sentir. Un gouvernement qui ne le fait pas lors d'une année donnée ne s'expose à aucune sanction ; il en va de même s'il adopte quatre collectifs budgétaires en un an.

En revanche, certains pays prévoient chaque année un examen obligatoire de la situation budgétaire en milieu d'exercice. Quand il est inscrit dans la législation, l'exécutif est tenu absolument de soumettre un rapport à une certaine date. Aucune exception n'est autorisée (sauf peut-être dans l'éventualité où le gouvernement tombe au moment de la révision périodique). Il arrive que des lois prohibent certaines actions, c'est-à-dire dictent au gouvernement ou au législateur ce qu'ils ne sont pas en droit de faire. Une règle budgétaire quantitative peut, par exemple, s'opposer à ce que le déficit dépasse un certain pourcentage du PIB. Ces deux types de lois contraignantes peuvent être plus répandus dans certains pays que dans d'autres. Dans la section 5.4 ci-après, on suggère que les pays à fort pouvoir législatif l'utilisent plus fréquemment que ceux où la séparation est peu marquée entre l'exécutif et le législateur. Là où ce dernier a de larges prérogatives, il recourt à la fois à des lois facultatives et contraignantes pour encadrer la procédure budgétaire. Contrairement aux premières, les secondes doivent spécifier le détail des sanctions prévues. Dans les pays où la procédure budgétaire repose sur une abondante législation restrictive, on peut s'attendre à une plus grande densité de la législation budgétaire en général.

## 5. Systèmes politiques et législations budgétaires

Cette section examine dans quelle mesure l'organisation passée et actuelle de l'État influe sur les sources du droit en général et sur la législation budgétaire en particulier. Elle met l'accent sur le recours à la loi comme moyen de renforcer les pouvoirs budgétaires. Dans les régimes où la séparation des pouvoirs est très nette, les élus légifèrent pour accroître leur rôle dans la procédure budgétaire. À l'inverse, quand la séparation des pouvoirs est peu prononcée, l'exécutif aussi s'appuie sur la loi, mais pour élargir ses propres attributions.

Parmi les principaux pays de l'OCDE, on peut distinguer trois grandes catégories de systèmes politiques : 1) les monarchies constitutionnelles ou parlementaires ; 2) les régimes présidentiels et semi-présidentiels ; 3) les républiques parlementaires.

### *5.1. Les monarchies constitutionnelles ou parlementaires*

Les monarchies absolues se caractérisent par l'absence de séparation des pouvoirs : le souverain a la haute main sur toutes les fonctions de l'État. Avant l'instauration de la démocratie, il convoquait des assemblées de la noblesse, du clergé et d'autres représentants de ses sujets. Dans certains cas, ces assemblées votaient le « budget » du roi. Les Parlements se sont vus progressivement conférer la fixation des règles de droit, qui était auparavant réservée au souverain ou à une institution judiciaire non autonome. Toutefois, le degré d'indépendance des Parlements était variable : en Europe, deux modèles se sont dégagés.

En France et dans les pays de culture germanique, des institutions judiciaires se sont développées sous l'autorité du monarque absolu et le pouvoir exécutif s'est étoffé, parallèlement à l'apparition d'une administration publique. Au fil du temps, les pouvoirs du roi ont diminué. Certains organes en rapport avec le budget, notamment la cour des comptes, datent de la période d'affirmation d'une justice semi-autonome. En outre, les notions d'État et de constitution écrite se sont imposées de même qu'un système de droit public et administratif. La persistance de ces influences explique la primauté de la loi dans les pays en question.

En Grande-Bretagne, au contraire, les assemblées parlementaires ont pris de plus en plus d'importance et le rôle du souverain a décliné graduellement, jusqu'à devenir aujourd'hui purement honorifique. Le système politique a évolué vers une « monarchie limitée », dans laquelle la Couronne exerce certaines fonctions de l'État dans le cadre de politiques basées sur le pouvoir législatif du Parlement. Cependant, elle conserve la prérogative royale dans certains domaines. En 1714, un lien spécial s'est

établi entre le Parlement et les organes de l'exécutif, avec notamment l'instauration de la responsabilité des ministres devant le Parlement. Ces éléments continuent à influencer sensiblement sur le cadre budgétaire des pays qui ont hérité du modèle politique dit de « Westminster » ; il s'agit notamment des prérogatives de la Couronne, qui sont aujourd'hui dévolues au cabinet et au Trésor. Au Royaume-Uni, particulièrement, on n'estime pas nécessaire que la loi régisse la procédure budgétaire. Quand des lois relatives au budget sont adoptées, elles ont pour effet de maintenir les larges pouvoirs dont a hérité le gouvernement. Cet état de fait, conjugué au système électoral majoritaire à un tour, permet à l'exécutif de dominer le législatif. Non seulement le premier ministre et son cabinet ont la maîtrise du calendrier législatif, mais ils exercent les prérogatives de l'exécutif<sup>16</sup>.

Certains pays européens (Danemark, Espagne, Norvège, Pays-Bas et Suède) ainsi que le Japon ont également opté pour la monarchie parlementaire. Dans chacun d'entre eux, à l'exception de l'Espagne, le souverain n'a plus qu'un rôle de représentation. Toutefois, leurs lois électorales diffèrent et il en résulte des systèmes multipartites et la formation de gouvernements de coalition. On relève aussi que les ministres peuvent être choisis en dehors des partis politiques, par exemple dans la haute administration. Pour toutes ces raisons, il existe généralement dans ces pays un meilleur équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif que dans ceux de tradition politique britannique.

## ***5.2. Les régimes présidentiels et semi-présidentiels***

La principale caractéristique d'un système présidentiel est l'élection directe du chef de l'État par le peuple, ce qui est à l'opposé de la monarchie. Dans un régime présidentiel « pur », le chef de l'État ainsi élu est aussi, en vertu de la constitution, chef de l'exécutif. La totalité du pouvoir exécutif est conféré à une seule personne, et non à une instance collective tel qu'un conseil des ministres. Pourtant, la marge de manœuvre budgétaire du président est limitée par le degré auquel le législateur dicte les règles du jeu de la gestion budgétaire en votant des lois ou en imposant d'autres règles.

Un régime présidentiel « pur » existe aux États-Unis et dans d'autres pays du continent américain. Les prérogatives du président des États-Unis sont « équilibrées » par celles de la Chambre des représentants, du Sénat et du système judiciaire. Le mode de gouvernement se caractérise par une séparation très marquée des pouvoirs.

Dans un régime semi-présidentiel aussi, le chef de l'État – c'est-à-dire le président – est directement élu. Mais il y a division de l'exécutif entre le chef de l'État et celui du gouvernement, à savoir le premier ministre (qui dirige habituellement les partis politiques majoritaires issus des élections

législatives). Le président peut disposer de larges pouvoirs, que lui attribue une constitution écrite. La Corée, la Finlande et la France<sup>17</sup> ont opté pour un modèle dans lequel le président nomme officiellement le premier ministre après l'approbation du Parlement ou le vote de celui-ci. Contrairement à ce que l'on observe dans les pays de tradition politique britannique, un élu au parlement doit démissionner pour devenir ministre, les deux fonctions étant considérées comme incompatibles.

### ***5.3. Les républiques parlementaires***

A bien des égards, les républiques parlementaires ressemblent aux régimes semi-présidentiels. La principale différence est que le président n'est pas élu directement par les citoyens. Dans les pays qui pratiquent ce système il a des pouvoirs constitutionnels généralement plus limités, par exemple en Allemagne et en Italie. C'est la personnalité placée à la tête du conseil des ministres (par exemple le chancelier allemand) qui joue le rôle politique principal et s'exprime au nom de la majorité parlementaire. La plupart des ministres sont des élus (qui doivent renoncer à leur siège au Parlement), mais certains ont d'autres origines.

### ***5.4. Rapports entre systèmes politiques et législations budgétaires***

Le poids relatif de l'exécutif et du législatif varie énormément en fonction du système politique. Dans les régimes présidentiels purs, la séparation de ces deux pouvoirs est formellement inscrite dans la constitution. En votant des lois, le législateur peut conforter sa suprématie budgétaire vis-à-vis de l'exécutif.

Dans les régimes parlementaires, la séparation de l'exécutif et du législatif est moins tranchée. A condition de maintenir la discipline au sein du ou des partis au pouvoir, le gouvernement peut proposer au Parlement des projets de lois et les faire voter assez facilement. Le bipartisme est plus propice à la discipline que le multipartisme car, dans ce dernier, il peut s'avérer délicat de parvenir à un consensus au sein de la coalition de partis soutenant le gouvernement, puis de s'y tenir. Mais, dans l'un et l'autre cas, l'instrument le plus efficace dont dispose le Parlement pour « contrôler » l'exécutif est de proposer le vote d'une motion de censure entraînant la chute du gouvernement. Cela se produit rarement dans les monarchies parlementaires où existe un système électoral majoritaire. L'exécutif de ces pays tient « les cordons de la bourse », même si la constitution investit théoriquement le Parlement de l'autorité suprême en matière financière.

On trouvera, dans la deuxième partie de cette étude, une comparaison détaillée des attributions budgétaires spécifiques prévues par la législation primaire. Là où la séparation des pouvoirs est tranchée, les lois budgétaires

donne au législateur d'importantes prérogatives en matière de procédure ; il peut :

- Fixer la date à laquelle le projet de budget lui est soumis.
- Décider des niveaux de ressources, de charges et de nouveaux emprunts, dans le cadre de la loi de finances annuelle et de l'horizon budgétaire à moyen terme.
- S'assurer que la durée du débat budgétaire au Parlement est suffisante.
- Préciser la nature, la forme et la durée de validité des dotations budgétaires annuelles ainsi que les informations supplémentaires dont doit s'accompagner le projet annuel de loi de finances.
- Amender le projet de l'exécutif, éventuellement sans aucune contrainte légale, tant en ce qui concerne la totalité des dépenses que la composition des programmes.
- Empêcher l'exécutif de ne pas engager certaines dépenses, une fois la loi de finances annuelle adoptée (c'est-à-dire lui laisser peu ou pas de latitude pour annuler ou différer des crédits votés par le législateur).
- Décider du nombre, du montant et de l'utilisation des fonds extra-budgétaires en votant une législation spécifique à cet effet.
- Réduire le plus possible la faculté pour l'exécutif d'employer des fonds publics échappant au contrôle du législateur.
- Exiger un grand nombre d'informations budgétaires a posteriori, parmi lesquelles un contrôle des comptes financiers et un examen annuel des conditions d'exécution du budget comparées au texte initial.
- Définir les principales fonctions d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques et la mettre principalement au service du législateur.
- Demander que des représentants officiels de l'exécutif justifient les résultats budgétaires devant les commissions parlementaires et les informent des cas avérés de mauvaise gestion financière.

Le tableau I.2 illustre un certain nombre des différences, mentionnées ci-dessus, qui existent entre un pays où le Parlement est dominé par l'exécutif (le Royaume-Uni) et un autre qui pratique une forte séparation des pouvoirs (les États-Unis).



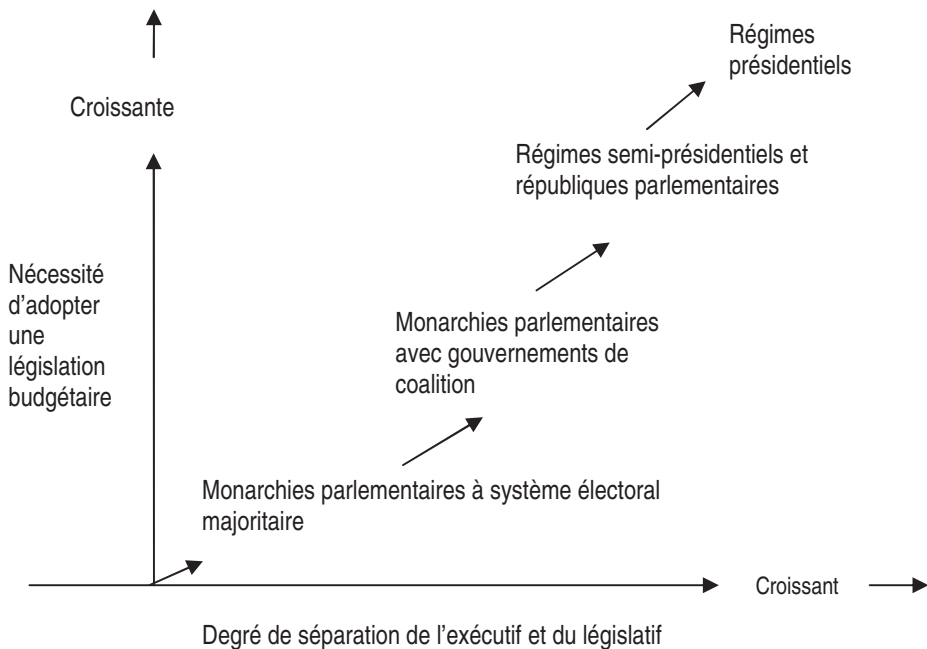
**Tableau I.2. Différences entre l'exécutif et le législatif pour l'exercice de certaines attributions budgétaires**

	Royaume-Uni	États-Unis
<b>Exécutif</b>		
Une instance exécutive prépare le budget annuel.	Le Trésor établit un projet de budget, soumis à l'approbation du cabinet, en fonction des règles relatives aux agrégats budgétaires arrêtées par le gouvernement et que le Parlement ne contestera pas.	L' <i>Office of Management and Budget</i> (OMB), agence dépendant du président, établit un projet de budget détaillé. L'exécutif peut proposer une stratégie budgétaire à moyen terme, mais elle ne lie pas le Congrès, qui a toute discrétion pour adopter la sienne.
L'exécutif politique propose le budget au parlement.	Le Chancelier de l'Échiquier prononce, vers le début de l'exercice budgétaire, un discours donnant les grandes lignes des décisions du cabinet sur toutes les questions budgétaires importantes.	Le président soumet au Congrès un projet de budget huit mois avant le début du nouvel exercice. Ce projet donne une base de référence au « vrai » budget, qui est l'œuvre du législateur.
<b>Législatif</b>		
Le législateur examine le budget en commission.	Oui, mais seulement à la Chambre des communes. La plupart des commissions s'intéressent peu au projet, faute de pouvoir l'amender substantiellement. Les propositions d'amendements sont contrôlées par la commission de liaison et le débat en séance plénière ne peut dépasser trois jours.	Les commissions budgétaires de la Chambre des représentants et du Sénat s'accordent d'abord sur une « résolution budgétaire », qui peut proposer des chiffres très différents de ceux du président. Ensuite, les sous-commissions fixant les dotations peuvent modifier sensiblement les programmes.
Le législateur vote le budget, qui devient une loi.	Oui, mais le vote des lois sur les recettes et les dépenses n'est qu'une formalité : il n'y a pas de débat dans la phase finale d'adoption.	Oui ; pour les dépenses discrétionnaires, le Congrès vote 13 projets distincts de dotations, qui représentent un tiers environ des dépenses fédérales totales. Les dépenses non discrétionnaires et les recettes sont votées à part.

On s'aperçoit qu'en cas de séparation marquée du législatif et de l'exécutif, le premier ressent davantage le besoin de recourir à la législation primaire pour spécifier la composition et les détails du budget ainsi que les pouvoirs de décision en ce domaine (graphique I.3). Quand le système politique est caractérisé par une séparation prononcée des pouvoirs, les élus rechignent à déléguer l'autorité législative (Epstein et O'Halloran, 1999). Leurs larges attributions sont confirmées par les tribunaux. En revanche, dans les pays où la séparation des pouvoirs est atténuée, soit le Parlement a une forte propension à donner une habilitation législative à l'exécutif, soit

celui-ci conserve d'importantes compétences législatives. Le fait que le gouvernement soit représenté dans les commissions parlementaires lui permet alors de conserver ses prérogatives. La mise en place d'un système de commissions influentes s'inscrit dans un contexte constitutionnel plus général, ces commissions ayant en partie pour mission de superviser les agences de l'exécutif et donc de limiter leurs pouvoirs (Epstein et O'Halloran, 2001).

**Graphique I.3. Séparation des pouvoirs et nécessité d'adopter des lois relatives au budget**



Bien que l'influence du législatif sur les finances publiques soit particulièrement grande dans les pays où il est en position de force par rapport à l'exécutif, la relation ne s'établit pas toujours en ligne directe (comme pourrait le laisser croire le graphique I.2 qui n'a qu'un caractère illustratif). Parmi les autres facteurs qui incitent un pays à recourir à la loi pour réguler le système budgétaire, on peut citer :

- Le système politique et notamment : 1) son caractère bicaméral ou unicaméral. Les systèmes bicaméraux, dans lesquels la deuxième chambre du Parlement a un rôle budgétaire notable, modifient

l'équilibre des pouvoirs à l'avantage du législateur, comparativement à un système unicaméral où moins d'acteurs participent à la procédure d'examen parlementaire ; 2) l'importance de la représentation proportionnelle, qui est susceptible d'affaiblir la capacité d'action d'un gouvernement relativement à un système électoral majoritaire. Certains pays (comme l'Allemagne) ont des règles limitatives qui excluent les petits partis du Parlement, alors que d'autres, tels que l'Italie, pratiquent une représentation proportionnelle plus poussée qui permet à toutes les formations politiques, même les plus petites, d'avoir des sièges au Parlement ; et 3) l'incidence du système de suffrage direct sur l'efficacité de la séparation des pouvoirs (en France, par exemple, en période de cohabitation<sup>18</sup>, le Président de la République n'a guère d'influence sur le projet de budget du gouvernement).

- Le poids et l'influence de l'administration sur laquelle s'appuie l'exécutif. L'instance centrale de politique budgétaire de ce dernier – le conseil des ministres – a généralement le concours d'un puissant ministère des finances (ou de son équivalent) et de milliers de fonctionnaires bien formés qui, entre autres tâches, préparent et appliquent les lois de finances annuelles. Il y a un vif contraste entre l'appareil bureaucratique et les maigres ressources dont dispose en général le parlement : quelques centaines d'élus sont assistés par un personnel apolitique réduit, qui contribue aux travaux des commissions parlementaires, notamment celles ayant pour mission d'examiner les projets de budget annuels.
- Le rôle que joue le système judiciaire, en particulier pour limiter les pouvoirs du législateur.

## Notes

1. En Angleterre, par exemple, le principe selon lequel l'argent réservé à la Couronne (« l'exécutif ») doit lui être versé par les états du royaume (ancêtres du « Parlement ») et le droit de vérifier l'usage des fonds (royaux) datent du 14<sup>ème</sup> siècle (Bastable, 1892, chapitre VI).
2. Cette étude n'évoque pas la distinction entre législation « dure » et « douce » (« *soft law* » et « *hard law* »), qui a suscité un grand débat en

Europe à propos des lois/directives de l'Union européenne et de la législation interne des pays membres (Abbot et Snidal, 2000).

3. Si la constitution finlandaise donne une place relativement large au budget, c'est parce qu'il a été décidé, lors de sa révision (en 1999), de fusionner la loi de 1928 sur le Parlement (amendement compris) et la constitution de 1919 (idem). En Suède, au contraire, la loi relative au Parlement (*Riksdag*) ne fait pas partie des quatre lois qui composent la constitution du pays (cf. l'étude de cas sur les pays nordiques).
4. INTOSAI est l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. On peut trouver des informations à son propos sur le site Internet [www.intosai.org](http://www.intosai.org).
5. Pizzorusso (1988) s'intéresse surtout à l'interface des études juridiques et politiques ; dans le même domaine, un ouvrage de Viandier (1988) s'attache à la fonction des lois écrites – principalement en droit public et privé – comme source du droit et objet d'interprétation.
6. Voir la note de renvoi 107 dans Pizzorusso (1988), qui cite une vingtaine des études de droit comparé les plus influentes.
7. On n'examine pas ici les autres systèmes, fondés sur des valeurs religieuses (par exemple le droit musulman) ou de puissants facteurs culturels (cas de l'Extrême-Orient, où le droit est considéré comme un instrument indigne d'un homme juste), ou des idées marxistes. Depuis l'effondrement ou l'affaiblissement du communisme, la loi marxiste a été remplacée (ou est en train de l'être) par le droit « occidental » (pour l'exemple chinois, voir Peerenboom, 2002).
8. On pourrait tenter d'affiner les caractéristiques des familles en distinguant, au sein des pays européens de « droit écrit », des modèles romain, germanique et nordique (cf. par exemple Zweigert et Kotz, 1998). D'autres auteurs (comme Thuronyi, 2003) ont proposé d'autres classifications des « familles » (par exemple la famille française, celles d'Europe du nord et d'Europe du sud).
9. On a deux exemples. (1) La France : selon l'article 58 de la loi organique de 2001 relative aux lois de finances, le programme de travail de l'instance de contrôle externe devait être soumis au parlement. Le conseil constitutionnel a jugé cette disposition contraire à la constitution, étant donné que cette dernière prévoit l'indépendance de la cour des comptes à l'égard du législateur. (2) Les États-Unis : le pouvoir donné au président par une loi budgétaire de 1997 (*Budget Enforcement Act*) d'exercer son droit de veto ligne par ligne, a été jugé inconstitutionnel par la cour suprême en 1998 ; les juges ont estimé que ce texte permettait au président d'amender ou d'abroger de son propre chef certaines parties de lois dûment adoptées.

10. En 1989, le tribunal constitutionnel allemand a critiqué le caractère imprécis de la définition des « investissements » figurant à l'article 115 de la constitution, qui autorise les emprunts publics aux fins d'investissements.
11. Il s'agit de chiffres approximatifs, car ils sont tirés de la numérotation des textes constitutionnels et comprennent des articles abrogés ou des adjonctions de sous-articles.
12. Selon l'article 34 de la constitution de 1958, les lois de finances annuelles, qui fixent les ressources et les charges de l'État, doivent être adoptées dans les conditions énoncées par une loi organique (voir [www.assemblee-nat.fr/connaissance/constitution.asp#art55](http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/constitution.asp#art55)).
13. On se reportera à l'article 109 de la loi fondamentale de 1949 (*Grundgesetz*). La procédure de vote des lois-cadre budgétaires est davantage réglementée que celle des lois-cadre générales. Des dispositions directement applicables peuvent éventuellement figurer dans les lois-cadre. L'article 75(2) de la loi fondamentale prévoit que « les lois-cadre ne peuvent qu'exceptionnellement comprendre des dispositions détaillées ou directement applicables » ; adopté en 1969, il a été abrogé en 1971 et réintroduit en 1994.
14. Les pays d'Europe continentale la définissent, de façon plus exhaustive, comme l'assemblage systématique de dispositions nouvelles basées sur des principes communs. Cela la distingue d'une simple compilation (cf. Viandier, 1988, p. 37-58).
15. Immédiatement après les élections législatives, le *Storting* choisit un quart de ses membres pour former le *Lagting* et les trois quarts restants forment l'*Odelting*.
16. A l'origine, seul le souverain bénéficiait de ces prérogatives. Mais, au fur et à mesure que les ministres ont assumé la responsabilité des actions conduites au nom de la Couronne, les prérogatives leur ont été déléguées. Le Parlement n'est pas intervenu dans ce transfert de pouvoirs. On pourrait qualifier les prérogatives de « pouvoirs exécutifs des ministres » (House of Commons, 2004, p. 8).
17. La constitution de 1958 ne prévoyait pas l'élection du président au suffrage direct. Celle-ci a été décidée par référendum en 1962.
18. La cohabitation existe lorsque le président élu appartient à un autre parti politique que le gouvernement.

## *Bibliographie*

- Abbot, Kenneth W. et Duncan Snidal (2000), “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, vol. 54, n°3, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 421-456.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes et Ernesto Stein (1996), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, OCE document de travail, n°394, Banque inter-américaine de développement, Washington, DC.
- Allison, John W. F. (1997), “Cultural Divergence, The Separation of Powers and the Public-Private Divide”, *Revue européenne de droit public*, vol. 9, n°2, Esperia Publications, Athens, pp. 305-333.
- Baird, Douglas G., Robert H. Gertner et Randal C. Picker (1994), *Game Theory and the Law*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bastable, Charles (1892, 3<sup>e</sup> édition de 1917), *Public Finance*, Macmillan and Co., Londres.
- Blöndal, Jón et Jens Kromann Kristensen (2002), “Le processus budgétaire aux Pays-Bas”, *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n°3, OCDE, Paris, pp. 43-80.
- Blöndal, Jón, Dirk-Jan Kraan et Michael Ruffner (2003), “La budgétisation aux États-Unis”, *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n°2, OCDE, Paris, pp. 7-54.
- Blöndal, Jón et Michael Ruffner (2004), “La procédure budgétaire au Danemark”, *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n°1, OCDE, Paris, pp. 57-91.
- Brennan, Geoffrey et James M. Buchanan (1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, New York.
- Brennan, Geoffrey et James M. Buchanan (1988), “Is Public Choice Immoral? The Case for a Nobel Lie”, *Virginia Law Review* 74, Virginia Law Review Association, Charlottesville, Virginia.

- Brion, Denis J. (1999), “Norms and Values in Law and Economics”, dans B. Bouckaert et G. de Geest (dir. pub.) *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 1, entry n°0800, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1041-1071.
- Buchanan, James (1977), *Freedom in Constitutional Contract – Perspectives of a Political Economist*, Texas A&M University Press, College Station, Texas.
- Buchanan, James (1987), “Constitutional Economics”, *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*, vol. 1, Macmillan, Londres, pp. 585-588.
- Buchanan, James (1997), “The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments”, *Public Choice*, vol. 90, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 117-138.
- Cabrero, Olga (2002), “A Guide to the Spanish Legal System”, Law Library Resource Xchange, [www.llrx.com/features/spain.htm#types](http://www.llrx.com/features/spain.htm#types).
- Campos, Ed et Sanjay Pradhan (1996), *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, Document de travail consacré à la recherche sur les politiques, n°1646, Banque mondiale, Washington, DC.
- Caretti, P. et E. Cheli (1988), “Statute and Statutory Instruments in the Evolution of European Constitutional Systems”, dans Alessandro Pizzorusso (dir. pub.), *Law in the Making: A Comparative Survey*, European Science Foundation Research on the Legislative Process, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.
- Daintith, Terence et Alan Page (1999), *The Executive in the Constitution*, Oxford University Press, Oxford.
- David, René (1900), *Les grands systèmes du droit contemporain*, Dalloz-Sirez, Paris.
- Delpérée, Francis (1988), “Constitutional Systems and Sources of Law”, dans Alessandro Pizzorusso (dir. pub.), *Law in the Making: A Comparative Survey*, European Science Foundation Research on the Legislative Process, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.
- Denniger, E. (1988), “Constitutional Law between Statutory Law and Higher Law”, dans Alessandro Pizzorusso (dir. pub.), *Law in the Making: A Comparative Survey*, European Science Foundation Research on the Legislative Process, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.
- Epstein, David et Sharyn O’Halloran (1999), “The Non-Delegation Doctrine and the Separation of Powers: A Political Science Approach”, *Cardozo Law Review*, vol. 20:947, New York.

- Epstein, David et Sharyn O'Halloran (2001), "Legislative Organization Under Separate Powers", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 17, n°2, Oxford University Press, Oxford.
- Gleich, Holger (2003), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries", Working Paper n°215, Banque centrale européenne, Francfort, février.
- House of Commons (2002, révisée juillet 2003), *Factsheet L7 Legislative Series "Statutory Instruments"*, House of Commons Information Office, Londres.
- House of Commons (2004), *The Civil Contingencies Bill*, House of Commons Library Research paper 04/07, Londres, janvier, [www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-007.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-007.pdf).
- Kirchgässner, Gebhard (2001), *The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence*, CESifo Working Paper n°617, University of Munich Center for Economic Studies and Institute for Economic Research, Munich, [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de).
- Kirstein, Roland (1999), "Law and Economics in Germany", dans B. Bouckaert et G. de Geest (dir. pub.), *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 1, entry n°0330, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 160-227.
- Kraan, Dirk-Jan (1996), *Budgetary Decisions: A Public Choice Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.
- McAuslan, Patrick (1988), "Public Choice and Public Law", *Modern Law Review*, vol. 51, n°6, Sweet and Maxwell, Londres, novembre.
- Medema, Steven G. et Nicolas Mercurio (1997), *Economics and the Law*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- North, Douglass (1991a), *The Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass (1991b), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n°1, Winter, American Economic Association, Nashville, Tennessee, pp. 97-112.
- Parisi, Francesco (2001), "Spontaneous Emergence of Law: Customary Law", *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 5, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 603-630.
- Parisi, Francesco (2004), "Customary Law", dans C.K. Rowley et F. Schneider (dir. pub.), *Encyclopedia of Public Choice Theory*, Kluwer, Dordrecht, pp. 136-138.



- Peerenboom, Randall (2002), *China's Long March toward Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Persson, Torsten et Guido Tabellini (2001), "Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?", Discussion Paper n°2872, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Pizzorusso, Alessandro (dir. pub.) (1988), *Law in the Making: A Comparative Survey*, European Science Foundation Research on the Legislative Process, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.
- Posner, Richard A. (1972), *Economic Analysis of Law*, Little, Brown and Co., Boston.
- Schick, Allen (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Report prepared for the State Services Commission and The Treasury, SSC, Wellington.
- Schick, Allen, (1998), *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*, World Bank, Washington, DC, mars.
- Schwarze, Jürgen (1992), *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, Londres.
- Scott, Graham, Ian Ball et Tony Dale (1997), "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, Issue 3, John Wiley and Sons, New York, décembre, pp. 357-381.
- Shepsle, Kenneth A. (1998), "The Political Economy of State Reform", discours, Seminar for State Reform, Colombian National Planning Department, Bogota, avril, [www.people.fas.harvard.edu/%7Ekshepsle/publications.htm](http://www.people.fas.harvard.edu/%7Ekshepsle/publications.htm).
- Taggart, Michael (1997), "The Province of Administrative Law Determined?", dans M. Taggart (dir. pub.), *The Province of Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford.
- Thuronyi, Victor (2003), *Comparative Tax Law*, Kluwer Law International, The Hague.
- Van der Hauwe, Ludwig (1999), "Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics", dans B. Bouckaert et G. de Geest (dir. pub.), *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 1, entry n°610, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1041-1071.
- Viandier, Alain (1988), *Recherche de légistique comparée*, Springer-Verlag, Berlin.

- Voigt, Stefan (dir. pub.) (2003), “Constitutional Political Economy”, *International Library of Critical Writings in Economics*, Elgar Reference Collection, Cheltenham.
- Von Hagen, Jürgen (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community*, Economics Papers 96, Commission européenne, Bruxelles.
- Von Hagen, Jürgen et Ian Harden (1994), “National Budget Processes and Fiscal Performance”, dans *Towards Greater Fiscal Discipline*, European Economy, Reports and Studies n°3, Commission européenne, Bruxelles.
- Von Hagen, Jürgen et Ian Harden (1995), “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, *European Economic Review*, vol. 39, North-Holland, Amsterdam, pp. 771-770.
- Von Neumann, John et Oskar Morgenstern (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Weingast, Barry R. (1996), “Political Institutions: Rational Choice Perspectives”, dans Robert E. Goodin et Hans-Dieter Klingemann (dir. pub.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford.
- Werin, Lars (2003), *Economic Behavior and Legal Institutions*, World Scientific Publishing Co., Singapore.
- Williamson, Oliver (1996), *The Mechanics of Governance*, Oxford University Press, New York.
- Wurzel, Eckhard (2003), *Consolidating Germany’s Finances: Issues in Public Sector Reform*, document de travail n°366 du Département économique, OCDE, Paris.
- Yläoutinen, Sami (2004), *Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries*, Discussion Paper n°72, Ministère des Finances, Helsinki.
- Zweigert, K. et H. Kotz (1998, 3<sup>e</sup> édition révisée), *Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford.

## Deuxième partie

# Comparaison des cadres juridiques des systèmes budgétaires dans les pays de l'OCDE\*

*Cette partie compare le rôle que joue la loi pour déterminer les acteurs et les procédures du budget, en mettant particulièrement l'accent sur 13 pays de l'OCDE. Bien que les lois portant sur le système budgétaire poursuivent divers objectifs, leur renouvellement intervient souvent dans le cadre de réformes des finances publiques. On remarque la grande hétérogénéité des textes qui régissent les principaux participants au budget – notamment les législatures, l'exécutif politique et administratif, et les instances de contrôle externe. L'importance du recours à la loi pour régler chaque étape de la procédure budgétaire varie beaucoup – qu'il s'agisse de l'élaboration, de la présentation, de l'adoption (par la législature), de l'exécution ou des dispositions relatives à la comptabilité publique et à l'élaboration de rapports. On présente des « modèles » ou tableaux comparatifs, qui concernent un certain nombre de problèmes et de procédures : les délais imposés à la loi de finances (obligations légales) ; les règles budgétaires ; les dispositifs à moyen terme ; la nature, la classification et la durée des crédits ; les comptes annuels et intra-annuels ; enfin, le statut d'intervenants spécifiques tels que les commissions budgétaires des Parlements ou les institutions de contrôle externe.*

\* Cette partie intègre les remarques de responsables des ministères des Finances (ou de leurs équivalents) en Allemagne, au Canada, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède, dont les noms sont mentionnés dans la première note de renvoi de chaque étude nationale. Elle s'inspire aussi des précieux commentaires formulés par Kazuhiro Minamitsu, du ministère des Finances japonais, ainsi que par Céline Allard et Etibar Jafarov, qui appartiennent au département européen du Fonds monétaire international.

## 1. Introduction

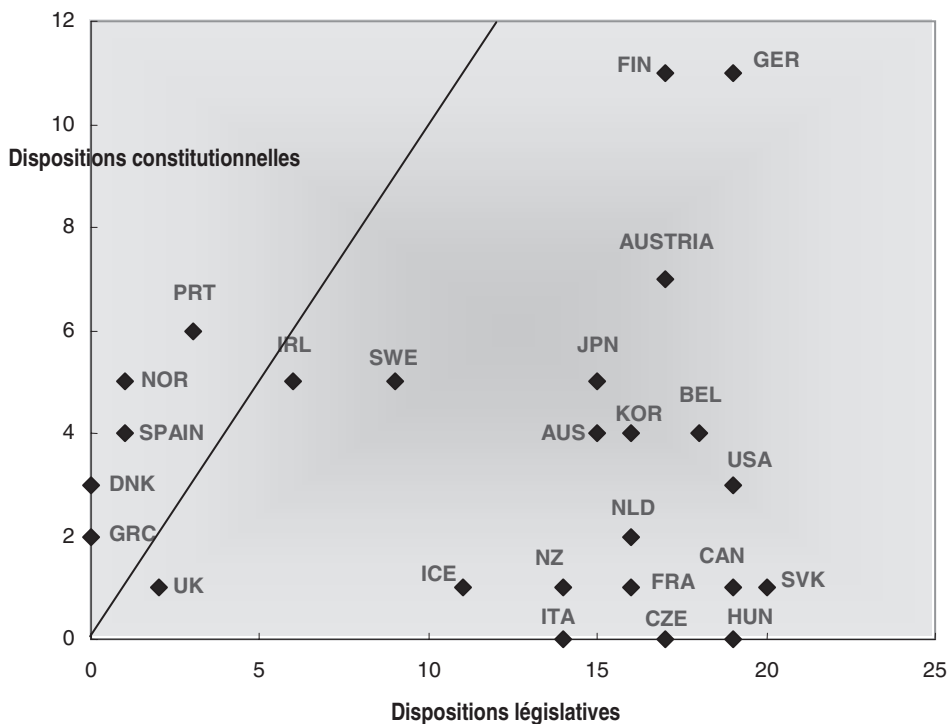
Les pays de l'OCDE sont loin d'être au même degré de la Constitution et de la loi pour poser des principes et énoncer des modalités détaillées en matière budgétaire (graphique II.1). Cette partie s'intéresse de plus près : 1) à la différenciation du cadre juridique des finances publiques dans les pays de l'OCDE ; 2) à la diversité des objectifs de la législation budgétaire dans ces pays ; 3) à celle des dispositions législatives visant le rôle des principaux acteurs de la procédure budgétaire, y compris des organes de contrôle externe ; et 4) à l'importance inégale, selon les pays de l'OCDE, du recours à la loi – plutôt qu'au règlement ou à des pratiques informelles – pour définir les mécanismes fonctionnels successifs de la budgétisation : préparation de la loi de finances, adoption et exécution, comptabilité et communication. Alors que la troisième partie de cette étude traitera des normes pouvant s'appliquer à la législation budgétaire, cette deuxième partie présente les pratiques en vigueur dans une sélection de pays. Elle s'inspire fortement des 13 études nationales détaillées que l'on trouve dans la quatrième partie. Ces informations complètent l'enquête que l'OCDE a consacrée aux pratiques budgétaires (OCDE, 2003).

Les différences de densité de la législation que l'on observe dans les pays de l'OCDE découlent surtout des facteurs suivants : la tradition juridique ; l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif ; l'effet cumulatif de l'adoption de réformes budgétaires par voie de lois nouvelles ou d'amendements à la législation existante. Avant d'aborder ces points, on considère la diversité des modes d'élaboration du cadre juridique des finances publiques dans les pays de l'OCDE.

Il existe dans la plupart d'entre eux un édifice juridique, qui se compose d'une constitution écrite, d'une ou plusieurs lois budgétaires ordinaires et d'un certain nombre de règlements visant les finances publiques (le tableau II.1 donne une liste des principaux actes législatifs et réglementaires dans 13 pays de l'OCDE). Les règlements sont essentiellement pris par le ministre ou le ministère des Finances (ou encore par leurs équivalents), mais les législateurs en établissent aussi. Quant à ces derniers, tout d'abord il y a des règlements qui ne s'appliquent qu'à la chambre (ou aux chambres) du Parlement (par exemple, les règles de procédure [*Standing Orders*] de la Chambre des communes au Canada et au Royaume-Uni). Ensuite, dans certains pays, des « règlements » ou « résolutions » parlementaires sont opposables à des organes externes au Parlement, y compris à ceux qui font partie de l'exécutif. Bien qu'ils n'aient pas les caractères de la loi proprement dite, ces textes peuvent avoir des effets similaires, en particulier

s'ils sont du deuxième type. Les règlements complètent les lois qui régissent le système budgétaire (au Danemark et en Norvège, ils s'y substituent).

**Graphique II.1. Densité du cadre légal des systèmes budgétaires dans 25 pays de l'OCDE**



*Note :* Ce graphique a été établi à partir des réponses positives aux questions 1.3 et 2.1 de l'enquête de l'OCDE sur les pratiques budgétaires (OCDE, 2003). Comme il y a 23 questions portant sur les dispositions légales en matière budgétaire (règles budgétaires incluses), le score peut aller jusqu'à 23. Chaque question de l'enquête faisait une distinction entre les dispositions constitutionnelles (abscisse) et législatives (ordonnée).

Tableau II.1. Le cadre juridique du système budgétaire dans 13 pays de l'OCDE

	Constitution (année d'adoption)	Principales lois (année initiale d'adoption ; textes amendés à des degrés divers)	Règlements/décrets/règles de procédure parlementaire
<b>Allemagne</b> État fédéral	Constitution de 1949	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de 1967 pour promouvoir la stabilité et la croissance économiques</li> <li>- Loi de 1969 sur les principes budgétaires ; Code budgétaire fédéral de 1969 ; Loi de 1985 sur la Cour fédérale des comptes</li> <li>- Lois sur les relations entre les pouvoirs publics</li> <li>- Lois portant création des fonds de sécurité sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Règlements d'application des codes budgétaires de la fédération</li> <li>- Règlement du <i>Bundestag</i></li> <li>- Règlement du <i>Bundesrat</i></li> </ul>
<b>Canada</b> État fédéral		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi constitutionnelle de 1867</li> <li>- Loi de 1985 sur la gestion des finances publiques</li> <li>- Loi de 1977 sur le vérificateur général</li> <li>- Loi de 1985 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Règles de procédure de la Chambre des communes</li> <li>- Règles du Sénat</li> <li>- Règlements pris par le secrétariat du Conseil du Trésor et par le département des Finances</li> </ul>
<b>Corée</b>	Constitution de 1948	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de 1961 sur le budget et la comptabilité publique</li> <li>- Loi-cadre de 1991 sur la gestion des « fonds publics »</li> <li>- Loi de 1948 sur l'Assemblée nationale</li> <li>- Loi de 1961 sur les budgets et la comptabilité des entreprises publiques</li> <li>- Loi de 1963 sur le Conseil d'audit et d'inspection</li> <li>- Loi de 1949 sur les emprunts publics ; loi de 1950 sur la gestion des actifs publics ; loi de 2002 sur la gestion de la trésorerie</li> <li>- Lois relatives aux finances des collectivités locales</li> <li>- Loi de base de 2002 sur la gestion des dépenses statutaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principes directeurs d'élaboration du budget formulés par le ministère du Plan et du Budget</li> </ul>
<b>Danemark</b>	Constitution de 1953	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de 1984 sur la comptabilité publique</li> <li>- Loi de 1976 sur le contrôleur général</li> <li>- Loi de 1968 sur les collectivités locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principes directeurs formulés par le ministère des Finances</li> <li>- Règles de procédure parlementaires</li> </ul>
<b>Espagne</b>	Constitution de 1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi générale sur le budget n°47/2003</li> <li>- Loi générale sur la stabilité budgétaire n°18/2001</li> <li>- Loi organique complétant la loi générale sur la stabilité budgétaire n°5/2001</li> <li>- Loi organique de 1982 relative à la Cour des comptes</li> <li>- Loi de 1988 réglant le fonctionnement de la Cour des comptes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Règles de procédure de la Chambre des députés</li> <li>- Règles de procédure du Sénat</li> </ul>

Tableau II.1. Le cadre juridique du système budgétaire dans 13 pays de l'OCDE (suite)

	Constitution (année d'adoption)	Principales lois (année initiale d'adoption ; textes amendés à des degrés divers)	Règlements/décrets/règles de procédure parlementaire
<b>États-Unis</b> État fédéral	Constitution de 1789	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de 1905 contre les déficits (<i>Anti-deficiency Act</i>)<sup>1</sup></li> <li>- Loi de 1921 sur le budget et la comptabilité publique<sup>1</sup></li> <li>- Loi de 1974 sur le budget du Congrès et le contrôle des gels de crédits<sup>1</sup></li> <li>- Loi de 1985 sur l'équilibre du budget et la maîtrise immédiate des déficits</li> <li>- Lois de 1990 et de 1997 sur l'exécution du budget</li> <li>- Loi de 1993 sur la performance et les résultats de l'État fédéral</li> <li>- Loi de 1978 sur l'inspecteur général ; Loi de 1982 sur l'intégrité financière des gestionnaires fédéraux ; Loi de 1990 sur les directeurs financiers</li> <li>- Loi de 1990 sur la réforme du crédit fédéral</li> <li>- Loi de 2004 du GAO sur la réforme des ressources humaines (GAO, <i>Government Accountability Office</i>, Office pour la responsabilité de l'État fédéral)</li> <li>- Loi de 1994 sur la réforme de la gestion de l'État fédéral</li> <li>- Loi de 1996 sur l'amélioration de la gestion financière fédérale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Règlement de la Chambre des représentants</li> <li>- Règlement du Sénat</li> <li>- Circulaire A-11 de l'OMB (<i>Office of Management and Budget</i>), intitulée « Établissement, soumission et exécution du budget »</li> </ul>
<b>Finlande</b>	Constitution de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de 1988 sur le budget de l'État</li> <li>- Loi de 2000 sur l'office de contrôle d'État</li> <li>- Loi sur les collectivités locales et autres textes législatifs en la matière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décret de 1992 sur le budget de l'État</li> <li>- Règles de la procédure parlementaire</li> </ul>
<b>France</b>	Constitution de 1958	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi organique de 2001 relative aux lois de finances</li> <li>- Loi organique de 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale</li> <li>- Loi de 1922 relative au contrôle des dépenses engagées</li> <li>- Code de la sécurité sociale</li> <li>- Code des juridictions financières (contrôle externe)</li> <li>- Code des collectivités territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décret de 1962 sur la comptabilité publique</li> <li>- Règlement de l'Assemblée Nationale</li> <li>- Règlement du Sénat</li> <li>- Décisions du Conseil constitutionnel</li> </ul>
<b>Japon</b>	Constitution de 1946	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de 1947 sur les finances publiques</li> <li>- Loi de 1947 sur la comptabilité publique</li> <li>- Loi de 1947 sur le Parlement (Diète)</li> <li>- Loi de 1947 sur le conseil de l'audit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principes directeurs d'élaboration du budget formulés par le ministère des Finances</li> </ul>

Tableau II.1. Le cadre juridique du système budgétaire dans 13 pays de l'OCDE (suite)

	Constitution (année d'adoption)	Principales lois (année initiale d'adoption ; textes amendés à des degrés divers)	Règlements/décrets/règles de procédure parlementaire
Norvège	Constitution de 1814	- Loi de 2004 sur l'Office de contrôle externe - Loi de 1992 sur les collectivités locales	- Dispositions réglementaires sur le budget prises en 1959 par le Parlement <sup>2</sup> - Règles de procédure parlementaire - Dispositions réglementaires relatives à la gestion financière, prises en 2002 par le gouvernement
Nouvelle-Zélande		- Loi constitutionnelle de 1986 - Loi de 1989 sur les finances publiques <sup>3</sup> - Loi de 1994 sur la responsabilité budgétaire <sup>3</sup> - Loi de 1988 sur le secteur public - Loi de 2001 sur le contrôle des comptes publics	- Règles de procédure de la Chambre des représentants
Royaume-Uni		- Lois de 1866 et de 1921 sur les ministères de l'Échiquier et de l'Audit - Lois de 1911 et de 1949 sur le Parlement - Loi de 1968 sur les emprunts publics - Loi de 1983 sur l'audit national ; Loi de 1998 sur la Commission d'audit - Lois sur les collectivités locales - Lois de 1998 relatives à la décentralisation (notamment pour l'Écosse et le Pays de Galles) - Loi de 2000 sur les ressources et les comptes de l'État	- Code de stabilité budgétaire adopté par la Chambre des communes - Règles de procédure de la Chambre des communes - Documents officiels diffusés par le gouvernement, par exemple les rapports de stratégie économique et budgétaire - « Comptabilité publique », document établi par le Trésor
Suède	Constitution de 1974 (composée de quatre lois, dont une sur le gouvernement)	- Loi de 1996 sur le budget de l'État - Loi de 1998 sur les emprunts et la dette de l'État - Loi de 1974 sur le Parlement ( <i>Riksdag</i> ) - Loi de 2002 sur le contrôle des activités de l'État - Loi de 2002 sur l'Office national de contrôle - Loi de 1991 sur les collectivités locales	- Règlements relatifs à la gestion des finances publiques, pris par le ministère des Finances

1. Ces lois et d'autres ont été intégrées au Code des États-Unis, en particulier au titre 31 (monnaie et finances) ou au titre 2 (Congrès). D'autres parties du Code intéressent également le système budgétaire, notamment les titres 3 et 5 (qui portent respectivement sur le président et l'organisation de l'État fédéral).

2. Il est prévu de proposer au Parlement, en 2005, un remaniement complet, d'ordre technique, des règlements budgétaires.

3. En 2004, ces deux textes, ainsi que la loi de 2004 sur les entités de la Couronne, ont été fusionnés.



## 2. Les différents objectifs du cadre juridique des systèmes budgétaires

L'hétérogénéité de la législation relative aux finances publiques dans les pays de l'OCDE reflète, pour une part la diversité d'objectifs du cadre juridique ; en effet, les traditions juridiques diffèrent, notamment par l'importance relative donnée à une constitution écrite et par l'existence – ou l'absence – d'organes chargés d'assurer la constitutionnalité des lois budgétaires.

L'une des principales vocations de la législation budgétaire est d'instaurer un ensemble de règles claires applicables aux stades successifs de la procédure – la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de la loi de finances ainsi que la diffusion d'informations s'y rapportant ; une autre fonction essentielle est de préciser le rôle et les responsabilités des divers participants à cette procédure. Il y a consensus sur la nécessité de règles explicites, mais les différences sont importantes quant au degré d'intégration de ces règles à la législation. Les divergences s'expliquent en partie par l'existence éventuelle d'obligations constitutionnelles, qui s'imposent au système budgétaire. Elles peuvent également découler du besoin : 1) d'inscrire des principes budgétaires dans la loi, au lieu de recourir à des « arrangements » moins officiels ; 2) de disposer de règles « permanentes » plutôt que temporaires<sup>1</sup> ; 3) de s'appuyer sur la loi pour empêcher les abus de pouvoir des responsables politiques de l'exécutif ou du législatif. On légifère souvent pour lancer des réformes budgétaires. Le cadre juridique du système sert d'autres desseins ; il peut, par exemple, donner un sens à la « suprématie du législateur » à l'égard des finances de la nation, améliorer la stabilité macroéconomique et renforcer la transparence en faisant connaître aux citoyens les règles d'organisation budgétaire du pays (encadré II.1).

### 2.1. La loi est-elle nécessaire ?

Certes, tous les pays démocratiques font figurer dans leur législation le principe de la suprématie budgétaire du Parlement, prévoyant notamment que seule la loi (c'est-à-dire le législateur) peut autoriser l'impôt ou la dépenses publique ; mais le degré d'intervention de la loi dans les autres aspects de la procédure budgétaire varie en fonction notamment de l'importance accordée au fondement légal des divers stades d'approbation de la loi de finances.

### Encadré II.1. Buts poursuivis par la législation budgétaire

- Bien définir les règles de fonctionnement du système budgétaire à l'intention de tous les acteurs intéressés.
- En garantir le respect.
- Intégrer des principes budgétaires à un texte ayant force de loi.
- Préciser les obligations constitutionnelles assignées au système budgétaire.
- Réformer le système – radicalement ou au coup par coup.
- Spécifier les compétences financières du législatif et de l'exécutif.
- Favoriser la stabilité macroéconomique.
- Rendre le système budgétaire plus transparent.

Les pays d'Europe continentale et les deux membres asiatiques de l'OCDE accordent un rôle éminent à la Constitution écrite et estiment nécessaire de donner aux principes force de loi (on peut les situer dans le premier quadrant du graphique II.2). Dans certains d'entre eux, la Constitution écrite prévoit que les règles qu'elle fixe soient précisées par une loi, organique ou ordinaire. Le formalisme y est ancré dans les mentalités : il est jugé essentiel de commencer par poser des principes généraux, de les intégrer à la législation et ensuite de mettre en œuvre le système budgétaire. Au point de départ de toute réforme budgétaire, on se demande d'abord comment il convient de modifier la législation en vigueur pour y incorporer la révision des principes établis ou pour en introduire de nouveaux, qui ne figuraient antérieurement dans les textes de loi. Dans un contexte culturel teinté de juridisme, l'opinion dominante est que le gouvernement – ou même les fonctionnaires – ne peuvent agir que si le législateur leur en donne le droit.

Cet état d'esprit contraste vivement avec l'attitude à l'égard de la loi de certains pays nordiques et des nations de tradition politique britannique (on peut les placer respectivement dans les deuxième et quatrième quadrants du graphique II.2). Dans les secondes, l'exécutif a hérité de très larges attributions budgétaires. Au Royaume-Uni, par exemple, la nature et la ventilation des crédits budgétaires sont décidées sans l'accord direct du Parlement. Outre les attributions dont il a hérité, le gouvernement est susceptible de disposer de compétences déléguées. Cela lui permet de prendre des décrets ou d'autres règlements relatifs au système budgétaire. Du fait de sa position dominante, il peut même amener le Parlement à

modifier son règlement « interne » (*Standing Orders*, c'est-à-dire les règles de procédure), pour renforcer ses propres prérogatives (ainsi, il limitera strictement les pouvoirs dont dispose le Parlement pour amender la loi de finances ou restreindra les délais prévus pour le débat budgétaire). Dans ces pays, le point de départ d'une réforme n'est pas « la nécessité d'une loi intégrant de nouveaux principes budgétaires ». On envisagera plutôt l'adoption éventuelle d'une loi, si cela peut être utile. Mais ce n'est pas une obligation. Le vote d'une loi ne présente généralement pas d'inconvénients pour l'exécutif, puisqu'il donne l'occasion à un Parlement en position de faiblesse d'avaliser ses projets budgétaires<sup>2</sup>. On en a eu l'illustration dans les années 90, quand les pays de tradition britannique ont adopté une législation pour rendre plus transparente la procédure budgétaire au sein du gouvernement ; c'était un moyen de faire adhérer, sans risque, le Parlement aux projets budgétaires futurs du gouvernement. Ces pays ont tous des systèmes parlementaires dans lesquels le cabinet (ou un puissant sous-comité à son service) s'accorde sur une stratégie budgétaire, fixe les agrégats correspondants et répartit les ressources. Le principal moyen à la disposition du Parlement pour faire valoir ses objections serait de renverser le gouvernement par un vote de censure. Toutefois, il use rarement de cet instrument, en raison de la discipline qui règne traditionnellement au sein du parti au pouvoir.

Les pays nordiques sont très attachés à la nécessité de recueillir l'assentiment de tous en évitant des confrontations inutiles. Ils y sont d'ailleurs contraints par la multiplicité des partis politiques qui participent aux gouvernements de coalition. Dans certains de ces pays, la réforme du système budgétaire a fait l'objet d'un consensus, sans qu'il soit besoin de passer par toutes les étapes officielles du processus législatif. Compte tenu de l'efficacité de tels mécanismes semi-légaux – et conformément au pragmatisme ambiant – on n'éprouve pas la nécessité de modifier les lois ou d'en introduire de nouvelles. On se garde d'un formalisme superflu, qui serait considéré comme limitant la souplesse permettant de procéder à de futurs changements de manière consensuelle. Au Danemark et en Norvège, ce qui compte est que les règles essentielles applicables à la procédure budgétaire aient l'accord de tous les participants et qu'ils les connaissent. (Il semble sans importance que les « règlements » soient pris par le législateur dans un pays et par l'exécutif dans l'autre.) A la différence des autres pays d'Europe continentale, il n'existe pas de cour constitutionnelle pour vérifier la conformité du budget à la Constitution. En outre, la population est bien informée, grâce à une longue tradition d'ouverture et d'accès à l'information à laquelle elle est très attachée. Enfin, les ministres sont responsables individuellement devant les Parlements de ces pays, qui disposent de larges pouvoirs pour s'informer et examiner les performances de chacun. Au Danemark, la Constitution autorise le Parlement à destituer les membres du

gouvernement pour mauvaise gestion. C'est la différence avec certains pays européens, où une gestion fautive du budget n'expose pas les ministres à des poursuites judiciaires<sup>3</sup>.

Une distinction apparaît clairement entre deux catégories de pays : ceux où une réforme des finances publiques doit obligatoirement s'opérer par voie législative et ceux aux yeux desquels la loi n'est pas nécessaire ou peut l'être éventuellement, en particulier s'il s'agit de renforcer les attributions budgétaires de l'exécutif. Il est plus facile de réformer les systèmes budgétaires dans ces derniers pays que dans les premiers – qui figurent à droite de la ligne traversant le graphique II.2. Les pays de tradition politique britannique et les nations nordiques ne sont pas liés par un état d'esprit empreint de juridisme et imprégné de l'importance de la Constitution. Pour impulser un processus de réforme budgétaire, le recours à la loi est plutôt considéré comme secondaire que comme une condition préalable et un élément majeur.

## ***2.2. Quand la loi est-elle nécessaire à la réforme budgétaire ?***

Alors que certains pays ont utilisé la loi pour lancer des réformes budgétaires, d'autres s'en sont dispensés. En règle générale, les pays de tradition britannique et les nordiques sont moins portés à légiférer que les pays d'Europe continentale, les membres asiatiques de l'OCDE et les États-Unis. Néanmoins, les pays influencés par le modèle britannique ont en fait beaucoup employé l'instrument législatif pour entreprendre diverses réformes (tableau II.2). Ce comportement s'explique davantage par l'ampleur des changements opérés que par l'avènement d'un nouveau mode de pensée teinté de juridisme. Il faut aussi voir que c'est le pouvoir exécutif qui propose spontanément de nouvelles lois, en particulier dans le domaine de la transparence budgétaire, afin de renforcer les pouvoirs dont il a hérité ou qui lui ont été délégués.

Il arrive que la législation serve surtout à permettre le lancement de futures réformes. Elle peut aussi ratifier des changements qui sont en cours ou déjà appliqués. Là où l'usage de la loi est de rigueur, on la modifie à un stade précoce du processus de réforme. En revanche, dans les pays qui se passent éventuellement de légiférer, la refonte des textes peut intervenir plus tardivement, voire pas du tout. Deux exemples illustrent ce contraste. Quand la France envisagea une réforme budgétaire vers la fin des années 90, il apparut nécessaire de revoir l'ordonnance de 1959 (Assemblée nationale, 1999). Trois années environ ont séparé les premières études approfondies sur la réforme de l'adoption, en août 2001, d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Pour garantir le succès du nouveau mode de budgétisation axée sur la performance, l'entrée en vigueur de la loi est étalée

sur une période de cinq ans (2001 à 2006). Pour sa part, le gouvernement britannique a diffusé en 1995 un document de réflexion consacré au budget et à la comptabilité publique<sup>4</sup>. Avant même le vote, en 2000, d'un nouveau texte – intitulé loi sur les ressources et les comptes de l'État – les ministères avaient déjà expérimenté le nouveau système. Celui-ci est entré intégralement en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2001, quelques mois seulement après l'adoption de la loi (H.M.Treasury, 2001).

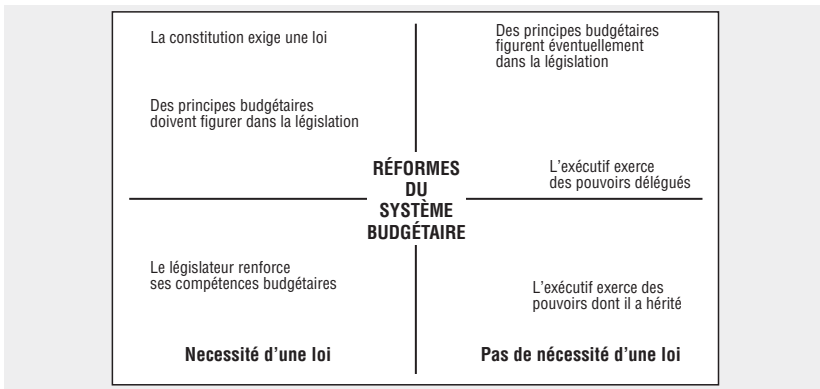
### ***2.3. Spécification des compétences budgétaires du législateur relativement à l'exécutif***

L'un des objectifs fondamentaux de la législation budgétaire est de définir explicitement les attributions du législateur en matière d'approbation et de suivi de la loi de finances annuelle. Elle précise notamment les modalités du contrôle de l'exécution du budget, ce qui comprend la surveillance des dépenses et des comptes. Sur ce point, le contraste est frappant entre les États-Unis et le Royaume-Uni. Dans le premier pays, on est très sensible au fait que toute réforme budgétaire doit être pleinement conforme à la Constitution. Les éventuelles questions de cet ordre sont généralement envisagées sous l'angle de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif. Le législateur sait que la cour suprême lui donnera probablement gain de cause s'il est démontrable que l'exécutif – c'est-à-dire la présidence – empiète sur le législatif. Ces considérations jouent moins au Royaume-Uni, où l'équivalent de la cour suprême fait partie de la Chambre des Lords. Sans doute cette dernière peut-elle en principe trancher les litiges relatifs au budget, au même titre que toute autre affaire administrative ; mais, en pratique, elle s'abstient de limiter les larges prérogatives que confèrent à l'exécutif les projets de lois budgétaires. A la différence de ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE, la plus haute juridiction britannique ne peut se référer à une constitution écrite.

Dans les années 60 et au début des années 70, le président des États-Unis avait pris l'habitude d'annuler ou de reporter des crédits votés par le Congrès ; l'idée se répandit alors que l'exécutif empiétait sur le droit réservé au législateur de décider des mesures dépensières dans le cadre des lois annuelles de dotation. Elle conduisit au vote, en 1974, de la loi sur le budget du Congrès et le contrôle des gels de crédits (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) prévoyant notamment la création d'un office budgétaire du Congrès (CBO, *Congressional Budget Office*), politiquement neutre et doté de quelque 250 agents. Ce texte a limité la possibilité pour l'exécutif de réduire les dépenses à des niveaux inférieurs à ceux autorisés par le Congrès, limitant du même coup les attributions budgétaires jugées « excessives » de l'exécutif. On a recouru à une réforme de la législation budgétaire pour renforcer les prérogatives, déjà importantes, du législateur

(il conviendrait de placer les États-Unis dans le troisième quadrant du graphique II.2). Le Royaume-Uni ne dispose pas d'une commission budgétaire unique, chargée de proposer des amendements de grande portée aux projets budgétaires du gouvernement. En revanche, il existe, dans les deux chambres du Congrès américain, une quarantaine de commissions qui participent à la procédure budgétaire (cf. étude de cas consacrée aux États-Unis).

### Graphique II.2. Réformes budgétaires et modifications de la législation



Le tableau II.2 donne des exemples de différents types de facteurs dominants qui incitent les pays à réformer le budget par voie législative :

- Des changements budgétaires ponctuels ont été appliqués de cette façon en Allemagne (cadre budgétaire à moyen terme) et commencent en Espagne (cadre à moyen terme et système axé sur les performances). En France, une grande réforme budgétaire à fondement législatif est en cours, au moins en ce qui concerne l'État (qui ne représente que 40 % environ de l'activité publique générale)<sup>5</sup>.
- En Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, la refonte de l'organisation budgétaire a reposé partiellement sur de nouvelles lois (cela vaut davantage pour la Nouvelle-Zélande que pour le Royaume-Uni), adoptées à un stade avancé du cycle des réformes. Certaines de ces lois ont délégué à l'exécutif de vastes compétences (ainsi, le Trésor britannique décide du contenu du code de stabilité budgétaire qu'il présente à la Chambre des communes).

Tableau II.2. Raisons de modifier les lois budgétaires

Sélection de pays

	Allemagne	Espagne	États-Unis	Finlande	France	Japon	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	Suède
1	Améliorer la stabilité macroéconomique en général (réduire le déficit budgétaire) 1a. Règles budgétaires qualitatives	1967-69	À partir de 1985	Début des années 90	Fin des années 90	Fin des années 90	À partir de 1986 Années 90	(Oui, mais par voie législative)	Milieu des années 90
1b.	Règles budgétaires quantitatives	Règle d'or	1985-89, 1991-02		1998				
2	Développer la transparence budgétaire				2001		1994	1998	1996
3	Instaurer un cadre budgétaire à moyen terme	1967-69	2003		2001		1994		1996
4	Introduire la budgétisation axée sur la performance		2003		2001		Fin des années 80	2001	
5	Donner plus de souplesse aux crédits budgétaires	1997		1992	2001		Fin des années 80		1996
6	Mettre en place la comptabilité sur la base des droits constatés ou la rendre possible		2003	1988	2001		Fin des années 80 1989	2001	
7	Diminuer la débudgétisation			1991	2001				
8	Amoindrir l'autorité/les pouvoirs de l'exécutif dans la procédure budgétaire		1974, 1990		2001				

Note : les dates indiquées sont celles de l'adoption de la (ou des) loi(s) et non du début de leur application

- En Finlande et en Suède, certaines réformes budgétaires ne donnent pas forcément lieu au vote de lois, du fait de l'existence de délégations de pouvoirs et/ou de l'étroite coopération entre le législateur et le gouvernement.
- Aux États-Unis, on a voté une loi particulière sur les résultats de l'action publique, pour orienter le budget fédéral vers la performance. Le législateur maîtrise complètement la ventilation des crédits ; les commissions du Congrès ont le droit d'ajouter de nouveaux projets dans les lois annuelles de dotation (ce serait inconcevable dans les pays de tradition politique britannique).

Dans les pays régis par une constitution, on a utilisé la loi pour rehausser l'autorité du législateur. On en donne trois exemples. En Finlande, la Constitution adoptée en 1999 a légèrement entamé les prérogatives de l'exécutif en matière d'habilitation législative (article 80). En France, la nouvelle « constitution financière », votée en 2001, a donné l'occasion de restituer au Parlement certaines des attributions qui lui avaient été retirées par la Constitution de 1958. En 2003, la Corée a amendé la loi sur l'assemblée nationale, afin d'instituer une commission permanente spécialisée dans les questions budgétaires et un office national du budget ; l'objectif était de renforcer les moyens dont disposent les élus pour examiner et approuver le projet de budget que le gouvernement leur soumet.

### **3. Différenciation du régime juridique des principaux acteurs du système budgétaire**

Les procédures budgétaires sont surtout mises en oeuvre par le législateur, l'exécutif et les organes de contrôle externe, tant à l'échelon de l'État central qu'à celui des administrations infranationales. Quand des fonctions de l'État central ou des collectivités territoriales sont exercées par des fonds extrabudgétaires, diverses instances décentralisées décident des ressources et des dépenses relatives à ces activités débudétisées. Par ailleurs, l'institution judiciaire est parfois amenée soit à trancher certains aspects des procédures budgétaires, soit à garantir la constitutionnalité des lois visant les participants au budget ou les procédures. C'est pourquoi elle est mentionnée dans la partie suivante, qui traite des « acteurs du budget ».

#### ***3.1. Les législatures***

Dans la plupart des pays de l'OCDE, une constitution écrite établit un certain type d'institution législative et prévoit ses principales missions. L'ancienneté des constitutions varie énormément, de même que la place qu'elles réservent à la procédure budgétaire. Certains pays de tradition



politique britannique (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande) ont des lois constitutionnelles, qui ne représentent pas une constitution complète (elles ne prévoient ni dispositions concernant les droits de l'homme, ni tribunal constitutionnel). Au Royaume-Uni, la loi sur le Parlement comporte des éléments de nature constitutionnelle. Les deux pays asiatiques membres de l'OCDE ainsi que la Suède ont également adopté une loi sur le Parlement. Dans ces trois cas, les textes en question complètent les dispositions de la Constitution relatives au rôle du Parlement.

### *3.1.1. Comparaison des législatures bicamérales et unicamérales*

La Constitution et/ou une loi sur le Parlement précisent l'organisation et les attributions de la législature, toutes deux influant sur la procédure d'examen du budget. L'existence de deux chambres est un facteur de complication, tant pour trouver un accord sur la législation budgétaire que pour voter la loi de finances annuelle. Quand on examine le rôle joué par l'institution législative dans la procédure budgétaire annuelle, les « modèles » suivants se dégagent :

- **Les parlements bicaméraux dans lesquels les deux chambres ont les mêmes pouvoirs budgétaires.** L'origine de cette situation est généralement l'élection directe et distincte de chaque chambre (exemple des États-Unis). Dans les pays concernés, l'obtention d'un consensus sur la loi de finances annuelle est plus ardue, surtout si la composition politique des deux chambres diffère.
- **Les parlements bicaméraux dans lesquels les deux chambres ont des attributions importantes, mais avec prééminence budgétaire de l'une d'entre elles.** Le Parlement peut être issu d'élections directes (Japon), indirectes (Allemagne, France) ou d'un système de nomination (Espagne). Chacune des chambres débat du projet annuel de loi de finances (la chambre élue ayant fréquemment la priorité). La Constitution prévoit des mécanismes de conciliation en cas de désaccord entre les deux chambres, la décision finale revenant généralement à la chambre élue.
- **Les parlements bicaméraux dans lesquels la chambre haute a des compétences budgétaires limitées ou nulles.** Les membres de cette dernière sont nommés par le gouvernement (exemple du Sénat canadien, non habilité à présenter des projets de lois à caractère financier) ou siègent au titre de leur état nobiliaire (exemple de la Chambre des Lords au Royaume-Uni, qui ne peut s'opposer à la loi de finances annuelle).

- **Les parlements unicaméraux issus d'élections directes** (Corée, Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande, Suède). L'absence d'une deuxième chambre facilite l'adoption de la loi de finances annuelle et de la législation budgétaire en général. Dans certains pays scandinaves et en Nouvelle-Zélande, il existait autrefois une deuxième chambre ; mais elle a été supprimée par des réformes constitutionnelles<sup>6</sup>.

### 3.1.2. Organisation des commissions parlementaires

Les législatures disposent généralement de pouvoirs d'amendement du projet budgétaire ; ils sont illimités dans 55 % des pays de l'OCDE (OCDE, 2003). Les amendements sont le plus souvent proposés par une ou plusieurs commissions à compétence budgétaire, dont la mission est de servir le Parlement.

Les constitutions ou les lois régissant les Parlements prévoient l'existence d'une commission budgétaire ou d'une instance équivalente, qui a vocation à coordonner l'ensemble des travaux du parlement en ce domaine (Corée, Finlande, Japon, Suède). En Finlande, la Constitution précise que le projet de budget doit être examiné par la commission des finances. La Constitution française se distingue en limitant à six le nombre de commissions parlementaires dans chacune des deux chambres. Cette mesure a été prise en réaction aux pouvoirs « excessifs » dont jouissait le Parlement avant l'adoption, en 1958, de la Constitution. En Corée et au Japon, l'institution et le rôle de la commission budgétaire sont du domaine de la loi, et non de la Constitution (au Japon, ils ressortissent de la loi sur la Diète et, en Corée, de la loi relative à l'assemblée nationale).

Les règlements ou règles de procédure du Parlement (« *Standing Orders* ») prévoient une commission budgétaire unique ou une pluralité de commissions intéressées à ce sujet (Allemagne, Canada, Espagne, France, Nouvelle-Zélande). Indépendamment de leur source juridique, les modèles fonctionnels de commissions budgétaires sont les suivants :

- **Absence de commission budgétaire pour examiner préalablement le budget.** Le Royaume-Uni est l'un des rares exemples de cette situation. La commission des comptes publics de la Chambre des communes suit seulement l'exécution du budget (« la comptabilité des crédits » traditionnelle) et non le projet de budget avant qu'il soit voté. La commission fiscale du Parlement britannique (dite des « voies et moyens ») a été supprimée en 1967. En revanche, l'assemblée régionale écossaise a mis en place une « commission des finances » qui a le droit de proposer des amendements au projet de budget de l'Écosse.

- **Commission budgétaire unique partageant ses attributions avec les commissions sectorielles.** Contrairement au Royaume-Uni, le Canada et la Nouvelle-Zélande disposent d'une « commission des finances » chargée d'examiner le projet de budget. Mais ses moyens d'action sont très limités, car elle n'est pas dotée de pouvoirs d'amendement. Pour sa part, la commission suédoise des finances jouit de larges compétences, au titre de la loi de 1974 sur le Parlement. Comme son homologue norvégienne, elle supervise la fixation des plafonds assignés à plus de vingt catégories de dépenses. Une fois mises en place, les commissions sectorielles sont chargées de la répartition des crédits dans la limite de ces plafonds. En Corée et au Japon, il existe aussi une commission budgétaire, instituée respectivement par la loi sur la Diète et la loi sur l'assemblée nationale. Il lui incombe d'analyser le projet de loi de finances, puis de contrôler son exécution.
- **Multiplicité de commissions à vocation budgétaire partageant leurs attributions avec d'autres commissions.** L'organisation des commissions de la chambre des Représentants et du Sénat des États-Unis est complexe et unique en son genre. La loi budgétaire de 1974 a créé, dans chaque chambre, une commission budgétaire, chargée d'élaborer le projet annuel de budget du Congrès (« la résolution budgétaire ») et de surveiller l'application du budget de l'État fédéral. Ces deux commissions conduisent la procédure budgétaire annuelle au sein du Congrès et ont compétence pour examiner les projets de lois à incidence budgétaire, telle que la loi de 1996 relative au veto par ligne budgétaire.
- **Commission budgétaire unique dotée d'attributions étendues.** Les deux chambres du Parlement français disposent d'une commission des finances, qui examine les volets recettes et dépenses des projets de lois de finances. Il en va de même en Allemagne du *Bundesrat*, mais pas du *Bundestag* : il existe dans ce dernier une commission budgétaire analysant en détail les estimations de dépenses, et une commission spécialisée dans les projets de lois à caractère fiscal. En Espagne aussi, chacune des deux chambres a sa commission budgétaire ; elle examine, amende le cas échéant et approuve le budget de l'État.

### 3.1.3. Qui établit les règlements parlementaires ?

C'est le règlement de chaque chambre qui définit généralement les fonctions des commissions parlementaires et les autres aspects de la procédure législative. Dans les pays où la séparation des pouvoirs est très marquée, l'exécutif n'intervient pas dans l'élaboration des règles parlementaires. Aux États-Unis, par exemple, les deux chambres du Congrès produisent une abondance de règles indépendamment de l'exécutif. En

Norvège, en l'absence de toute contrainte constitutionnelle ou législative et conformément à une pratique éprouvée, les règles spéciales de la procédure parlementaire applicables au budget sont contrôlées – voire même édictées – par l'exécutif, en l'occurrence le ministère des Finances. Elles s'appliquent au Parlement, mais aussi aux ministères et agences de l'exécutif. Toutefois, ces instruments juridiques ne remplissent pas toutes les conditions de la législation proprement dite (cf. le cas de la France où les règlements des assemblées ont statut légal). Dans les pays anglo-saxons, de même qu'en Norvège, le pouvoir exécutif est habilité à élaborer des projets de règles parlementaires. En Nouvelle-Zélande, par exemple, le « veto financier » – qui empêche le Parlement d'amender le projet de budget du gouvernement – a été intégré aux règles de la procédure parlementaire à l'initiative du Trésor (qui est l'équivalent du ministère des Finances).

#### 3.1.4. *Offices budgétaires au service des parlements*

Les ressources mises à la disposition du législateur pour l'assister dans l'analyse du budget ne relèvent pas de la constitution. Dans certains pays d'Europe continentale, la législation relative à la fonction publique et/ou au budget annuel (par exemple, en Allemagne) précise le nombre et le mode de rémunération du personnel, politiquement neutre, qui est attaché aux commissions parlementaires.

Aux États-Unis, une loi de 1974 a institué l'office budgétaire du Congrès (CBO, *Congressional Budget Office*). Ses missions sont les suivantes : formuler une prévision économique annuelle (qui s'ajoute à celle de l'exécutif) ; examiner le projet budgétaire annuel présenté par le président ; donner une appréciation sur toutes les mesures financières votées par le Congrès ; et établir des rapports, conformément à la loi de réforme budgétaire de 1995 (*Unfunded Mandates Reform Act*). Le CBO compte plus de 230 agents, soit bien davantage qu'en Corée et au Mexique, les seuls autres pays de l'OCDE qui ont mis en place des organes similaires, largement inspirés du modèle américain. La Corée a adopté, en 2003, une loi créant l'office budgétaire de l'Assemblée nationale.

### 3.2. *L'exécutif*

Le pouvoir exécutif exerce deux fonctions de première importance dans la procédure budgétaire. Tout d'abord, il lui appartient d'élaborer chaque année un projet de loi de finances. Pour respecter le principe de stabilité, ce projet doit s'insérer dans le cadre d'une stratégie à moyen terme cohérente pour les finances publiques. Ensuite, l'exécutif est responsable de l'exécution de la loi de finances annuelle et doit rendre compte au législateur des conditions d'application et des résultats. Le fondement juridique des

principales étapes de ce processus est évoqué ci-après, dans la section 4. La présente section se limite à l'examen du statut légal des principaux acteurs budgétaires de l'exécutif. Au sein de celui-ci, le pouvoir de décision et la responsabilité peuvent être de nature individuelle ou collective. Les différents cas de figure sont analysés successivement, sous l'angle juridique.

### *3.2.1. L'exercice individuel du pouvoir budgétaire au niveau politique : le président ou le souverain*

Cinq hauts personnages de l'État sont susceptibles de jouer un rôle en matière budgétaire, à savoir le président, le souverain, le premier ministre, le ministre et le conseiller politique. On décrit ici le statut juridique des quatre premiers. Dans certains pays, le droit administratif définit le régime des collaborateurs relevant de nominations politiques – qui participent souvent à l'élaboration du budget – au sein de l'exécutif (par exemple la loi espagnole relative à l'organisation et au fonctionnement des administrations centrales de l'État).

Dans un système politique présidentiel, le président est dépositaire de la totalité du pouvoir exécutif. Les responsabilités et les compétences d'ordre budgétaire peuvent consister à formuler le budget annuel, le soumettre au législateur, le ratifier, y opposer un veto (intégral ou partiel), le promulguer et établir des rapports sur son exécution. Des attributions analogues s'étendent à la préparation de projets de lois portant sur le système budgétaire et de lois de finances rectificatives. En tant que chef de l'exécutif, le président signe également des décrets ou autres actes réglementaires, dont certains sont importants pour les finances publiques.

En règle générale, la constitution écrite ne fait que résumer les fonctions budgétaires du président. Ainsi, celle des États-Unis énonce que « le pouvoir exécutif doit être conféré à un président ». Elle ne précise qu'indirectement ses responsabilités à l'égard du budget fédéral, en prévoyant qu' « il est tenu d'informer périodiquement le Congrès de l'état de l'Union et de lui recommander les mesures qu'il juge nécessaires et appropriées ». Le président est individuellement responsable de l'élaboration du budget et de sa soumission au Congrès : la loi le spécifie (titre 3 du code des États-Unis). La mise en jeu de cette responsabilité est assurée par le puissant pouvoir constitutionnel de destitution du président, même s'il est particulièrement difficile de violer les obligations de la Constitution dans le domaine budgétaire.

Tous les régimes présidentiels ne font pas obligation au président d'adresser un budget au Parlement. En Corée, par exemple, la Constitution demande à l'exécutif considéré dans sa globalité, et non au président en particulier, de soumettre le projet de loi de finances à l'assemblée nationale<sup>7</sup>.

Cet état de fait découle d'une disposition constitutionnelle différente, selon laquelle « les pouvoirs de l'exécutif sont conférés à l'ensemble de celui-ci sous l'égide du président ». Dans les régimes semi-présidentiels, comme la Finlande et la France, les responsabilités budgétaires du président découlent largement de la disposition constitutionnelle stipulant qu'il dirige le conseil des ministres. En Finlande, « le président de la république se prononce en présence du gouvernement sur les propositions avancées par celui-ci » (article 58 de la Constitution). Il a moins de pouvoirs que le président français, qui est en mesure, s'il a le soutien politique du gouvernement, d'influer sur les questions budgétaires (cf. étude de cas consacrée à la France).

En résumé, les dispositions constitutionnelles relatives aux responsabilités et aux prérogatives du président dans la procédure budgétaire varient selon les pays. Toutefois, même quand ses pouvoirs propres sont importants, l'essentiel de la procédure budgétaire – l'élaboration d'une loi de finances détaillée et de rapports décrivant son exécution – est délégué à des instances collectives au sein de l'exécutif.

Il en va de même pour les souverains. Dans certaines monarchies constitutionnelles (par ex., Danemark, Espagne, Norvège), la Constitution semble, à première vue, accorder une grande autorité au souverain. Au Danemark, « le pouvoir exécutif est conféré au roi », « le roi exerce l'autorité suprême dans le royaume » et « le roi n'a pas à rendre compte de ses actes ». Mais ces dispositions sont contrebalancées par d'autres : le roi « exerce l'autorité suprême par l'intermédiaire des ministres » et « les ministres sont responsables de la conduite du gouvernement ; leur régime est défini par une loi ». La Constitution de la Norvège ne comporte pas de clauses de ce type, mais cela n'a pas empêché l'adhésion aux principes du parlementarisme. A l'heure actuelle, aucun pays de l'OCDE ne donne au souverain un rôle important dans la procédure budgétaire, ses attributions nominales étant systématiquement déléguées aux ministres. Contrairement à l'exemple danois mentionné ci-dessus, cette délégation n'est pas toujours formulée officiellement. Dans les pays de tradition politique britannique, la reine (ou les gouverneurs généraux en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande) suit traditionnellement l'avis de ses ministres.

### 3.2.2. *Le premier ministre*

Dans les pays à régime politique parlementaire, le premier ministre est habituellement le chef du gouvernement. En fonction de l'importance accordée à la loi, ses responsabilités sont ou non spécifiées par des textes légaux. En premier lieu, la constitution écrite de certains pays précise les principales attributions du premier ministre (ou de son équivalent, tel que le

chancelier en Allemagne). En France, par exemple, le titre 3 de la Constitution de 1958 énonce qu'il dirige le gouvernement, veille à l'exécution des lois (y compris la loi de finances annuelle) et est individuellement responsable de l'action du gouvernement. La Constitution prévoit expressément que le premier ministre peut déléguer certaines fonctions. Ainsi, le ministre des Finances, qu'elle ne mentionne pas, soumet à l'Assemblée nationale le projet annuel de loi de finances. Au vu de la Constitution, il n'y a pas de doute qu'il agit au nom du premier ministre, lequel dispose de l'autorité en dernier ressort sur le texte soumis au Parlement.

En deuxième lieu, on trouve des pays dans lesquels les responsabilités du premier ministre sont dépourvues de base légale. C'est le cas dans les systèmes politiques d'influence britannique, où il exerce de très grands pouvoirs. Au Canada, par exemple, le premier ministre nomme non seulement les ministres membres du cabinet, mais aussi les sénateurs. Dans tous ces pays de type Westminster, il fixe les priorités générales du gouvernement et exerce un droit de veto au sein du cabinet comme dans les instances de son parti. Ces attributions ne figurent dans aucun texte. Le premier ministre influe aussi sur la stratégie budgétaire et les décisions annuelles du gouvernement dans ce domaine, en fonction du degré de délégation au ministre des Finances (ou à son équivalent) et de la confiance qu'il lui accorde.

### 3.2.3. *Le ministre des Finances*

Le ministre des Finances (ou son équivalent) joue un rôle capital dans la gestion budgétaire des pays à régime parlementaire. La constitution en fait rarement état, si l'on excepte l'Autriche et l'Allemagne. Dans ce dernier pays, par exemple, « le ministre des Finances doit, au nom du gouvernement, soumettre chaque année aux deux chambres du Parlement un compte rendu des ressources, des charges, du patrimoine et de la dette de l'État, relatif à l'exercice budgétaire précédent » (article 114 de la Constitution). Dans 13 autres pays de l'OCDE, la loi réserve explicitement au ministre des Finances la maîtrise de la gestion budgétaire (OCDE, 2003). Les décrets du gouvernement précisent parfois ses responsabilités. Ainsi, en France, un décret cosigné par le président et le premier ministre fixe les attributions du ministre des Finances.

Dans les pays de tradition politique britannique, le premier ministre dispose, en matière budgétaire au sein du cabinet, d'un droit de veto qui ne figure dans aucun texte. Au Royaume-Uni, le Chancelier de l'Échiquier n'est ni officiellement placé à la tête du Trésor, ni cité fréquemment dans la législation ; il peut néanmoins exercer une influence déterminante sur les décisions budgétaires finales arrêtées par le cabinet<sup>8</sup>.

### 3.2.4. *La responsabilité collective et individuelle des ministres*

Dans certains régimes parlementaires, la constitution énonce explicitement les responsabilités du cabinet. Au Japon, elle précise que « le pouvoir exécutif est conféré au cabinet » (article 65), qui, « en l'exerçant, est collectivement responsable devant la Diète » (article 66). L'ensemble du cabinet démissionne si la chambre des Représentants vote une motion de censure (article 69). En outre, « le cabinet doit établir le budget et le présenter à la Diète » (article 73). Au Japon, le cabinet a donc un statut constitutionnel. Mais, dans les pays de tradition politique britannique, c'est un organe extra-légal dont les fonctions ne sont pas fixées par la loi. Malgré l'absence d'attributions officielles, les décisions du cabinet ont un caractère contraignant et il contrôle fermement les ministères, y compris l'importance de leur budget.

Si le Parlement juge que le cabinet a trop de pouvoirs, deux possibilités s'ouvrent à lui : soit le renverser, soit limiter ses pouvoirs, le cas échéant par voie législative. Dans les deux cas, il en résultera une crise politique. Dans la première hypothèse, le Parlement pourra renvoyer le gouvernement en votant la censure, après avoir réuni la majorité nécessaire. Dans la deuxième, il faudra une majorité pour adopter une loi limitant l'autorité du gouvernement. Si les ministres membres du cabinet sont tous des dirigeants politiques de premier plan, cette situation suscitera aussi une crise de confiance à l'égard des leaders du gouvernement. Il n'apparaît donc pas essentiel que la loi précise l'intégralité des responsabilités du cabinet, puisque le Parlement est en mesure de « maîtriser » les abus de pouvoir budgétaire de cette instance en provoquant une crise politique.

Il arrive que la loi fixe les responsabilités individuelles des ministres à l'égard du législateur au titre de leur action budgétaire. Dans les pays nordiques, la constitution prévoit des obligations strictes de responsabilité ministérielle. Au Danemark, « les ministres sont comptables de la conduite du gouvernement et tout ministre peut être destitué pour mauvaise gestion » (articles 13 et 16 de la Constitution). En Finlande, la Constitution exige que les ministres divulguent au Parlement leur patrimoine et leurs autres activités professionnelles. En Suède, on met l'accent sur la responsabilité aussi bien individuelle que collective. La commission parlementaire constitutionnelle « examine comment les ministres s'acquittent de leurs obligations officielles. Elle a accès aux procès-verbaux des décisions gouvernementales et à tous documents. » La Constitution donne aussi le droit à tous les membres du Parlement, et par extension à tout citoyen suédois, d'obtenir un compte rendu de l'action des ministres. Ces dispositions constitutionnelles sont complétées par les lois sur la liberté de



l'information, qui permettent aux citoyens de se faire communiquer la quasi-totalité des documents officiels.

En France, le Parlement a voté une loi créant une cour spéciale de discipline budgétaire et financière, chargée de poursuivre les détournements ou l'usage inapproprié de fonds publics (articles L311-316 du *Code des juridictions financières*). Son incidence est néanmoins limitée, en raison surtout de l'immunité judiciaire accordée aux membres du Parlement, aux présidents des conseils régionaux et aux maires.

### 3.2.5. *Institution des ministères et des agences qui en dépendent*

L'une des innovations de la « nouvelle gestion publique » est de donner aux services des ministères davantage d'autorité et d'autonomie sur le plan budgétaire et en matière de gestion. Dans quelle mesure a-t-on recouru à la loi pour élargir les délégations de pouvoirs des ministres aux administrateurs non élus, qui ont la responsabilité de gérer, sur un mode commercial, des structures faisant partie de l'exécutif ?

La création de ministères et la définition de leurs fonctions relèvent de la loi ou du décret. Aux États-Unis, les dispositions légales qui régissent la mise en place des « agences » de l'exécutif (correspondant aux ministères des autres pays) sont particulièrement rigoureuses. Selon le code des États-Unis, aucun ministère ou agence ne peut être institué sans l'agrément explicite du Congrès. C'est ainsi que les missions du Trésor et de l'OMB (Office du management et du budget) ont été, à l'origine, fixées par une loi de 1921. De même, au Canada, la loi sur l'administration financière définit les responsabilités du conseil du Trésor et du ministère des Finances. Au Japon, la loi d'organisation nationale de 1948 requiert que les ministères soient établis par le législateur. C'est la raison de l'adoption, en 2000, de la loi sur le ministère des Finances, qui a redistribué les responsabilités, tout en créant un bureau du budget et un service fiscal placés sous l'autorité du ministère.

Dans certains pays nordiques et d'Europe continentale, l'instauration ou la fusion de ministères est une question interne au gouvernement (cf. les notes consacrées aux pays). Ce type de décision appartient généralement au conseil des ministres. Au Royaume-Uni, la loi n'a jamais précisé l'intégralité des fonctions exercées par le Trésor, dont l'autorité procède de la prérogative royale (c'est-à-dire des anciens pouvoirs dont la jurisprudence reconnaît la légitimité dans la conduite des affaires de l'État). Toutefois, certains ministères dépensiers britanniques ont été institués par la loi.

S'agissant des agences chargées de l'exécution du budget, la Suède est l'un des rares pays où des « autorités administratives » autonomes disposent de pouvoirs attribués par la Constitution : celle-ci interdit au Parlement et au

gouvernement de donner des directives à un organisme administratif sur le mode d'exercice de l'autorité publique dans des dossiers individuels. Dans d'autres pays, la loi peut servir à instituer des agences publiques. En Europe continentale, on fait une distinction entre les agences de droit public et de droit privé<sup>9</sup>, ces dernières ayant davantage le caractère d'entreprises et étant moins soumises au contrôle ministériel (OCDE, 2002a). Toute agence n'est pas créée par une loi particulière : beaucoup sont considérées comme des unités administratives dépendant des ministères. C'est le cas d'un grand nombre des agences exécutives du Royaume-Uni (qui emploient actuellement plus de 75 % des fonctionnaires britanniques). Pourtant, certaines d'entre elles – les organismes publics non ministériels – sont instituées par des lois spécifiques. Peu de pays ont adopté une législation-cadre donnant une classification des différentes agences selon leurs fonctions, leur degré d'indépendance ou leur structure de gouvernance. Toutefois, la Nouvelle-Zélande envisageait, en 2004, de faire voter à cette fin la « loi sur les entités de la Couronne ».

### 3.2.6. Responsabilité de l'exécutif non politique

Il est de tradition que les relations de responsabilité entre les ministres (membres du conseil) et les dirigeants opérationnels des ministères (« secrétaires généraux », « directeurs généraux », etc.) ne relèvent pas de la loi. Dans de nombreux pays, la constitution écrite prévoit que le régime de la fonction publique soit fixé par la législation. Ainsi un certain nombre d'entre eux ont des lois relatives aux fonctionnaires, qui définissent habituellement leurs devoirs et leurs responsabilités professionnels (Banque mondiale, 2001). Ce type de texte définit leur vocation fondamentale (par exemple le « service de l'État ») et fixe les règles relatives à la titularisation, à la sécurité des emplois, à la rémunération et au régime disciplinaire. Mais il ne s'agit que d'un cadre qui permet de spécifier les situations particulières. Dans la plupart des cas, les gouvernements (et non le législateur) prennent des décrets pour préciser les responsabilités des hauts fonctionnaires à l'égard des ministres.

Dans quelques pays (les États-Unis par exemple), la responsabilité de la gestion financière au sein de l'exécutif est réglée par la loi. Cela résulte de la volonté du législateur de contrôler l'application du budget. Le plus souvent, il laisse à l'exécutif le soin de prendre des décrets pour établir les procédures de contrôle financier et en surveiller le fonctionnement (cf. ci-après la section traitant l'audit et le contrôle internes). En Nouvelle-Zélande, avant le passage à la budgétisation axée sur les performances, une loi de 1988 avait clarifié les rapports de responsabilité entre les ministres du cabinet et les hauts fonctionnaires chargés d'assurer les services publics. Cette loi sur le secteur public bouleversait radicalement la mission des directeurs de

ministère, qui devenaient des gestionnaires du budget, du personnel et des autres ressources qui leur étaient allouées. Le Parlement perdait le contrôle des intrants, tels que les effectifs des ministères et des agences. On a mis en place des dispositions contractuelles, inspirées de la nouvelle économie institutionnelle (encadré II.2). Rares sont les pays qui ont copié le strict « contractualisme » de cette législation.

### **Encadré II.2. La loi néo-zélandaise de 1988 sur le secteur public**

Dispositions ou obligations énoncées :

- L'autorité budgétaire est conférée aux responsables des ministères, qui deviennent des « directeurs généraux », chargés de gérer leurs **intrants**, personnel et rémunération inclus. En tant que gestionnaires, ils doivent déterminer les moyens les plus efficaces de produire les services publics dont ils sont responsables.
- Les directeurs généraux sont personnellement tenus de fournir des **produits** de grande qualité – c'est-à-dire des biens et services destinés au gouvernement et aux autres usagers.
- Des contrats individuels sont passés entre les gestionnaires de budgets (pourvoyeurs de services) et les ministres (acheteurs de services) ; ils portent sur la qualité, la quantité, le délai de livraison et le prix des services agréés. Chaque directeur général conclut avec le ministre concerné un « accord de performance » individuel, auquel est annexé un « accord d'achat » spécifiant les **produits** que le département doit mettre à la disposition du ministre.

### **3.3. Le système judiciaire**

Le système judiciaire peut être amené à intervenir à l'occasion d'une réforme budgétaire et de la présentation concomitante au Parlement d'une nouvelle loi. Deux éventualités principales peuvent se présenter :

- **Contrôle des lois par une juridiction spéciale ou constitutionnelle.** Dans les pays rattachés à ce « modèle » (Allemagne, Corée, Espagne), la loi suprême prévoit l'existence d'un tribunal constitutionnel. Quand les projets de lois budgétaires lui sont soumis, celui-ci peut annuler une partie des dispositions votées par le législateur. Deux exemples illustrent ce cas de figure. En 1998, la cour suprême américaine a jugé inconstitutionnelle la loi de 1996 sur le veto par ligne budgétaire, qui aurait autorisé le président des États-Unis à retirer certains éléments spécifiques des lois de dotation adoptées par le Congrès. De ce fait, la totalité du texte a été abrogée. En 2001, dans le cadre du contrôle

obligatoire de la constitutionnalité des « lois organiques », le Conseil constitutionnel français a censuré deux articles de la loi organique relative aux lois de finances. Il a déclaré contraire à la Constitution l'obligation imposée au Parlement de réviser le programme annuel de travail de l'instance de contrôle externe (la Cour des comptes), qui est un organe constitutionnel indépendant, doté de certaines fonctions juridiques.

- **Absence de contrôle de la constitutionnalité.** Dans les pays de tradition politique britannique et dans la plupart des pays nordiques, il n'y a pas de tribunal constitutionnel. Si des modifications du système budgétaire figurent dans une nouvelle loi, aucune haute cour ne se prononce sur leur conformité à la Constitution. Cependant, le ministère de la Justice et/ou les spécialistes parlementaires de la rédaction des textes font en sorte que la nouvelle législation ne contredise pas les autres lois en vigueur.

Outre la vérification des lois budgétaires intervenant entre le vote et la promulgation, les tribunaux peuvent être saisis quand le législateur et l'exécutif ne respectent pas la loi. Cela se produit rarement, en partie en raison de la nature même de la législation relative aux finances publiques : elle pose un cadre général et ménage une souplesse d'application, de sorte que peu de domaines peuvent permettre aux parties intéressées d'attaquer les instances exécutives ou législatives pour violation de la loi.

Il arrive que les textes contiennent des dispositions visant à assurer leur respect. Si, par exemple, la loi de finances annuelle n'est pas adoptée dans les délais légaux, il existe généralement des clauses donnant provisoirement l'autorité budgétaire pour le début d'un nouvel exercice. Les règles budgétaires quantitatives constituent un deuxième exemple. Quand elles sont inscrites dans une loi, elles sont habituellement assorties de voies d'exécution, telles que l'obligation de geler des crédits (cas du « *Budget Enforcement Act* » aux États-Unis), ou d'amendes sous forme de dépôts obligatoires (critères de Maastricht pour l'UE). En cas de non respect des mécanismes d'exécution, la justice peut éventuellement être saisie<sup>10</sup>. Dans les états américains où 1) la législation budgétaire est très précise et 2) les recours judiciaires fréquents, les juridictions locales ont quelquefois été appelées à se prononcer quand l'exécutif local ne parvenait pas à équilibrer le budget conformément à la Constitution de l'État (Briffault, 1996).

### 3.4. Les instances de contrôle externe

#### 3.4.1. « Modèles » constitutionnels ou légaux de contrôle externe

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la constitution écrite prévoit une instance indépendante d'audit externe (ou un organe équivalent). Même en l'absence de constitution écrite, ces entités sont habituellement créées par une loi particulière. Les différences portent sur le degré d'indépendance des contrôleurs (surtout à l'égard de l'exécutif), leur mode de gouvernance et l'exercice éventuel de fonctions juridictionnelles. Au sein de la législation existante, on peut distinguer cinq « modèles » d'organisation de l'audit externe, dont le premier prédomine actuellement et est le plus proche des normes d'INTOSAI :

- **Les instances indépendantes placées exclusivement à la disposition du législateur.** Dans les pays de tradition politique britannique, le responsable de l'instance de contrôle externe est considéré comme étant au service du Parlement. Ces pays attribuent également à l'auditeur général une fonction de « contrôle financier », qui lui impose de contresigner tous les virements de fonds budgétaires aux ministères dépensiers<sup>11</sup>. Aux États-Unis, l'Office général des comptes, institué par la loi de 1921 et réorganisé par la loi de 2004 sous le nom d'Office pour la responsabilité de l'État fédéral (GAO, *Government Accountability Office*), opère uniquement au service du Congrès. La cour des comptes autrichienne, qui n'a pas de compétences juridictionnelles, correspond également très bien à ce modèle (IMCL, 2003).
- **Les contrôleurs parlementaires ayant le concours d'une instance d'audit externe.** Ils existent dans les pays nordiques, où la constitution demande au Parlement de nommer ou d'élire un certain nombre de contrôleurs parlementaires ou, s'agissant de la Suède, un conseil consultatif. Dans tous les pays nordiques, les contrôleurs parlementaires et le conseil consultatif travaillent en liaison avec un office d'audit externe, qui dépend totalement du Parlement, ou bénéficient de ses services.
- **Les « cours » indépendantes, dépourvues de fonctions juridictionnelles et servant partiellement l'exécutif.** Les Constitutions de l'Allemagne et des Pays-Bas ont créé des cours des comptes caractérisées par une gestion collégiale. En Allemagne, leurs membres (qui jouissent de la même indépendance que les magistrats) se réunissent en « collèges » pour examiner, à la façon de pairs, les contrôles individuels. À la différence des instances similaires qui existent dans plusieurs autres pays d'Europe continentale

(cf. paragraphe suivant), ces « cours » n'exercent pas de fonctions juridictionnelles.

- **Les cours indépendantes, pourvues de fonctions juridictionnelles et servant partiellement l'exécutif.** Les cours des comptes de pays comme la Belgique, l'Espagne, la France et l'Italie ont des attributions juridictionnelles. Leurs membres sont des magistrats, qui jugent les comptes des comptables publics et ont le droit de déclencher ensuite une procédure, s'il le faut. En vertu de la Constitution, la Cour des comptes française est à la fois au service de l'exécutif et du législateur, alors que ses homologues espagnole et italienne rendent directement compte au Parlement. En France, le président de la Cour des comptes est nommé par le seul chef de l'État (et non par le Parlement) sur proposition ministérielle (Flizot, 1998). En Espagne il est nommé par le Roi, sur proposition de la cour réunie en séance plénière. En Belgique, au contraire, le président de la cour des comptes est choisi par le Parlement.
- **Les instances indépendantes placées au service de l'exécutif.** En Corée et au Japon, les organes de contrôle externe dépendent de l'exécutif. Mais ils sont indépendants du cabinet et ne font pas partie d'un ministère<sup>12</sup>. En revanche, jusqu'à une date récente, les offices de contrôle externe finlandais et suédois étaient sous la tutelle du ministère des Finances, comme cela avait été le cas au Danemark jusqu'au milieu des années 70 (cf. étude des pays nordiques). En France, le budget annuel de la Cour des comptes (qui n'appartient pourtant pas à l'exécutif) est intégré à celui du ministère des Finances.

### 3.4.2. Contenu de la législation relative au contrôle

Les lois relatives à l'audit en déterminent le champ d'application. Outre la vérification de l'ensemble des administrations, les instances responsables ont quelquefois pour mission de contrôler les entreprises publiques. Dans les pays fédéraux, celles qui ont un caractère infranational ont été instituées par des lois votées à cet échelon. Dans certains pays unitaires, les instances régionales de contrôle ont été créées par un texte de loi, mais souvent sont uniquement compétentes pour auditer les comptes des administrations infranationales (exemple des chambres régionales des comptes en France ou de la commission d'audit au Royaume-Uni).

La législation indique généralement les différents types de contrôles effectués. Il est devenu très fréquent qu'elle prévoit la conduite d'audits de performance (sur l'efficacité de l'usage de l'argent public), en sus des vérifications de régularité et de conformité. Elle donne aussi aux instances de contrôle externe le droit d'enquêter sur les malversations financières. Les

suites à donner peuvent relever d’elles-mêmes ou de la commission parlementaire responsable du suivi des recommandations formulées par les rapports, annuels ou ponctuels, de l’instance de contrôle externe.

La Constitution ou les lois relatives à l’audit externe précisent les obligations d’information. La législation demande souvent que les rapports d’audit soient présentés directement aux élus. Dans la plupart des pays nordiques, l’office de contrôle externe adresse son rapport aux contrôleurs parlementaires, qui présentent ensuite les conclusions au Parlement réuni en séance plénière. En Suède, l’auditeur général responsable en ce domaine adresse au gouvernement les rapports intéressant la gestion financière et les performances, à l’exception de ceux qui concernent les agences placées sous le contrôle du Parlement. Le rapport d’audit sur les comptes annuels de l’État est soumis au gouvernement et au Parlement. Le Conseil consultatif est habilité à soumettre des rapports au Parlement. En Corée, la loi prévoit de soumettre en même temps à l’exécutif et au législateur les rapports de l’office de contrôle externe. Au Japon, la loi sur les finances publiques fait obligation au cabinet (organe constitutionnel) de communiquer au Parlement les comptes audités, ce qui implique que le conseil de l’audit lui ait préalablement soumis son rapport. En résumé, l’organisation de la responsabilité fait apparaître des différences, qui se retrouvent dans les lois relatives au contrôle externe. Elles sont très importantes, de même que celles des modes de nomination du contrôleur général (ou de ce qui en tient lieu) (tableau II.3).

**Tableau II.3. Le cadre juridique du contrôle externe : exemples de différences**

Le président de l’institution supérieure de contrôle est principalement responsable devant :	Le président de l’institution supérieure de contrôle est nommé par :		
	Le Parlement	L’exécutif	Les deux*
Le Parlement	Danemark, Finlande, Norvège, Suède	Canada, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni	Espagne, États-Unis
L’exécutif			Corée
Les deux		France	Allemagne, Japon

*Note* : Espagne : nomination formelle par le Roi, sur recommandation de la Cour des comptes. États-Unis (et Corée) : nomination par le président et confirmation par le Sénat (Parlement). Allemagne (et Japon) : approbation formelle par le Parlement d’une proposition du gouvernement (cabinet).

### ***3.5. Administrations infranationales***

La Constitution règle en général les relations entre les différents niveaux de l’État et/ou des Parlements. Les autorités régionales jouissent, ou non, de l’indépendance budgétaire vis-à-vis du gouvernement central. Une analyse

approfondie du cadre juridique des administrations infranationales dépasserait le cadre de cette étude, qui distingue trois grandes catégories de systèmes budgétaires infranationaux :

- **Les pays fédéraux, où les législatures infranationales votent une législation budgétaire applicable dans leur ressort.** Elles y sont habilitées par les constitutions écrites qui existent à chaque échelon des pouvoirs publics. Ces dernières définissent les fonctions et responsabilités financières des assemblées et des exécutifs décentralisés. Les lois budgétaires votées par les législatures infranationales doivent être pleinement conformes à la constitution fédérale. Les dispositions constitutionnelles diffèrent sur les points suivants : répartition des attributions budgétaires, degré d'interdépendance et de concertation des législatures, compétence complémentaire ou exclusive des lois budgétaires fédérales et infranationales (Watts, 2003). Dans divers pays de l'OCDE, la législation financière des états/provinces est du ressort des assemblées régionales représentatives : celles des états en Australie et aux États-Unis, des *Länder* en Allemagne et Autriche, des provinces au Canada, des cantons en Suisse.
- **Les pays unitaires où les assemblées régionales sont compétentes en matière de législation budgétaire.** Certains pays unitaires ont un caractère « semi-fédéral » : la Constitution dote les assemblées régionales du pouvoir de légiférer dans des domaines spécifiques d'intervention, notamment les budgets locaux. Dans le cas de l'Espagne, toutes les régions autonomes ont des attributions législatives, lesquelles s'exercent dans le respect d'une loi-cadre nationale. D'autres pays unitaires ont adopté une législation nationale qui délègue à certaines parties du pays des responsabilités législatives dans le domaine budgétaire. Au Royaume-Uni, la loi de dévolution de 1998 sur l'Écosse y a institué un Parlement investi de l'intégralité du pouvoir législatif en matière des finances. Il a pu ainsi adopter sa propre législation budgétaire, à savoir la loi de 2000 sur les finances et la comptabilité publiques en Écosse. Au Pays de Galles, en revanche, l'assemblée régionale (instituée par la loi de dévolution de 1998 sur le Pays de Galles) a seulement le droit de voter une législation secondaire d'application locale.
- **Les pays unitaires où les assemblées régionales ne sont pas compétentes en matière de législation budgétaire.** Dans les circonscriptions infranationales de ces pays s'applique une législation nationale fixant l'autorité et les compétences des échelons centraux et locaux des pouvoirs publics en matière d'impôts, de dépenses et



d'emprunts ; il en va de même pour tous les types de transferts opérés au sein de l'État pour atténuer les disparités horizontales et verticales. En France, le code des collectivités territoriales, adopté par l'Assemblée nationale, regroupe tous les textes de lois concernés, notamment ceux qui règlent les procédures budgétaires, en fonction du niveau d'administration infranationale impliqué (région, département ou commune). Il est complété par la loi organique de 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales. La Corée, le Japon, les pays nordiques et les Pays-Bas sont d'autres exemples de systèmes unitaires ; eux aussi ont des lois sur les collectivités locales qui précisent l'organisation budgétaire des régions et des communes. Certains pays (Danemark, Finlande et France, par exemple) possèdent quelques territoires – dont des îles – qui jouissent d'une autonomie particulière, y compris dans le domaine budgétaire.

Une première question importante est de savoir si la législation d'un pays – qu'il soit fédéral ou unitaire – applique impérativement des règles nationales aux finances et à la comptabilité publiques. S'agissant des fédérations, l'exemple de l'Allemagne contraste vivement avec celui des États-Unis. La Constitution fédérale allemande permet aux deux chambres du Parlement de voter une législation fédérale portant sur la gestion budgétaire à tous les échelons des pouvoirs publics. Un texte posant les principes et fixant les procédures à suivre dans toutes les régions (*Länder*) a donc été adopté en 1969. Il oblige chaque *Land* à copier le cadre budgétaire et comptable de l'État fédéral. Le législateur a également institué une instance de coordination intergouvernementale, dotée d'attributions consultatives (mais sans pouvoir juridique), qui gère les relations entre les différents échelons administratifs. Aux États-Unis, le principe du « droit des états » et celui de l'autonomie budgétaire se conjuguent : les 50 états déterminent librement les conditions d'établissement, d'adoption et d'exécution de leur budget ainsi que les modalités d'information. Les constitutions et autres textes de loi des états ont des provisions différentes quant à leurs procédures budgétaires. Les états ne sont pas tenus d'harmoniser leurs procédures (y compris pour la création de fonds extra-budgétaires) ou de pratiquer une comptabilité uniforme.

Dans les pays unitaires, la loi et/ou le règlement obligent les autorités infranationales à informer l'État central de la situation de leurs finances. Dans certains cas, l'information est facilitée par l'imposition, à l'échelle nationale, d'une comptabilité et d'une trésorerie centralisées (exemple français). C'est généralement la loi qui habilite le gouvernement central à définir un système de comptabilité publique. Il importe que l'organe budgétaire central (le ministère des Finances) ait autorité pour se faire communiquer par les collectivités locales des rapports périodiques

d'exécution de leur budget, établis selon des normes identiques. Certains pays prévoient une coordination avec le ministère de l'Intérieur (ou son équivalent), puisqu'il est le principal responsable des rapports avec les entités territoriales.

Une deuxième question importante porte sur le dispositif juridique qui régit les transferts au sein des pouvoirs publics ; en effet, dans plusieurs pays (Canada, Corée, Espagne, Japon, pays nordiques) les transferts ou subventions de l'État fédéral (ou central) aux autorités infranationales représentent une grande partie de leurs ressources. Ces pays – et d'autres – ont adopté une législation spécifique, qui prévoit divers mécanismes de transferts au sein des pouvoirs publics (pour remédier aux déséquilibres horizontaux et verticaux) ainsi que des subventions affectées, des accords de partage de recettes fiscales, etc. Un examen détaillé des différences entre les lois nationales organisant la décentralisation budgétaire dépasse le cadre de cet ouvrage.

Que les pays soient fédéraux ou unitaires, une législation distincte s'applique aux opérations d'emprunt des autorités infranationales. Dans les systèmes fédéraux, le montant annuel des emprunts approuvé par les législatures infranationales peut faire l'objet de restrictions d'ordre constitutionnel ou législatif. En Allemagne (à la différence des États-Unis, par exemple), la loi autorise le gouvernement fédéral, en accord avec le *Bundesrat*, à limiter ce montant à un chiffre inférieur à celui agréé par la législature infranationale compétente, si c'est nécessaire pour éviter de compromettre les équilibres macroéconomiques. Dans les pays unitaires, la législation des collectivités locales (France, Italie, Suède, par exemple) prévoit parfois une « règle d'or » qui plafonne les emprunts des autorités infranationales au niveau nécessaire pour couvrir les dépenses d'investissement. Quelques pays unitaires (comme la Finlande) ne soumettent à aucune contrainte, autre que celle du marché, les emprunts des collectivités décentralisées (Ter-Minassian et Craig, 1997, tableau 1).

### ***3.6. Instances supranationales et organisations internationales***

Des principes directeurs de politique budgétaire ont été assignés aux 25 pays membres de l'Union européenne. Les premiers sont couramment qualifiés de « critères de Maastricht » : ils prévoient que les pays membres ne doivent pas laisser la dette publique dépasser 60 % du PIB et le déficit des administrations 3 % du PIB. Le deuxième principe, fixé par le pacte de stabilité et de croissance, est que le solde budgétaire doit être nul ou positif sur la durée totale du cycle conjoncturel. La principale question qui intéresse cette étude est de savoir si ces directives sont légalement opposables aux pays membres. La réponse est que les directives quantitatives de l'UE n'y

ont pas force de loi, car les principes directeurs figurent dans les protocoles des traités ; or, seul le contenu lui-même des traités s'impose aux pays membres (à condition qu'ils aient révisé leur constitution ou voté une loi nationale conférant à l'UE les compétences correspondantes, ce qui est le cas de la plupart d'entre eux). Ainsi, l'Allemagne et la France, qui n'ont incorporé les critères de Maastricht à aucune loi interne, ont estimé rester dans la légalité quand leurs budgets ont accusé, en 2004, un déficit supérieur à 3 % du PIB.

Toutefois, certains pays de l'UE ont adopté de leur plein gré une législation interne conforme aux directives budgétaires communautaires. En Espagne, par exemple, la loi générale sur la stabilité budgétaire 18/2001 et d'autres textes ont été votés pour faciliter l'application des principes directeurs de l'UE dans un contexte marqué par l'importance du régionalisme. La Pologne, pour sa part, a modifié sa Constitution en 1997, c'est-à-dire avant son adhésion à l'UE, pour y inscrire le critère de Maastricht limitant la dette publique à 60 % du PIB (article 216). La loi polonaise de 1998 sur les finances publiques précise cette obligation constitutionnelle et reprend le critère européen plafonnant le déficit à 3 % du PIB.

Quand des organisations internationales, telles que le FMI et la Banque mondiale, traitent avec les pays en développement, elles subordonnent leur programme à des conditions. Mais celles-ci n'ont pas la même force que la loi interne, puisqu'elles n'engagent que le gouvernement du pays et non le Parlement. Leur violation peut empêcher le versement du prêt, conformément aux dispositions contractuelles convenues.

Dans le cadre des conditions d'octroi de leurs concours, les organisations internationales ont demandé à certains pays en développement ou en transition d'adopter une nouvelle législation budgétaire – ou au moins la présentation d'un projet de loi au Parlement (exemple du programme du FMI de 2000 pour la Tanzanie, qui demandait la présentation d'une nouvelle loi sur les finances publiques, considérée comme un critère de performance structurelle ; la loi a été votée en février 2001)<sup>13</sup>. Certes, une nouvelle législation ne peut garantir une bonne pratique budgétaire ; les exemples du Danemark et de la Norvège montrent qu'elle n'est même pas forcément une condition préalable.

#### **4. Les différents cadres juridiques de la procédure budgétaire**

Cette section résume les différences que présentent, selon les pays, les quatre principales phases de la procédure budgétaire : la préparation du budget par l'exécutif ; le vote du Parlement ; l'exécution ; et les systèmes de

comptabilité publique et d'information. On trouvera des détails propres à chaque pays dans les notes nationales.

## **4.1. Élaboration du budget par l'exécutif**

### *4.1.1. Définition des termes budgétaires*

Dans les pays de tradition politique britannique et aux États-Unis, on a coutume d'inclure dans la loi elle-même une liste définissant les termes qu'elle emploie. Dans les pays de l'OCDE de l'Europe continentale et de l'Asie, en revanche, la terminologie budgétaire n'est pas donnée par la loi. Cela résulte, pour une part, des conceptions traditionnelles du processus législatif. Par ailleurs, les pays d'Europe continentale disposent d'institutions spéciales – les tribunaux administratifs et constitutionnels – qui ont notamment pour mission d'interpréter la loi en cas de litige. La jurisprudence – c'est-à-dire les décisions officielles des juridictions – jouit du même respect que la loi écrite.

La pratique légale des pays d'influence britannique permet d'ajouter des « annexes » (« *schedules* ») à la loi. On peut aussi y recourir pour préciser la définition ou le champ d'application des termes figurant dans la loi. Ainsi, les annexes à la loi néo-zélandaise de 2004 relative aux entités de la Couronne (qui définit diverses catégories d'agences semi-autonomes de l'exécutif) comprennent une liste complète des agences de chaque type ; elles indiquent aussi celles qui sont exemptées de certaines règles fixées par la loi (visant les investissements, les emprunts, les garanties, l'usage de ressources propres, etc.). Grâce à cette méthode, la loi se suffit à elle-même ; dans d'autres pays, on prend des règlements pour préciser les conditions d'application.

### *4.1.2. Champ d'application du budget : les fonds extra-budgétaires*

Bien que tous les pays adhèrent au principe d'universalité des recettes et des dépenses dans le budget annuel, il est rare qu'un d'entre eux prenne des mesures pour s'opposer explicitement à l'instauration de fonds extra-budgétaires. La Finlande fait exception : selon l'article 87 de sa Constitution, un tel fonds ne peut être créé que si le Parlement vote un projet de loi à la majorité qualifiée (des deux tiers au moins des suffrages exprimés). En outre, la Constitution exige un motif très sérieux : l'établissement du fonds doit être indispensable à l'exercice de fonctions permanentes et essentielles de l'État.

Les pays de tradition politique britannique ont adopté, par voie législative, le concept de fonds de consolidation des ressources (« *Consolidated Revenue Fund* », CRF). Il date de la loi britannique de 1866

relative aux ministères de l'Échiquier et de l'Audit. Dans ces pays on considère comme une obligation constitutionnelle le versement de toutes les ressources publiques dans un fonds unique, qui doit servir au règlement des dépenses. Pourtant, comme dans tous les pays de l'OCDE, le Parlement vote certains crédits qui n'entrent pas dans le cadre du CRF. Sous cette réserve, le champ d'application du budget est généralement plus étendu que là où les lois budgétaires ne prévoient pas l'existence d'un tel fonds.

Tous les pays de l'OCDE ont mis en place des fonds de pension contrôlés par l'État, ainsi que des organismes de sécurité sociale et autres entités débudgétisées, pour exercer certaines fonctions de la puissance publique. Les lois qui régissent ces fonds stipulent leurs objectifs, la nature de leurs ressources et leur mode de gouvernance. La création de telles entités, nombreuses dans certains pays de l'OCDE, procède le plus souvent de lois particulières votées par le Parlement (cf. les rapports sur la transparence budgétaire consultables sur le site [www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp](http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp)).

En général, le projet de budget d'un fonds de ce type est d'abord approuvé par son instance de direction. Ensuite, il y a éventuellement autorisation parlementaire des recettes et des dépenses, selon le modèle retenu, qui peut être l'un des suivants :

- Le Parlement ne se prononce pas sur les ressources et les charges du fonds, et n'a pas à en être informé régulièrement. En France, dans les années 90, l'exécutif a utilisé, en l'absence d'accord du Parlement, des fonds placés hors budget et financés par l'affectation de recettes (les fonds de concours). La loi organique de 2001 relative aux lois de finances a pris soin d'encadrer plus strictement cette pratique.
- Le Parlement ne se prononce pas sur les ressources et les charges du fonds extra-budgétaire, mais il en est informé. Cette situation est très répandue dans les pays de l'OCDE. On en a un exemple aux États-Unis : les recettes et les dépenses des budgets du système de « sécurité sociale » (retraites) et du service postal, officiellement distincts des comptes de l'État fédéral, sont intégrées aux agrégats utilisés pour le suivi du budget fédéral.
- Le Parlement autorise les ressources et les charges du fonds, mais hors du cadre de la loi de finances annuelle (par exemple, en Corée et en France). C'est ce que prévoit, en France, la loi organique de 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Le budget correspondant est présenté au Parlement par le ministre de la Santé et non par celui des Finances. Contrairement à la procédure suivie pour le budget de l'État, le Parlement n'assigne pas de limites légalement contraignantes aux différentes catégories de dépenses, quand il vote le

budget de la sécurité sociale. Les transferts consentis par l'État pour couvrir le déficit des comptes sociaux sont autorisés dans le cadre de la loi de finances annuelle.

- Le Parlement autorise les ressources et les charges du fonds en tant que partie intégrante des estimations du budget annuel. Ce cas de figure s'applique aux ressources du fonds national des assurances (*National Insurance Fund*, NIF) au Royaume-Uni. Les projets de dépenses, qui sont approuvés par le Parlement au terme du débat budgétaire, comprennent des charges publiques non supportées par le budget général (CRF) ; c'est notamment le cas des divers régimes de retraite et de sécurité sociale financés par le NIF. Bien qu'ils figurent dans les tableaux décrivant les dépenses publiques totales, soumis à l'approbation du Parlement, les engagements à la charge du NIF ne sont pas votés, puisqu'ils ne figurent pas dans les lois relatives au CRF et aux dotations.

Le Parlement peut approuver les recettes et les dépenses des fonds extra-budgétaires soit lors d'un vote distinct, soit dans le cadre du débat sur la loi de finances annuelle ; en tout état de cause, il importe, dans l'intérêt du contrôle macro-budgétaire, qu'il connaisse les agrégats de ressources et de charges. La référence utilisée est « l'ensemble des administrations », selon la définition donnée par le *Manuel de statistiques des finances publiques* (SFP) du Fonds monétaire international (FMI, 2001) ou par le système européen de comptes nationaux (EUROSTAT, 1996). L'Union européenne recourt à cette définition large de l'État pour vérifier la conformité aux critères de Maastricht sur le déficit et l'endettement publics. Dans certains pays, la législation (par exemple la loi organique relative aux lois de finances en France) prévoit explicitement que les rapports sur la stratégie budgétaire globale du gouvernement présentent l'évolution des finances publiques consolidées en se référant au concept d'« ensemble des administrations ». En revanche, dans les pays de tradition politique britannique, le Trésor a toute latitude pour définir les agrégats. En règle générale, il formule spontanément la politique budgétaire par référence à l'« ensemble des administrations ».

Dans l'optique de la régulation macroéconomique, il est souhaitable d'intégrer les fonds extra-budgétaires au total des ressources et des charges sous contrôle. Malheureusement, la législation des pays de l'OCDE le demande rarement. C'est même l'inverse en Allemagne, où la Constitution permet explicitement d'exclure les comptes débudgétisés des montants globaux auxquels s'applique la « règle d'or » (article 115). On est dans l'incertitude, puisque l'article 110 de la même Constitution demande d'inscrire au budget la totalité des recettes et des dépenses (Sturm et Müller,

2003, p. 199)<sup>14</sup>. Au Japon, la loi autorise l'emploi de comptes spéciaux pour les entités externes à l'« ensemble des administrations », selon la définition des SFP. Les budgets de certaines agences dépendant de l'État sont votés par le Parlement japonais, alors que d'autres ne le sont pas. Dans tous les cas, les activités quasi-budgétaires des sociétés financières contrôlées par l'État n'entrent pas dans le cadre des dépenses publiques contrôlées.

#### 4.1.3. *Les règles budgétaires*

Tous les pays cherchent à mettre la politique budgétaire au service de la stabilité macroéconomique. Quand on a fixé des règles visant des agrégats budgétaires (par exemple le solde – négatif ou positif – les dépenses totales et la dette publique), l'établissement et l'exécution du budget doivent en tenir compte.

Le degré d'intégration à la loi des règles budgétaires est extrêmement variable (on trouvera une présentation de ces règles au tableau 3 de Joumard *et al.*, 2004 ; dans Banca d'Italia, 2001 ; Kopits et Symansky, 1998 ; Dában *et al.*, 2003). En résumé, il y a quatre principales possibilités :

- **Les règles budgétaires ne figurent pas dans la loi, mais dans des déclarations officielles** (Norvège, Royaume-Uni, Suède, par exemple). Au cours des années récentes, le Royaume-Uni en a utilisé deux. La première prévoit que, sur l'ensemble du cycle conjoncturel, l'État n'emprunte que pour investir et non pour financer des dépenses courantes (« règle d'or »). La seconde demande de maintenir l'endettement net du secteur public à un niveau stable et prudent, défini actuellement comme moins de 40 % du PIB en moyenne du cycle conjoncturel (règle de viabilité des investissements). Ces règles sont conformes au code de stabilité budgétaire (qui n'est pas formellement une loi).
- **Des règles budgétaires qualitatives sont inscrites dans la législation.** On en a l'illustration en Nouvelle-Zélande, où la loi sur la responsabilité budgétaire de 1994 pose cinq principes importants que doit respecter le gouvernement. Il s'agit notamment de : 1) ramener la dette totale à un niveau prudent ; 2) s'assurer que le montant moyen des dépenses totales de fonctionnement, calculé sur une durée raisonnable, ne dépasse pas l'ensemble des recettes courantes (cette règle d'« équilibre budgétaire » permet de maintenir la dette totale à un niveau prudent) ; 3) conserver un actif net de l'État assez élevé pour amortir l'effet de facteurs négatifs ; 4) gérer avec prudence les risques qui pèsent sur le budget ; et 5) conduire des politiques permettant un degré raisonnable de prévisibilité du niveau et du degré de stabilité des futurs taux d'imposition. Les règles budgétaires non quantitatives permettent de

fixer avec souplesse des cibles budgétaires annuelles, surtout dans l'éventualité de chocs externes susceptibles d'altérer les objectifs d'endettement et de solde fixés par les stratégies financières à moyen terme.

- **Des règles budgétaires quantitatives sont intégrées à des lois de durée limitée** (exemples du Canada et des États-Unis). Face à l'importance du déficit budgétaire et à la hausse rapide de la dette, la loi canadienne de 1992 sur la limitation des dépenses est assez bien parvenue à freiner le gonflement de la dette fédérale, grâce à un contrôle direct des engagements (Kennedy et Robbins, 2001). Au cours des décennies 1980 et 1990, les États-Unis ont adopté deux lois visant à diminuer le découvert budgétaire fédéral. La loi de 1985 sur l'équilibre budgétaire a programmé une contraction progressive du déficit, de 1986 à 1990, et un retour à l'équilibre en 1991. Elle complétait celle de 1974 sur le budget du Congrès, qui obligeait ce dernier à assigner aux crédits des plafonds non contraignants. Faute d'avoir atteint ses objectifs, la loi de 1985 a été remplacée par la loi de 1990 sur l'exécution du budget (BEA). Plutôt que de plafonner le déficit, ce texte a introduit un encadrement légal obligatoire des dépenses discrétionnaires et une obligation de financement compensateur (*pay as you go*) pour les dépenses à caractère obligatoire (cf. note sur les États-Unis). Bien qu'elle ait beaucoup mieux réussi que la loi antérieure à contenir les dépenses et à réduire les déficits, la loi BEA est devenue caduque en 2002, au terme de quelques exercices qui n'en avaient pas respecté l'esprit. Au Japon, on a rapidement suspendu la loi de réforme budgétaire structurelle de 1997, quand il est apparu que ses objectifs étaient trop ambitieux dans le contexte de la crise asiatique ; en effet, celle-ci nécessitait un assouplissement de la politique budgétaire.
- **Des règles budgétaires quantitatives sont intégrées à des lois permanentes** (exemples de l'Allemagne, de la Corée et de l'Espagne). La Constitution allemande précise que les recettes tirées des emprunts ne doivent pas excéder le montant total des investissements prévus par le budget. La loi coréenne de 1961 sur le budget et la comptabilité publique fixe aussi une « règle d'or » : les dépenses annuelles doivent être financées par des recettes ordinaires, à l'exclusion du produit des emprunts, sauf si les circonstances l'exigent et sous réserve de l'accord préalable de l'Assemblée nationale. En Espagne, la loi générale de 2001 sur la stabilité budgétaire a pour but de garantir que le gouvernement central et les autorités des régions établissent des projets de budgets conformes aux objectifs de stabilité budgétaire, qui figurent dans un cadre glissant à moyen terme. Des sanctions sont prévues au cas où certaines entités ne respecteraient pas leurs engagements.



#### 4.1.4. Calendrier budgétaire et procédure d'examen préalable à la soumission du projet au législateur

La principale date du calendrier budgétaire de l'exécutif est celle à laquelle le projet doit être communiqué au législateur. En moyenne, la règle, dans les pays de l'OCDE, est de présenter le budget trois mois avant le début du nouvel exercice. Autour de cette moyenne, les variations sont larges : cela va de huit mois avant le commencement de l'exercice (États-Unis) à un mois après (Nouvelle-Zélande). Dans plusieurs pays, la date de soumission du budget est une obligation constitutionnelle ; en revanche, elle est prévue au Japon par la loi relative aux finances publiques, en Norvège par les règlements parlementaires et en Suède par une loi sur le Parlement (tableau II.4).

**Tableau II.4. Obligations légales relatives à la date de soumission du budget au législateur**

Nombre de mois avant le début de l'exercice	Obligation légale			Pratique
	Constitution	Loi	Règlement parlementaire	
Plus de 6 mois		États-Unis (8 mois)		
4 à 6 mois	Danemark (4 mois), Finlande*	Allemagne (4 mois)	Norvège (4 mois)	
2 à 4 mois	Corée (90 jours), Espagne (3 mois), France	Japon (2 à 3 mois), Suède (3 mois et demi)		
0 à 2 mois				Canada
Après le début de l'exercice		Nouvelle-Zélande (un mois au plus tard après le début de l'exercice)		Royaume-Uni

*Note* : La Constitution finlandaise prévoit que le budget doit être soumis « largement en avance ». Conformément à cette obligation, il est en principe transmis environ quatre mois avant le début du nouvel exercice.

Au Canada et au Royaume-Uni, la date n'est pas arrêtée par la loi ; c'est l'exécutif qui décide. De 1993 à 1996, le gouvernement britannique a présenté le budget environ cinq mois plus tôt qu'il avait coutume de le faire auparavant. Mais le nouveau cabinet formé en 1997 est revenu à la pratique antérieure d'une présentation au Parlement à une date proche du début de l'exercice.

Dans quelques pays seulement, la loi prévoit comment l'exécutif doit s'organiser pour établir le budget de façon à respecter les délais fixés pour la

soumission du projet annuel. Dans de nombreux cas, le législateur lui laisse le soin de conduire ses travaux de façon à terminer dans les délais. Il arrive aussi que l'exécutif soit libre de régler tous les aspects de l'élaboration du budget y compris la date à laquelle il est communiqué au Parlement. On trouve des exemples de ces trois « modèles » :

- **La législation prévoit des instructions relatives à la préparation du budget.** Au Japon, la loi de 1947 sur les finances publiques énonce une série de directives à l'intention du ministre des Finances (qui coordonne les premières estimations budgétaires des ministères), du cabinet (auquel elle fait obligation de formuler les lignes directrices du budget, notamment les plafonds de crédits initiaux) et des ministères dépensiers (qui sont tenus de présenter des estimations détaillées respectant ces plafonds). La Corée dispose de procédures similaires, qui sont prévues par la loi de 1961 relative au budget et à la comptabilité publique.
- **Le Parlement donne explicitement compétence à l'exécutif pour prendre toutes les mesures nécessaires au respect des délais.** En Finlande, aux termes de la loi sur le budget de l'État (s. 10a), « les dispositions concernant les étapes d'élaboration du projet budgétaire et les procédures à suivre peuvent être fixées par décret gouvernemental ». Dans de nombreux pays, ce sont des décrets pris par l'exécutif, et en particulier par le ministère des Finances, qui précisent les modalités de respect des obligations légales de présentation des crédits ; ils indiquent notamment la nature des documents devant être communiqués au législateur en même temps que le projet de loi de finances. Aux États-Unis, la loi demande au responsable de chaque agence (l'équivalent d'un ministère dans d'autres pays) de formuler toutes ses demandes de crédits et de les soumettre au président, sous la forme et à la date prescrites par ce dernier. On trouve, dans la circulaire A-11 de l'OMB, de nombreux détails sur cette procédure de délégation<sup>15</sup>.
- Une pratique s'est établie de longue date et il serait inconcevable que le Parlement vote une loi pour fixer les étapes de la préparation du budget. C'est la situation des pays de tradition politique britannique, où l'exécutif organise la procédure annuelle d'établissement du budget indépendamment de toute contrainte légale.

#### 4.1.5. *Le mode de présentation du « budget » : loi ou rapport ?*

On relève une différence majeure entre les pays, certains privilégiant la dimension légale du budget, alors que d'autres insistent sur les aspects stratégiques et politiques.

- **Le budget est principalement considéré comme un projet de loi portant sur les ressources et les charges de l'État.** La législation budgétaire de nombreux pays d'Europe continentale demande à l'exécutif de présenter un projet de loi de finances. L'accent est mis sur la soumission d'un document légal, qui contienne les estimations de recettes et les projets de dépenses détaillés pour l'année. Dans ces pays, le projet de loi de finances comprend souvent des modifications de la législation fiscale, nécessaires pour atteindre les estimations de recettes. En matière de dépenses, il fixe des limites légalement contraignantes à la plupart des chapitres et articles (certaines catégories de crédits peuvent en être exonérées). En Allemagne, les notes de renvoi visant certains postes de dépense ont également force de loi.
- **Le budget est principalement considéré comme l'expression de la stratégie et de la politique budgétaires du gouvernement.** Dans les pays d'influence britannique, le rôle principal du budget du gouvernement est de présenter les choix financiers du prochain exercice et les estimations annuelles liées à la stratégie à moyen terme des finances publiques (celle-ci n'étant pas toujours approuvée officiellement par le Parlement). Les formalités législatives associées à d'éventuelles innovations fiscales sont effectuées pendant la « nuit du budget », c'est-à-dire lorsqu'il est annoncé. Les pouvoirs dont dispose le Parlement pour amender les projets fiscaux sont en général très limités. Les estimations de dépenses détaillées font l'objet d'un débat ultérieur. Après leur examen, une loi annuelle de dotations est adoptée, le plus souvent sans débat. On voit donc que le caractère législatif du budget est perçu comme une pure formalité à la fin de la procédure. A partir des années 90, certains de ces pays ont officialisé par voie législative l'obligation, incombant au gouvernement, de présenter un rapport budgétaire et/ou prébudgétaire (cf. loi néo-zélandaise de 1994 sur la responsabilité budgétaire); ils l'ont fait en partie pour relativiser l'importance du discours budgétaire du ministre des Finances et des surprises qui y figuraient traditionnellement.

Les pays nordiques sont probablement les plus proches du « modèle » britannique. La loi y prévoit simplement un « budget fiscal » (Norvège) ou des « projets » de recettes et de dépenses de l'État (Suède). À la différence des pays d'Europe continentale, on s'intéresse moins à l'aspect légal du budget. L'attention se porte surtout sur la stratégie et la politique des finances publiques ainsi que sur la régulation macro-budgétaire. En Corée et au Japon, la législation requiert un « projet de budget » et non un projet de loi de finances.

Dans sa phase initiale, la procédure budgétaire américaine ressemble à celle des pays d'influence britannique, dans la mesure où le budget du

président propose une stratégie et où le Congrès vote une « résolution budgétaire » qui définit de grandes orientations. Mais, dans une deuxième phase – celle de l'examen au Congrès – la procédure devient similaire à celle des pays d'Europe continentale. Les commissions ont le souci d'assurer la maîtrise du budget par le Congrès et de donner à chaque action un solide fondement légal ; cela débouche finalement sur l'adoption, chaque année, de 13 lois de dotation distinctes. De même qu'en Allemagne, le législateur peut ajouter des clauses détaillées (des « notes de renvoi ») que l'exécutif doit respecter en exécutant le budget. De manière générale, quand le législateur est puissant, l'aspect législatif des questions budgétaires est privilégié.

#### 4.1.6. *Documentation requise lors de la soumission du budget annuel (ou loi de finances)*

Les obligations légales relatives aux documents associés au projet de loi de finances varient énormément selon les pays de l'OCDE ; les différences sont surtout fonction du degré de séparation du législatif et de l'exécutif. Les règles en la matière sont :

- **Énoncées dans le moindre détail par la loi.** Aux États-Unis, une dizaine de pages décrivent la documentation qui doit accompagner le budget fédéral. L'exécutif doit présenter des perspectives analytiques, des tableaux rétrospectifs et des annexes (le principal rôle de ces dernières est de permettre aux sous-commissions du Congrès responsables des dotations de commencer à amender, dans le détail, les projets de programmes et de crédits). Le degré de précision de ces obligations légales est le plus poussé de tous les pays de l'OCDE. L'Allemagne et la France comptent parmi les exemples moins extrêmes de spécification légale des obligations d'ordre documentaire (voir l'encadré II.3, qui indique les types de détails figurant dans la législation de certains pays).
- **Mentionnées brièvement par la législation budgétaire.** En Suède, la loi sur le Parlement et celle sur le budget de l'État fixent quelques obligations en rapport avec les documents budgétaires. Celles-ci sont également peu exposées dans la législation officielle des autres pays nordiques. Une information complète est néanmoins fournie, de façon volontaire, à la suite d'entretiens officieux entre les ministères des Finances et les commissions parlementaires spécialisées.
- **Absentes de la loi.** Avant 1990, dans les pays de tradition politique britannique, l'exécutif décidait du contenu de la documentation budgétaire et du mode de présentation des estimations de dépenses. Au cours des années récentes, des lois dites de responsabilité budgétaire ou

des quasi-lois<sup>16</sup> ont précisé la teneur des rapports prébudgétaires et budgétaires. Le Canada n'en a pas adopté.

### Encadré II.3. France : obligations légales d'information budgétaire

La loi organique de 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit les obligations suivantes pour le budget de l'État, dont elle fixe la date de présentation au premier mardi d'octobre (l'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier).

- **Un rapport sur la situation économique, sociale et financière** doit être joint au projet de loi de finances. Il s'agit d'une mise à jour du rapport prébudgétaire (cf. ci-dessous). Il doit comprendre : la présentation des hypothèses principales, des méthodes et du résultat des projections sur la base desquelles est établi le projet ; les perspectives d'évolution économique et budgétaire pour au moins les quatre années qui suivent celle du projet, avec une explication des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations.
- **Le compte rendu détaillé de l'exécution du budget de l'exercice précédent.** A partir de 2006, la loi de finances étant votée par missions et par programmes, les résultats seront appréciés en fonction d'indicateurs de performance associés à chaque programme
- **Des annexes explicatives.** Un certain nombre d'annexes doivent figurer, dont :
  - Une évaluation détaillée de l'incidence de tous les prélèvements, classés par catégorie.
  - Une analyse de l'incidence sur l'évolution des recettes, des dépenses et du solde des changements présentés dans le projet de budget, relativement à l'exercice précédent.
  - Le détail des ressources, des dépenses courantes et des dépenses en capital.
  - Une estimation des pertes de recettes due aux exonérations d'impôts.
  - Des rapports de performance annuelle pour chacun des quelques 150 programmes.
  - Des précisions sur les comptes spéciaux autorisés par la loi.
- **Les réponses écrites du gouvernement aux questions des parlementaires.** La loi organique précise les délais dans lesquels les questions écrites doivent être adressées au gouvernement et la date – huit jours francs après la présentation du projet de budget au Parlement début octobre – à laquelle les commissions parlementaires doivent recevoir des réponses écrites.

Au préalable, un rapport prébudgétaire doit être présenté au cours du dernier trimestre de la session ordinaire du Parlement (c'est-à-dire entre mai et juin). Ce rapport est :

- **Un rapport consacré à l'orientation de la politique budgétaire.** Il donne au Parlement un premier aperçu des intentions du gouvernement. Il comporte une analyse de l'évolution économique, sociale et financière (« au regard des engagements européens de la France » – une référence indirecte aux règles budgétaires de l'UE en matière de déficit et de dette) et l'évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges, ces dernières étant ventilées par grandes fonctions.

## **4.2. Le vote du budget au Parlement**

### *4.2.1. Calendrier des débats parlementaires et de l'adoption de la loi de finances annuelle*

Le déroulement de l'examen parlementaire dépend en partie des obligations légales relatives : 1) à la soumission du projet au plus tard à une certaine date ; 2) aux délais impartis (limités) aux commissions parlementaires et à l'examen par les assemblées en séance plénière ; et 3) à l'adoption du projet avant le début du nouvel exercice. Cette sous-section se cantonne aux points 2) et 3) ; pour le 1), on se reportera au tableau II.4 ci-dessus.

Le temps consacré par le Parlement à la discussion du projet budgétaire annuel peut être limité par la loi ou les règlements parlementaires ; il arrive aussi qu'il soit illimité. En France, il est restreint par des dispositions de la Constitution. La première lecture du projet ne doit pas dépasser 40 jours à l'Assemblée nationale et 15 jours au Sénat, la décision finale du Parlement (les deux chambres) devant intervenir dans les 70 jours qui suivent la présentation. De plus, un amendement à la Constitution, datant de 1996, donne aux élus 50 jours au plus pour se prononcer sur le projet de financement de la sécurité sociale. Il est très rare que la constitution limite la durée du débat parlementaire. Mais la France a introduit ce changement en 1958, en réaction à l'absence de maîtrise des discussions sur le budget (et à son adoption fréquente après le début du nouvel exercice) dans la période antérieure.

Aux États-Unis, la loi de 1974 sur le budget du Congrès fixe à la procédure d'examen un calendrier détaillé. Mais, bien que huit échéances soient bien précisées (code des États-Unis, titre 2, section 631), la date définitive d'adoption de la totalité des 13 lois de dotation n'est pas prévue. Dans les faits, il est fréquent que le budget ne soit pas voté avant le commencement du nouvel exercice. On peut donc se demander si les mesures déjà inscrites dans la loi ne devraient pas être remplacées ou complétées par une obligation plus stricte quant à la date d'adoption du budget par le législateur.

Dans certains pays bicaméraux, la loi précise les délais de règlement des différends entre les deux chambres. La Constitution japonaise leur donne 30 jours pour trouver un accord. Au-delà de cette période, le point de vue de la Chambre des représentants l'emporte sur celui de la Chambre des conseillers.

Dans les pays de tradition britannique, la législation n'indique généralement pas la date à laquelle le Parlement doit s'être prononcé sur le

projet de budget. S'il y a des restrictions, elles sont du ressort des règles de la procédure parlementaire (*Standing Orders*, SO). Au Royaume-Uni, celles-ci ne donnent que trois jours à la Chambre des communes pour débattre des estimations de dépenses<sup>17</sup> et fixent au 5 août (plus de trois mois après le début de l'exercice budgétaire) la date à laquelle son examen doit être terminé. Sur le plan des recettes, les réformes de la fiscalité existante sont adoptées sans débat parlementaire, au cours de la « nuit du budget », et cela au titre d'une habilitation législative. Toutes les nouvelles mesures fiscales figurent dans une loi annuelle spéciale (*Finance Act*), dont le vote est également soumis à la date butoir du 5 août. En pratique, la loi – qui représente l'officialisation par le Parlement de dispositions fiscales déjà appliquées en vertu de résolutions temporaires – est adoptée bien avant cette date, mais tout de même de un à trois mois après le début de l'exercice.

La situation est très différente dans trois des 13 pays examinés en détail par cet ouvrage : la Constitution y demande que la loi de finances annuelle soit adoptée avant que commence le nouvel exercice. C'est le cas en Allemagne et en France. En Corée, le Parlement doit donner son accord dans les 30 jours qui précèdent l'ouverture de l'exercice.

La durée des débats parlementaires ou les dates d'adoption du budget font donc parfois l'objet de contraintes particulières ; en outre, dans les pays qui le considèrent surtout comme un projet de loi et non pas une déclaration politique, la discussion du projet de budget annuel est légalement prioritaire. Quand la constitution établit un calendrier des travaux parlementaires, les lois à caractère non budgétaire passent toujours après. L'Allemagne illustre bien ce cas de figure : l'urgence du projet de loi de finances est indiquée par l'obligation constitutionnelle de le présenter simultanément aux deux chambres du Parlement. Les textes non budgétaires sont présentés d'abord à la chambre élue au suffrage universel (le *Bundestag*), puis transmis à la chambre haute (le *Bundesrat*).

#### 4.2.2. *Les budgets provisoires*

Dans de nombreux pays de l'OCDE, il existe des dispositions législatives relatives à l'exercice d'une autorité budgétaire provisoire au cours du nouvel exercice, si les délais légaux ou conventionnels d'adoption du budget ne sont pas respectés. Elle est souvent, mais pas toujours, prévue explicitement par la Constitution (Allemagne, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Suède) ou par une loi ordinaire (Japon). Dans certains cas, la législation autorise l'exécutif à assurer la continuité du service public sur le fondement de l'autorité qui lui a été attribuée l'année précédente. Ainsi, la Constitution espagnole prévoit la reconduction automatique de la loi de finances de l'exercice antérieur jusqu'à l'adoption de la nouvelle. La Constitution française donne au gouvernement le droit de prendre un décret

pour que les services de l'État continuent à fonctionner. La loi organique précise que cela représente le minimum de crédits que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement. La Constitution allemande prévoit des dispositions détaillées : des règlements peuvent être effectués pour maintenir en activité les institutions légales, exécuter les mesures autorisées par la législation en vigueur, honorer les obligations juridiques de la fédération, et poursuivre les projets ou procéder aux transferts déjà approuvés dans le budget de l'année précédente. Dans la mesure où les ressources ne suffisent à couvrir ces charges, l'exécutif est habilité à emprunter (dans certaines limites) pour pouvoir conduire les opérations courantes. La Constitution coréenne précise aussi la portée du budget provisoire : il s'agit notamment de maintenir en activité les agences instituées par la loi et d'entretenir les équipements ; de s'acquitter des dépenses obligatoires découlant des textes en vigueur ; et de mener à bien les projets votés dans le cadre des budgets précédents.

Il arrive que la loi prévienne l'autorisation provisoire des projets du gouvernement. Ainsi, la Constitution finlandaise permet l'application, à titre temporaire, des propositions budgétaires gouvernementales. Ailleurs (Danemark, Japon, Suède), la Constitution ou la loi ménage la possibilité de projets de lois de finances à caractère intérimaire, mais sans en préciser le fondement. En Suède, par exemple, elle prévoit que « le Parlement puisse approuver les crédits demandés » ; l'ensemble de la représentation nationale a délégué à la commission budgétaire du Parlement le pouvoir de décider en son nom. Au Japon aussi, la loi sur les finances publiques est vague : le cabinet a le droit de soumettre à la Diète un budget provisoire, valable pour un certain laps de temps, mais la loi ne dit pas s'il se base sur l'exercice antérieur ou sur le nouveau.

Dans les pays de tradition politique britannique, la présentation du budget au Parlement est toujours très tardive (au Royaume-Uni, il est systématiquement adopté quelques mois après le début de l'exercice) ; dès lors, le gouvernement a forcément besoin d'une autorité légale intérimaire pour procéder à des opérations budgétaires au cours des premiers mois du nouvel exercice. Dans le cas du Royaume-Uni, elle lui est conférée par un vote spécifique du Parlement (*Vote on Account*), qui intervient 4 à 5 mois avant le commencement de l'exercice, au moment de la présentation des « estimations supplémentaires » d'hiver. Il n'y a pas, à cette occasion, de débat.

Alors qu'il existe, dans presque tous les pays de l'OCDE, des dispositions législatives ou des pratiques bien ancrées qui écartent l'éventualité d'une interruption des services publics, cela n'est pas le cas aux États-Unis. Si le Congrès n'a pas voté les lois de dotation quand commence



le nouvel exercice budgétaire, il adopte des mesures provisoires (*continuing resolutions*). Elles précisent le montant des obligations qui peuvent être contractées, en fonction des dépenses effectives de l'exercice précédent ou des demandes de crédits inscrites au budget proposé par le président. Dans l'hypothèse où le Congrès décide de ne pas voter une résolution de reconduction ou ne la renouvelle pas quand elle arrive à échéance, l'État fédéral se trouve contraint de cesser ses activités. Cette situation, qui est rare, se produit généralement quand l'exécutif et le Congrès ne sont pas de la même couleur politique.

#### *4.2.3. Limitation légale du pouvoir conféré au législateur d'amender le budget*

Quarante-cinq pour cent environ des pays de l'OCDE limitent, d'une manière ou d'une autre, les possibilités laissées au législateur d'amender le budget (OCDE, 2003). Dans certains cas, les restrictions sont prévues par la Constitution (Allemagne, Corée, Espagne, France). Dans d'autres, elles figurent dans les règles de la procédure parlementaire (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni). Le degré de contrainte est variable. En Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande, le Parlement doit se prononcer sur le budget dans son ensemble, sous réserve de changements très mineurs ou d'amputation des crédits. En France et en Allemagne, la hausse des dépenses totales (ou la réduction des recettes) est conditionnée à l'adoption de mesures compensatoires, afin que le solde reste identique. En Espagne, la Constitution exige l'accord préalable de l'exécutif, dans l'hypothèse où des amendements parlementaires entraîneraient une majoration des charges ou une diminution des ressources. En Corée, la Constitution est également rigoureuse sur ce point (conformément à une tradition de gestion prudente des finances publiques) : l'Assemblée nationale ne peut ni augmenter un crédit, ni créer un nouveau poste de dépense sans le consentement préalable de l'exécutif. En revanche, il lui est loisible de modifier dans les deux sens le montant des recettes.

Les pays nordiques comptent parmi ceux où il n'existe pas d'entraves légales au pouvoir d'amendement du Parlement. En Finlande, la Constitution stipule que le Parlement a le droit de procéder à des amendements : il est donc investi implicitement du droit constitutionnel de modifier à son gré le projet de budget. Mais, s'agissant de membres de l'UE (Danemark, Finlande et Suède), les règles communautaires qui plafonnent les déficits et l'endettement des administrations sont un frein potentiel aux amendements parlementaires. En fait, l'autodiscipline qu'exercent implicitement les stratégies budgétaires agréées par les gouvernements, dans le cadre d'accords de coalition, joue un rôle encore plus important. Certes, aucun parti n'a la majorité au Parlement ; mais les formations politiques

participant à une coalition, officielle ou non, ne souhaiteront sans doute pas proposer des amendements qui feraient diverger le budget des projets du gouvernement. En Suède, la faculté pour les élus d'amender le budget, au stade de son examen, est circonscrite par les plafonds globaux de dépenses déjà éventuellement décidés par eux. En Norvège, le Parlement adopte aussi, en novembre, des plafonds de dépenses, lors de la première étape de l'examen du budget, avant de voter fin décembre une version détaillée. Les choix effectués initialement ont pour effet de limiter les pouvoirs d'amendement du Parlement pendant la deuxième étape de la procédure. Il ne peut que redéployer des crédits dans le cadre des plafonds.

L'exemple des pays nordiques montre que l'absence de contraintes d'ordre constitutionnel ou législatif ne signifie pas que le Parlement soit libre de ses mouvements quand il examine le budget. L'exemple japonais va dans le même sens, puisque la Diète a coutume de se rallier aux projets budgétaires du cabinet, à l'exception de rectifications très mineures ou de coupes dans les dépenses. Toutefois, la pratique en vigueur dans ce pays n'a pas de fondement légal.

#### *4.2.4. Approbation par le législateur d'une stratégie budgétaire à moyen terme*

En règle générale, les pays de l'OCDE présentent, dans les documents annexés au projet de loi de finances, une analyse de l'évolution passée et prévue des finances publiques. La présentation d'une stratégie budgétaire à moyen terme – portant sur les agrégats de ressources et de dépenses totales ainsi que sur le solde – est devenue presque la règle dans les pays de l'OCDE. Mais, si certains d'entre eux en font une obligation légale (Allemagne, Espagne, France, Nouvelle-Zélande), d'autres s'en abstiennent (Canada, Corée, Danemark, Japon, Norvège) (OCDE, 2003).

Il est de fait que la présentation par l'exécutif d'un budget unifié, remplaçant les agrégats budgétaires dans le moyen terme, est désormais une pratique très répandue. Pourtant, toutes les législations budgétaires des pays de l'OCDE ne prévoient pas au même degré l'obligation pour le législateur d'approuver la totalité des ressources, celle des charges et le solde qui en ressort, à la fois pour l'exercice et pour les années ultérieures.

- **Le législateur se prononce sur une stratégie budgétaire à moyen terme, pluriannuelle et quantifiée.** Il arrive que le Parlement d'un pays donne la sanction législative à une règle budgétaire quantitative, dictant ainsi l'évolution à moyen terme des agrégats de finances publiques. Dans cette hypothèse, l'exécutif doit présenter chaque année un budget conforme à la règle votée par le législateur. Seule la modification ou l'abrogation de cette loi l'en dispensera. Si la loi ne porte que sur le

déficit prévu, un autre texte peut être nécessaire pour s'assurer que le législateur adopte aussi, distinctement, la totalité des ressources et des charges. La loi américaine de 1985 sur l'équilibre du budget et celle de 1990 relative à son exécution, qui a pris la suite, illustrent cette situation (cf. la sous-section 4.1.3 ci-dessus sur les règles budgétaires). Dans l'UE, les critères de Maastricht sur le déficit et la dette publique – comme l'exigence découlant du pacte de stabilité et de croissance « d'équilibrer au moins le budget sur l'ensemble du cycle conjoncturel » – donnent à chaque pays membre de strictes lignes directrices. Cependant, les règles quantitatives qui limitent le déficit et l'endettement des administrations n'ont pas vraiment force de loi et ont été outrepassées impunément dans plusieurs cas.

- **Le législateur se prononce sur une stratégie budgétaire à moyen terme qui lui est présentée chaque année.** De manière générale, les pays n'ont pas de texte légal qui oblige le législateur à approuver chaque année, dans le cadre de la procédure budgétaire normale, la stratégie à moyen terme. En Suède, la loi de 1996 sur le budget de l'État autorise le gouvernement à proposer au Parlement des plafonds de dépenses, dont le respect devient obligatoire au cours des exercices suivants. En pratique, chaque mois de novembre, le Parlement suédois donne son accord à un plafonnement pluriannuel des engagements, avant de voter le projet détaillé de loi de finances. Il décide notamment du montant des dépenses de l'année  $t+3$ , ce qui revient à prolonger d'un an la limitation des dépenses en glissement sur trois exercices. De même, en Espagne, la loi budgétaire générale de 2003 demande que l'on assigne aux dépenses totales des limites légalement contraignantes.
- **Le législateur ne se prononce pas officiellement sur la stratégie budgétaire à moyen terme présentée chaque année.** Dans la plupart des pays, il n'existe pas d'obligation légale d'approbation parlementaire officielle de cette stratégie. Certes, dans près de 75 % des pays de l'OCDE, l'exécutif formule un cadre à moyen terme pour les finances publiques et le présente au législateur (OCDE, 2003). Néanmoins, à quelques exceptions près, c'est seulement à titre d'information et il n'y a pas de ratification formelle des agrégats. En Allemagne, par exemple, la loi votée en 1967 pour promouvoir la stabilité et la croissance économiques – l'une des premières à demander des projections budgétaires à moyen terme – stipule que le gouvernement doit adopter un plan pour cinq ans, mais seulement le soumettre aux deux chambres du Parlement (section 9).

La législation de quelques pays de l'OCDE précise la durée des prévisions budgétaires à moyen terme ; elle est alors généralement de trois à cinq ans (Allemagne, Espagne, France). Toutefois, la loi néo-zélandaise de

responsabilité budgétaire, votée en 1994, fait obligation au gouvernement de présenter chaque année au Parlement un rapport stratégique, décrivant ses objectifs à longue échéance, et un ensemble de projections des agrégats budgétaires couvrant une période de dix ans. Au Royaume-Uni, le code de stabilité budgétaire de 1998 – qui n’est pas à proprement parler une loi – a suivi l’exemple de la Nouvelle-Zélande et requis la présentation de prévisions à dix ans. Aux États-Unis, la loi demande des prévisions à cinq ans<sup>18</sup>, mais, pour la politique budgétaire, elles sont généralement établies sur dix ans, conformément à une règle adoptée par le Sénat au début des années 90.

#### 4.2.5. *Autorisation des ressources*

Il ne faut pas sous-estimer les obligations légales concernant l’accord que donne le législateur aux estimations de recettes du budget annuel. On en examine ici cinq aspects.

Premièrement, dans le cadre de la règle d’universalité, la législation budgétaire de plusieurs pays (Allemagne, Finlande, Suède) prévoit la communication au Parlement du montant brut de toutes les ressources. Mais il existe partout des exceptions légales à ce principe. L’une des plus importantes consiste à déduire des recettes de certaines dépenses votées (cf. ci-dessous la budgétisation en termes nets). En Allemagne, la loi qui fixe les principes budgétaires prévoit aussi une dérogation pour les rentrées résultant de cessions ou d’acquisitions. Néanmoins, les chiffres en question doivent figurer dans une annexe ou une note explicative.

Il y a aussi un problème d’assiette géographique. Dans les pays fédéraux où existent des accords de partage des ressources publiques, la législation nationale (ou la Constitution en Allemagne, par exemple) précise la proportion du produit de tel ou tel impôt à conserver par chaque échelon des pouvoirs publics et à inscrire aux budgets respectifs de l’État fédéral et des entités infranationales. Dans les pays unitaires, les transferts aux collectivités locales sont généralement comptabilisés comme des dépenses. Mais il arrive aussi que ceux qui résultent du partage d’impôts soient traités comme des recettes négatives. En France, on s’en tient au principe de présentation de l’ensemble des ressources en chiffres bruts. Dès lors, la loi de finances annuelle fait apparaître le montant total des recettes fiscales, en incluant les remboursements, déductions et transferts éventuels. Elle en déduit les impôts transférés aux collectivités locales et les sommes affectées au budget de l’UE (qui correspondent à un pourcentage fixe des rentrées de TVA).

Deuxièmement, il est fréquent que la législation fiscale confère à l’exécutif l’autorité permanente de lever et de recouvrer l’impôt. Mais dans

certaines pays (comme la France), le Parlement doit renouveler ce droit dans le cadre du vote de la loi de finances annuelle. Le Royaume-Uni se situe entre ces deux extrêmes : le gouvernement y jouit en permanence de l'autorité fiscale, mais, s'agissant de l'impôt sur le revenu, elle doit être reconduite chaque année lors de l'adoption du volet recettes du budget (*Finance Act*).

Troisièmement, il y a des cas où la loi budgétaire contient une nomenclature résumée des ressources. Ainsi, en Allemagne, les dispositions de la Constitution qui répartissent les recettes publiques entre la fédération et les *Länder* distinguent implicitement différentes catégories. Elles sont complétées par la loi sur les principes budgétaires et par le code budgétaire fédéral (qui est aussi une loi) ; ces textes donnent une décomposition des grandes catégories de ressources et prévoient leur présentation sur la base de critères économiques et fonctionnels. Les détails sont fixés par règlement du ministère des Finances. Ailleurs (au Royaume-Uni, par exemple), l'exécutif a toute latitude pour déterminer le mode de présentation des estimations annuelles de rentrées budgétaires, en l'absence d'une quelconque contrainte légale.

Quatrièmement, la législation de certains pays met en exergue le principe d'égalité de tous les revenus en créant un fonds centralisateur unique. Toutes les ressources budgétaires sont considérées comme d'intérêt public, qu'elles soient ou non de nature fiscale. En France, ce principe a été confirmé par le conseil constitutionnel (Bouvier *et al.*, 2002, p. 234), dont la jurisprudence complète la législation. Malgré cela, la loi organique de 2001 relative aux lois de finances autorise l'affectation de recettes au sein du budget de l'État, par le truchement de budgets annexes, de comptes spéciaux et de dispositifs comptables particuliers. De plus, un certain pourcentage du produit des droits sur le tabac est réservé au financement d'une partie du déficit de la sécurité sociale et, à dater de 2004, à celui des responsabilités nouvellement attribuées aux collectivités territoriales.

Cinquièmement, les estimations de recettes votées par le législateur représentent une évaluation du montant des impôts et des rentrées non fiscales que l'exécutif percevra vraisemblablement. Dans de nombreux pays, la constitution (même non écrite) ne permet pas de dépenser d'éventuelles plus-values fiscales en l'absence d'autorisation législative. C'est pourquoi le vote d'une loi de finances rectificative est nécessaire pour pouvoir disposer des recettes excédentaires. Afin de se prémunir contre des prévisions trop optimistes, qui se traduisent par l'impossibilité de financer les dépenses publiques, la loi pourrait théoriquement exiger la prudence en ce domaine. Bien que les pays de l'OCDE ne recourent généralement pas à la législation budgétaire pour résoudre ce problème, certains gouvernements ont fixé des règles qui imposent de formuler avec prudence les projections de recettes.

Au Canada, celles du gouvernement fédéral s'appuient sur des hypothèses d'activité économique émanant du secteur privé et qui sont délibérément ajustées en baisse. Depuis 1994, le gouvernement des Pays-Bas emploie une méthode analogue (cf. Dában *et al.*, 2003, p. 30).

#### 4.2.6. Nature des dotations budgétaires

Sous l'angle de la législation budgétaire, trois questions au moins se posent. Tout d'abord, la loi précise-t-elle en quoi consistent les dotations ? Ensuite, sont-elles toujours présentées pour leur montant brut, conformément à la règle d'universalité ? Ou fait-on des exceptions, certaines étant adoptées en termes nets ? Enfin, y-a-t-il des crédits qui soient votés en dehors du cadre annuel des lois de dotation ?

En premier lieu, les lois budgétaires des pays de l'OCDE ne donnent pas toutes le même sens au terme « dépenses », visant celles qui sont votées par le législateur. Il y a différentes possibilités : engagement ; liquidation ; émission d'un titre de paiement ; décaissement. Il est de tradition que la loi budgétaire comporte des dispositions donnant à l'exécutif le droit de procéder à des règlements pendant une période de 12 mois. Mais, pour certaines dépenses – notamment celles d'investissement – il existe d'assez longs délais de programmation des projets et de passation des commandes avant qu'interviennent des paiements. C'est pourquoi la législation financière de certains pays (comme l'Allemagne) exige ou permet que le budget annuel comprenne à la fois des crédits de paiement et des engagements de dépenser. En France, la loi budgétaire organique donne la possibilité de prendre des engagements valables pour trois ans et faisant l'objet d'une autorisation annuelle ; elle prévoit aussi un plafonnement annuel de l'émission de titres de paiement ou des décaissements. Aux États-Unis, les finances de l'État fédéral reposent sur le concept d'« autorité budgétaire », qui est la capacité légale de contracter des obligations aboutissant à des dépenses (autrement dit à des sorties de fonds). L'autorité budgétaire prend la forme de dotations, du droit d'emprunter, de contracter et aussi de dépenser des « recettes de compensation »<sup>19</sup>. On entend par dotation une disposition de la loi autorisant à dépenser des fonds publics à des fins particulières. Elle peut s'inscrire dans le cadre de lois de dotation : celles-ci habilent les agences fédérales à encourir des « obligations » à caractère légalement contraignant et le département du Trésor à effectuer des paiements à des fins précises. Quand la Nouvelle-Zélande est passée à la budgétisation (et pas seulement à la comptabilité) sur la base des droits constatés, les dotations de crédits ont été réservées aux dépenses courantes et aux « contributions » en capital, qui correspondent surtout aux amortissements.

En deuxième lieu, le principe de la budgétisation en chiffres bruts souffre une exception importante : la perception de droits au titre d'un service particulier, en application de la règle du « paiement par l'utilisateur ». Des textes aussi différents que la loi organique française de 2001 et la loi britannique de 1891, relative aux comptes publics et aux redevances, autorisent la budgétisation en termes nets dans certaines circonstances. Même là où cette procédure est prévue, la loi de finances annuelle permet souvent aux agences ou aux ministères dépensiers de percevoir des droits et d'en conserver le produit. En France, la loi organique soumet impérativement ces recettes à la procédure habituelle de comptabilisation brute, en vertu de laquelle les rentrées d'argent public figurent dans la rubrique « ressources » du budget de l'État (soit dans le budget lui-même, soit dans un budget annexe ou encore dans un compte spécial). Au Royaume-Uni, en revanche, les fonds collectés et conservés par les ministères (*appropriations-in-aid*) viennent en déduction des dépenses brutes et les estimations sont votées pour leur montant net. Les lois annuelles de dotation autorisent seulement le montant net que le ministère aura besoin de prélever sur le budget général (*Consolidated Fund*). Mais le Parlement vote aussi des affectations de recettes qui s'imputent sur les dépenses. Si les encaissements effectués par les ministères ou les agences sont supérieurs aux prévisions, le Parlement doit à nouveau donner son accord avant que ces ressources « propres » puissent être dépensées.

La budgétisation en termes nets, sans vote concomitant des recettes dans le cadre du budget annuel, peut donner lieu à des lois distinctes. Ce système s'applique aux entités autonomes qui sont dotées d'une personnalité juridique et largement tributaires de leurs ressources « propres ». Il arrive qu'elles aient une instance de direction à laquelle il incombe d'autoriser leur budget « indépendant ». En général, le budget de l'État central ne fait état que des transferts nets en leur faveur, venant compléter les moyens qu'elles se procurent. Le fondement juridique de la budgétisation en termes nets de ce type d'organisme est habituellement soit la législation budgétaire, soit la loi qui les a créées. Ces textes peuvent prévoir la communication au Parlement de leurs ressources et de leurs charges, avec leur budget annuel. En l'absence de telles obligations d'information, le Parlement ne pourrait exercer ses fonctions de contrôle. Il arrive aussi que la loi leur donne la possibilité de s'endetter et en précise les limites.

En troisième lieu, l'autorité budgétaire – ou les crédits – peuvent avoir une autre base légale que la (les) loi(s) annuelle(s) de dotation<sup>20</sup>. Cette pratique est fréquente pour les transferts sociaux aux ménages dans les pays où la législation prévoit le versement obligatoire de prestations diverses. La charge du service de la dette et la rémunération du personnel des organes constitutionnels en sont d'autres exemples. Dans plusieurs pays, les

obligations légales d'information sont identiques, même si les dépenses sont autorisées par d'autres textes que les lois annuelles de dotation. On en a une illustration avec la loi néo-zélandaise sur les finances publiques : elle prévoit que tout engagement de dépense courante ou en capital et tout paiement hors du cadre des lois de dotation soient gérés et comptabilisés dans les conditions prévues par ces dernières.

#### 4.2.7. *Structure des dotations budgétaires*

Les lois budgétaires des pays de l'OCDE optent en général pour une structure des dotations qui se réfère aux intrants. En Allemagne, par exemple, la loi de 1969 relative aux principes budgétaires demande à chaque ministère de classer les crédits en fonction de leur destination : cette exigence s'applique aux charges de personnel, aux autres dépenses courantes, aux transferts en faveur des administrations infranationales, aux subventions versées aux entreprises, au service de la dette et aux investissements (sans compter diverses sous-catégories). Elle prévoit aussi une ventilation fonctionnelle, figurant dans un budget annexe, et une matrice des dépenses réparties par fonction et par objet (classification économique). Aux États-Unis, le budget fédéral est aussi basé sur les intrants : la législation budgétaire s'intéresse à l'objet ou au but des crédits inscrits dans les « comptes » de dotation votés chaque année par le Congrès. Selon le code des États-Unis, les lois de dotation peuvent modifier les titres de dotations budgétaires, ce qui signifie que le Congrès contrôle de très près la ventilation des crédits. Pour sa part, l'Office du management et du budget (OMB) utilise un système comptable détaillé, dans lequel on retrouve une classification par objet et par fonction (entre autres).

Depuis l'avènement de la « nouvelle gestion publique », certains pays ont renoncé à la présentation classique des crédits sur la base des intrants. Suivant l'exemple de la loi néo-zélandaise de 1989 sur les finances publiques, les législations budgétaires nationales demandent parfois que les crédits soient désormais répartis en fonction des produits ou des résultats. En Nouvelle-Zélande, malgré le caractère fondamental de la réforme, les crédits ne sont pas exclusivement classés par catégories de produits ; on trouve aussi divers types d'allocations (transferts obligatoires aux ménages), les frais d'emprunt, les charges « diverses » et des dépenses en capital<sup>21</sup>. En France, la loi organique de 2001 relative aux lois de finances met l'accent sur les missions – objectif ultime des politiques publiques – et sur les programmes, ces deux éléments devant servir de base aux larges dotations sur lesquelles le Parlement se prononcera à partir de 2006. Pour l'application du budget annuel, la loi organique demande à l'exécutif de distinguer, au sein de chaque programme, sept catégories de dépenses (salaires, frais d'exploitation, investissements, etc.). Ces estimations d'intrants seront



purement théoriques, sauf en ce qui concerne les rémunérations. À leur égard, les prévisions auront un caractère limitatif, ce qui signifie que les gestionnaires chargés de l'exécution des budgets n'auront pas le droit de transférer au profit de ce poste les dotations affectées à d'autres types de charges. Ainsi, contrairement à la Nouvelle-Zélande, où cette contrainte n'existe pas, le Parlement français gardera le contrôle de la masse salariale des services publics. La loi organique française prévoit aussi que le Parlement se prononce chaque année sur les effectifs employés par les administrations.

#### *4.2.8. Durée de validité des dotations budgétaires et dispositions relatives aux reports*

Il arrive que la législation budgétaire admette des exceptions à la règle d'annualité (cf. la partie III de cette étude), laquelle limite à 12 mois la durée de validité des dotations. Ce problème revêt trois aspects ; il s'agit notamment de savoir : 1) si certains crédits peuvent courir sur plus de 12 mois ; 2) si, en cas de non usage de l'autorisation de dépenser donnée pour 12 mois, elle peut être reportée sur l'exercice budgétaire suivant ; et 3) s'il est possible de dépenser par anticipation des crédits devant être imputés à l'exercice suivant (ce qui revient à anticiper sur les futures dotations budgétaires).

Traditionnellement, le droit d'effectuer des paiements n'était accordé que pour 12 mois. Les crédits non consommés en fin d'exercice étaient annulés. Toutefois, certains pays (Allemagne, Corée, États-Unis, France, Japon) dispose, déjà depuis un certain temps, d'un dispositif juridique permettant l'autorisation pluriannuelle de certaines dépenses, notamment celles qui nécessitent de longues périodes de programmation et de passation des commandes. Ailleurs, cette souplesse est plus récente (pays de tradition politique britannique et nations nordiques). En pratique, les crédits pluriannuels sont généralement réservés aux investissements ; néanmoins, dans certains pays, les lois budgétaires sont rédigées en termes assez généraux pour autoriser aussi la pluriannualité de dépenses courantes. Ainsi, selon la loi finlandaise sur le budget de l'État, la notion de dotation « transférable » peut viser des transferts entre périodes (c'est-à-dire des crédits pouvant aller jusqu'à deux ans) ou entre agences de l'État. En matière de « flexibilité » des dotations, la loi suédoise sur le budget de l'État prévoit seulement que les crédits non utilisés puissent être imputés à un exercice budgétaire postérieur et dépensés pendant celui-ci.

Dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, on autorise, à certaines conditions, le report de crédits non consommés en fin d'exercice, qu'ils affèrent à des dépenses de fonctionnement ou d'investissement. Les quelques pays qui font exception sont l'Espagne, les États-Unis (où le report

ne s'applique qu'aux dépenses de fonctionnement), la Grèce et l'Irlande (cf. Q. 3.2.b.1. dans OCDE, 2003). C'est habituellement la législation budgétaire qui donne cette autorité. Mais certaines dépenses, notamment les transferts, en sont en général exclues. Les textes légaux et réglementaires donnent à l'exécutif diverses compétences :

- Report illimité des dépenses de fonctionnement et d'investissement (notamment en Allemagne, en Australie et au Danemark).
- Report illimité de certaines dépenses spécifiques (exemples de l'Allemagne et de la Suède, qui le prévoient pour les crédits « flexibles », mais pas pour les « fixes »).
- Délégation au ministre/ministère des Finances du droit illimité de reporter des crédits d'investissement (Autriche, Belgique et Pays-Bas).
- Report autorisé dans la limite d'un certain pourcentage (exemple de la réglementation budgétaire norvégienne, qui le plafonne à 5 % des dépenses de fonctionnement).
- Report autorisé pour certains types de dépenses (exemple de la loi japonaise sur les finances publiques qui le réserve aux dépenses, le plus souvent liées à des investissements, n'ayant pu être effectuées pour des raisons de force majeure).
- Report strictement subordonné à l'accord du Parlement (Nouvelle-Zélande).

La législation budgétaire de la plupart des pays de l'OCDE interdit les dépenses par anticipation d'exercices futurs, à cause des risques de dérapage qu'ils comportent. Pourtant, sept pays autorisent cette pratique, tant pour les charges de fonctionnement que pour celles d'investissement. Elle trouve le plus souvent son fondement juridique dans la législation budgétaire. Seule l'Islande n'y met pas de limites. Dans les six autres pays de l'OCDE où elle existe, quatre pays européens (Belgique, Danemark, France et Suède) fixent un certain pourcentage à respecter (au-delà duquel il faut obtenir l'accord du Parlement) ; en Australie et au Canada, ce type d'opération doit être autorisé par une loi de finances rectificative.

#### *4.2.9. Autorisation des emprunts, de l'octroi de garanties par l'État et de la dette publique*

C'est souvent en vertu de la constitution que le législateur autorise le gouvernement à contracter des emprunts (Allemagne, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Japon, Norvège, Suède) ; on peut y voir un signe de l'importance attachée à son droit de contrôler l'endettement de

l'État au nom des contribuables. Dans d'autres pays de l'OCDE, l'obligation d'obtenir l'accord des élus de la nation pour emprunter est normalement inscrite dans la législation budgétaire (Canada, France, Nouvelle-Zélande). Il existe parfois des lois distinctes portant sur la dette publique (Danemark, Suède), qui complètent les dispositions de la Constitution ou d'autres textes. Au Royaume-Uni, la loi de 1968 sur les emprunts nationaux a créé une entité (*National Loans Fund*) distincte du fonds centralisant les ressources publiques (*Consolidated Revenue Fund*) ; elle a pour mission d'emprunter pour financer les activités de l'État central.

Pour l'essentiel, ces lois visent les emprunts bruts ou nets de l'État, c'est-à-dire les variations du montant de la dette plutôt que son niveau. En règle générale, elles demandent que la loi de finances annuelle fixe une limite impérative aux nouveaux emprunts pouvant être contractés pendant les 12 mois de l'exercice. Elles délèguent souvent la gestion des emprunts au ministre des Finances (ou à son équivalent), tout en fixant le détail des responsabilités qu'il exerce dans ce domaine. Si le montant des emprunts effectués dépasse le plafond fixé par le budget, une loi de finances rectificative est généralement nécessaire.

Seuls quelques pays ont une législation qui encadre l'encours de la dette publique libellée en monnaie nationale. C'est le cas des États-Unis : le titre 31 de leur code fixe un plafond en dollars à la dette fédérale, lequel doit être périodiquement réévalué. La réapparition d'importants déficits du budget fédéral à partir de 2000 a obligé le Congrès à adopter une législation le révisant en hausse<sup>22</sup>. L'incorporation à la Constitution polonaise du critère de l'UE sur la dette publique (l'endettement des administrations ne doit pas dépasser 60 % du PIB) est un fait exceptionnel. Dans la plupart des pays, le législateur exerce un contrôle indirect sur le montant de la dette publique : 1) en fixant, dans la loi de finances annuelle, une limite impérative aux nouveaux emprunts, et 2) en se prononçant sur les prévisions macroéconomiques à moyen terme que lui soumet le gouvernement. Au sein de l'UE, le critère de Maastricht relatif à l'endettement public fait peser une pression morale, qui incite généralement les gouvernements à le maintenir à un niveau « soutenable ». Un certain nombre de pays membres de l'Union (l'Italie par exemple) ont adopté une législation interne prohibant le financement du déficit de l'État au moyen de l'achat par la Banque centrale de titres publics sur le marché primaire. Dans les pays de tradition politique britannique, il appartient au gouvernement lui-même de préciser le sens de la « viabilité » ou de la « prudence » en matière de dette publique. Le Parlement ne donne pas un agrément officiel au plafonnement légal de l'encours. Toutefois, le pouvoir exécutif est tenu de justifier auprès du législateur d'éventuels manquements à une stratégie de la dette publique, une fois que celle-ci a été annoncée.

En Suède, la loi de 1998 relative aux emprunts d'État et à la gestion de la dette énonce les objectifs de cette dernière : minimiser son coût à long terme, tout en tenant compte des risques. Comme dans beaucoup d'autres pays, c'est le gouvernement suédois (et non le Parlement) qui décide des lignes directrices annuelles applicables à la gestion de la dette, en se basant sur la loi de 1998. Toutefois, ce même texte lui demande d'établir un rapport annuel, à soumettre aux élus, pour leur permettre de formuler une appréciation sur la qualité de la gestion. La confection d'un rapport du même type est également une obligation dans plusieurs pays de tradition britannique (on trouvera, dans FMI 2003, des précisions sur le régime législatif prévu pour la gestion de la dette dans ces pays et dans d'autres).

Les règles qui régissent l'octroi de la garantie de l'État sont généralement du ressort de la loi. En Allemagne et en Finlande, il est vrai, c'est la Constitution écrite qui demande au Parlement d'approuver les garanties données à certains emprunts ; mais ce type de disposition se trouve en général dans les lois ordinaires (soit dans la législation budgétaire, soit dans des textes visant spécifiquement la dette ou les emprunts publics). En Suède, par exemple, la loi sur le budget de l'État habilite le gouvernement à octroyer des garanties aux fins et pour les montants autorisés par le Parlement. Dans beaucoup de pays, là où existe une comptabilité publique de caisse, le coût budgétaire des garanties d'emprunts n'apparaît le plus souvent que lors de leur mise en jeu. Aux États-Unis, en revanche, depuis le vote en 1990 de la loi de réforme du crédit fédéral, le coût associé à une telle garantie figure dans le budget : il est défini comme la valeur actuelle nette des sommes nécessaires pour honorer la créance du prêteur, en cas de défaillance, ainsi que les frais annexes. Aucun autre pays de l'OCDE n'a adopté une législation aussi précise pour traiter cet important problème budgétaire.

#### *4.2.10. Lois de finances rectificatives*

Dans plusieurs pays, les dispositions générales relatives aux finances rectificatives relèvent de la Constitution (Corée, Danemark, Espagne, Finlande, Suède) ou de la législation budgétaire (Allemagne, États-Unis, France, Japon, Nouvelle-Zélande). Il arrive qu'une loi indique les raisons qui justifient leur présentation. Ainsi, au Japon, la loi sur les finances publiques permet au cabinet d'en soumettre une à la Diète : 1) quand l'État a besoin de fonds destinés à honorer des obligations contractuelles légales qui n'avaient pas été prévues par le budget initial et 2) en cas de modification de ce dernier pour financer des charges supplémentaires apparues après le vote du budget à la Diète. Il s'agit en général de catastrophes naturelles, de situations d'urgence, de nouvelles mesures de politique ou de transferts de l'autorité budgétaire.

Il est rare que la loi limite le nombre de ces lois ou leur périodicité. En Allemagne, par exemple, le code budgétaire fédéral autorise leur présentation à tout moment, sous réserve qu'elle intervienne avant la clôture de l'exercice. La législation d'aucun pays de l'OCDE n'impose de contrainte au montant des révisions qui, pour la plupart des postes de dépenses, vont généralement (mais pas toujours) dans le sens d'une hausse, néanmoins inférieure à 10 % en moyenne. Dans de nombreux pays il est fréquent que le Parlement vote, à intervalles réguliers, deux ou trois collectifs budgétaires en cours d'exercice. Dans certains pays, l'exécutif est tenu par la loi de présenter, en milieu d'exercice, l'évolution de la situation budgétaire ; cela peut lui donner l'occasion de déposer un projet de loi de finances rectificative.

### ***4.3. L'exécution du budget***

Dans de nombreux pays, l'exécutif est habilité à prendre des décrets ou des règlements relatifs aux procédures d'exécution du budget. C'est le signe que le législateur fait confiance à l'autorité budgétaire centrale pour appliquer le budget voté et à l'instance d'audit pour lui adresser des rapports qui en décrivent l'exécution. Ainsi, en Finlande, la loi sur le budget de l'État comporte un article spécifiquement destiné à cette fin. Mais il existe des domaines où le Parlement peut être amené à intervenir pendant la mise en œuvre du budget. Il s'agit notamment du degré d'autonomie laissé à l'exécutif pour annuler ou transférer des crédits votés par le législateur, et pour effectuer des dépenses dans des circonstances exceptionnelles (par exemple en tirant sur les fonds d'urgence), avant ratification parlementaire. Les États-Unis se singularisent sur ce point : ces questions et d'autres aspects de l'exécution du budget font l'objet d'une législation détaillée, qui permet au législateur de suivre et de contrôler étroitement l'évolution des finances publiques en cours d'exercice. On examinera ici les pratiques nationales dans des domaines de l'exécution du budget que l'on a sélectionnés.

#### ***4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses***

Après le vote par le législateur des dotations autorisées pour 12 mois, de nombreux pays laissent le soin à l'exécutif d'échelonner ou de programmer les dépenses en cours d'exercice (Allemagne, Canada, Espagne, États-Unis, France, Nouvelle-Zélande) ; la loi lui confère alors une autorité de nature générale pour procéder à la répartition des fonds, mais sans entrer dans les détails. En Allemagne, par exemple, la loi relative aux principes budgétaires requiert seulement « une gestion des crédits ouverts qui permette de couvrir intégralement les dépenses correspondant aux divers objectifs fixés ». En France, les crédits sont mis à la disposition des ministères en cours d'année

par décret du gouvernement. Dans les pays de tradition politique britannique, la Couronne autorise le Trésor à leur virer les fonds nécessaires au règlement des dépenses ; les procédures qui régissent l'autorisation de dépenser à certaines périodes relèvent du règlement et non de la loi.

Aux États-Unis, en revanche, la loi règle dans le détail les modalités de consommation des crédits. Selon le titre 31 (sections 1501 à 1558) du code fédéral, l'Office du management et du budget doit débloquer les fonds au cours de l'exercice par périodes ou en fonction des missions, activités, projets et objectifs. Le code précise les dates auxquelles l'attribution des fonds doit être notifiée par écrit aux ministères et aux agences (par exemple 15 jours après l'entrée en vigueur des lois de dotation), ainsi qu'au Congrès et à l'institution judiciaire. Les responsables de l'exécution du budget ne peuvent dépasser les montants qui leur sont assignés, sous peine de sanctions administratives. La loi autorise aussi la subdivision administrative des fonds, dans le respect de l'enveloppe totale. En Corée et au Japon, les lois en la matière ont également mis en place des procédures complexes, mais peut-être avec un degré de précision moins poussé que le code des États-Unis.

#### 4.3.2. *Annulation ou report de l'autorité de dépenser*

Dans la moitié environ des pays de l'OCDE, l'exécutif a le droit d'annuler ou de reporter des dépenses autorisées, quand il applique le budget voté par le législateur ; il le fait selon des modalités énoncées par la loi (Q. 3.1.c dans OCDE, 2003). En Allemagne, par exemple, elle habilite le ministre des Finances à prendre des engagements ou à dépenser des fonds publics à sa discrétion si l'évolution des recettes ou des dépenses l'exige. Ailleurs, des restrictions d'ordre quantitatif et autre peuvent être imposées. En France, la loi organique relative aux lois de finances permet au gouvernement d'annuler des crédits par décret, dans la limite de 1.5 % de leur montant. Elle prévoit que les commissions parlementaires soient informées préalablement à l'édiction du décret. Aux États-Unis, la loi de 1974 sur le contrôle des gels de crédits comporte des dispositions très contraignantes pour l'exécutif ; ce texte établit une distinction entre les annulations (*rescissions*) et les reports (*deferrals*) ; les premières doivent, en toutes circonstances, recueillir l'accord du Congrès (on trouvera des informations détaillées dans la note sur les États-Unis).

Dans presque tous les pays de l'OCDE, l'exécutif n'a pas le droit d'annuler ou de limiter les dépenses qui sont reconnues de nature obligatoire par une législation distincte du budget annuel. Dans les deux tiers d'entre eux, il ne peut non plus geler des fonds affectés aux dépenses discrétionnaires (Q. 3.1.d dans OCDE, 2003) ; mais il a généralement la

possibilité de proposer des annulations de crédits par le biais d'une loi de finances rectificative.

### 4.3.3. *Dépenses imprévues et fonds d'urgence*

Les constitutions de quatre pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Finlande et Japon) et les législations budgétaires de la plupart des autres comportent des dispositions autorisant l'exécutif à dépenser au-delà des autorisations budgétaires, en cas d'urgence spécifique. Des restrictions sont naturellement prévues pour éviter de porter atteinte aux prérogatives du législateur.

En Allemagne, la Constitution permet au ministre des Finances de dépenser plus que les crédits votés, mais seulement en présence de nécessités imprévues et impérieuses. Le code budgétaire fédéral fixe les détails de la procédure applicable au budget fédéral : il précise qu'il n'est pas censé y avoir nécessité impérieuse si, en l'espèce, une loi de finances rectificative peut être votée à temps ou si la dépense peut être retardée jusqu'à l'exercice suivant. En France, la loi organique autorise le gouvernement, dans des situations d'urgence extrême où l'intérêt national est en jeu, à majorer certains crédits par décret d'avance, même si cela doit affecter l'équilibre budgétaire. Mais, si le conseil des ministres adopte un tel décret, il doit être ratifié dès que possible par le Parlement. Mis à part les situations d'urgence, le gouvernement français est autorisé, dans l'hypothèse de plus-values fiscales, à augmenter les dépenses dans la limite de 1 %, à condition que le solde reste inchangé et d'avoir informé les commissions parlementaires des finances.

Dans quelques pays d'Europe continentale et dans le groupe nordique, certains crédits sont qualifiés d'« estimatifs ». La législation budgétaire autorise, pour cette catégorie, des dépassements sans l'accord du Parlement. Deux types de dépenses peuvent être concernées. En premier lieu, il peut s'agir d'un engagement résultant d'une loi ou de dispositions contractuelles légalement contraignantes. Cela vaut notamment pour le service de la dette publique, qui doit être assuré à bonne date, quels que soient les montants inscrits au budget. En deuxième lieu, certaines charges sont intrinsèquement difficiles à chiffrer. Quand la loi de finances annuelle leur reconnaît ce caractère, elle autorise du même coup un dépassement des crédits votés. Il y a généralement obligation légale d'informer a posteriori le Parlement du montant effectif des dépenses « estimées ».

Au Japon, la Constitution autorise la Diète à créer un fonds d'urgence et le gouvernement à y prélever des fonds pour faire face aux déficiences imprévues du budget initial, sous la responsabilité du Cabinet. Dans de nombreux pays, la loi formule les raisons d'être et les procédures de mise en

oeuvre des fonds de réserve. S'agissant du Japon, la loi sur les finances publiques traite surtout des procédures d'utilisation du fonds d'urgence, qui est géré par le ministère des Finances. Pour y recourir, les ministères dépen­siers doivent spécifier leurs motifs, le montant des dépenses à effectuer et leur mode de calcul, puis soumettre leur requête au ministère des Finances ; celui-ci peut le modifier avant de le soumettre à l'accord du Cabinet. Après avoir tiré sur le fonds d'urgence, les ministères dépen­siers sont tenus par la loi d'établir, et de soumettre au ministère des Finances, un rapport décrivant l'utilisation des crédits ; enfin, le ministère des Finances rédige un rapport exhaustif sur lequel la Diète se prononce.

Alors qu'au Japon (et dans d'autres pays) la loi ne fixe pas le montant affecté à la réserve d'urgence (il est du ressort de l'exécutif), cela peut être le cas ailleurs. Au Royaume-Uni, par exemple, la loi de 1974 sur le fonds d'urgence, qui permet d'engager des dépenses non encore votées par le Parlement, plafonne sa dotation à 2 % des crédits votés pour l'exercice précédent.

Aux États-Unis, et dans quelques autres pays, l'exécutif a peu de marge de manoeuvre. Les réserves dont disposent éventuellement les ministères et les agences sont limitées. En revanche, le Congrès américain s'accorde une certaine souplesse. Ainsi, vers la fin des années 90, quand le budget fédéral est devenu excédentaire, les élus ont délibérément choisi d'interpréter avec laxisme les dispositions de la loi de 1990 sur l'exécution du budget relatives aux dépenses d'« urgence » ; or, l'objectif de ce texte était de mettre en place un dispositif favorable à la discipline budgétaire et à la maîtrise des engagements.

#### *4.3.4. Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

Les règles qui régissent le redéploiement des crédits sont du ressort de la loi, quel que soit le mode de présentation retenu (structuration par produits ou par intrants). Leur complexité – notamment en matière de règlements d'application des lois pris par l'exécutif – est proportionnelle à la précision de la ventilation des crédits et au degré auquel le législateur décide de garder la maîtrise des transferts, plutôt que de les déléguer à l'exécutif. La loi se prononce surtout sur l'importance des compétences déléguées pour procéder à des réaffectations entre grandes catégories de dépenses, comme les rémunérations, les autres charges de fonctionnement, les transferts et les investissements. On observe une diversité de situations dans les pays de l'OCDE.

Parmi les pays qui ont opté pour un système de larges dotations, l'exécutif a peu de marge pour effectuer des virements entre programmes, étant donné qu'il dispose déjà d'une très grande latitude pour redéploier les



intrants. Il lui est souvent interdit d'effectuer des virements entre crédits d'investissement et de fonctionnement (Australie, Danemark, Finlande, Norvège). L'accord du Parlement est généralement nécessaire pour les virements entre programmes (Royaume-Uni et Suède, par exemple)<sup>23</sup>. Toutefois, la loi peut autoriser temporairement l'exécutif à opérer des transferts. En Nouvelle-Zélande par exemple, il peut transférer par décret des crédits afférents aux produits, dans la limite de 5 % de leur montant.

Dans les pays qui ont conservé une décomposition des crédits par ligne budgétaire, la loi restreint les possibilités d'en modifier la répartition. En Allemagne, une nouvelle loi adoptée en 1997 a quelque peu assoupli les règles de transfert des crédits administratifs. Mais elle s'applique à moins de 10 % des dépenses fédérales et n'a pas eu d'incidence sur les principaux programmes. Aux États-Unis, l'exécutif a très peu de latitude pour changer la destination du millier de comptes sur lesquels vote le Congrès. Ce dernier a prévu des exceptions en faveur du ministère de la Défense. Les transferts opérés au sein d'un même programme – appelés « reprogrammations » – ne sont pas régis par une législation de portée générale. Toutefois, le Congrès introduit généralement dans les différentes lois de dotation des clauses ponctuelles pour circonscrire cette pratique. En Corée et au Japon aussi, les ministères dépensiers ont peu de possibilités de redéployer les crédits sans l'approbation du ministère des Finances ou du Parlement.

#### 4.3.5. *Opérations bancaires de l'État et gestion de la trésorerie*

Il arrive que la législation budgétaire institue un compte unique, où sont versées toutes les rentrées d'argent public et qui sert à régler les dépenses spécifiques. Mais elle s'abstient d'intervenir dans les mécanismes bancaires précis mettant en oeuvre ce concept, en tout cas à un degré détaillé. En France, la loi organique mentionne simplement qu'il existe un compte unique centralisant toutes les recettes et les dépenses du budget. La loi relative à la Banque de France stipule qu'elle est tenue de fournir à l'État les services bancaires ou autres qu'il peut être amené à lui demander, à condition qu'ils soient énoncés dans des protocoles et rémunérés de façon à en couvrir le coût. Cet exemple montre que la loi sur la banque centrale peut constituer le fondement juridique des opérations bancaires de l'État, les modalités étant précisées par des protocoles passés entre le Trésor, d'une part, et la banque centrale et/ou commerciale, d'autre part.

De façon surprenante, la législation budgétaire des pays de tradition politique britannique donne des précisions sur les opérations bancaires de l'État. C'est en partie l'héritage de la loi de 1866 relative aux ministères de l'Échiquier et de l'Audit au Royaume-Uni, où il est dit que le Trésor met à la disposition des ministères des fonds publics prélevés sur un compte unique ouvert à la Banque d'Angleterre. La législation néo-zélandaise va

plus loin dans la définition des compétences du ministre des Finances en ce domaine. En vertu des dispositions de la loi sur les finances publiques, le Trésor (« ministère des Finances ») est notamment habilité à ouvrir, conserver et actionner le compte bancaire de la Couronne dans une ou plusieurs banques, désignées par le ministre. Les ministères sont autorisés à ouvrir, conserver et utiliser des comptes bancaires dans une ou plusieurs banques, choisies dans les mêmes conditions. Le ministre des Finances peut donner des instructions sur les conditions de fonctionnement de tout compte bancaire ministériel, et fermer ou suspendre à tout moment un tel compte (pour plus de précisions, on se reportera à la note consacrée à la Nouvelle-Zélande).

La programmation à court terme des encaissements, des décaissements et des besoins de financement, ainsi que les modalités de gestion en courte période du bilan de l'État (s'il existe), incombent à l'exécutif et non au législateur. C'est pourquoi il est fréquent que les principes directeurs applicables à ces aspects de l'exécution du budget soient du domaine réglementaire. Dans certains pays, néanmoins, la loi énonce quelques principes relatifs à la gestion de la trésorerie, tels que : « les recettes doivent être recouvrées avec ponctualité et intégralement » et « l'argent public ne peut être dépensé que si et quand c'est nécessaire » (loi allemande de 1969 sur les principes budgétaires). La règle selon laquelle les recettes brutes doivent être versées sur un compte unique du trésor est importante. On en trouve une formulation dans la loi britannique de 1866 ; ce texte stipule que « les fonds publics doivent être versés sur le compte de l'Échiquier », et précise qu'il est ouvert à la banque centrale. Les pays de l'OCDE n'ont pas adopté de législation visant les opérations de trésorerie ; il en existe en Lituanie.

#### 4.3.6. *Contrôle et audit internes*

Les dispositions relatives à l'audit interne relèvent habituellement d'un ensemble de textes législatifs et réglementaires. Mais, dans quelques cas (dont le Danemark, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni), ni la loi ni le règlement ne prévoient de principes, systèmes et modes de fonctionnement cohérents dans ce domaine (OCDE, 2003, Q. 4.1.a). Le contrôle et l'audit internes au sein des ministères dépensiers y sont considérés comme des aspects de la gestion assurés par ceux qui ont la responsabilité d'« une conduite efficace, efficiente et économe des activités du ministère » (cf. loi néo-zélandaise de 1988 sur le secteur public).

Dans les pays qui sont adeptes de systèmes décentralisés de contrôle et d'audit internes, la législation budgétaire ne formule que quelques principes directeurs d'ordre général en la matière. Ainsi, les lois finlandaise et

suédoise sur le budget de l'État se contentent de mentionner la nécessité d'un « suivi » de l'exécution du budget. Dans ce contexte, les règles de contrôle et d'audit internes sont normalement du ressort du ministère des Finances ou d'une agence spécialisée. Les pays nordiques présentent une particularité sur le plan de l'organisation : les unités d'audit interne sont habituellement attachées à un programme et non à un ministère (bien que cette dernière solution soit possible). Comme, dans la plupart des pays, le contrôle et l'audit internes s'effectuent au niveau des ministères, les procédures d'examen et la préparation des rapports destinés aux gestionnaires (ministres compris) sont du domaine réglementaire.

Il arrive que l'audit interne soit centralisé. Au Japon, la loi sur les finances publiques prévoit que les ministères dépensiers exécutent leur budget conformément aux instructions générales préparées par le ministère des Finances et approuvées par le cabinet. Les décrets précisant ces dispositions générales confèrent un rôle important au même ministère. En Espagne, la loi générale sur le budget de 2003 institue un contrôleur général de l'administration d'État, chargé de surveiller en interne la gestion financière de l'ensemble du secteur public. La France dispose d'une institution comparable, la prestigieuse Inspection générale des finances (instituée par décret), qui est placée à la disposition du ministre des Finances.

Il est rare que les pays de l'OCDE aient adopté une législation visant spécifiquement à centraliser le contrôle financier. A cet égard, la France et les États-Unis font exception. Une loi française de 1922 a mis en place un contrôle préalable des dépenses engagées. S'il a été nécessaire de recourir à la loi plutôt qu'à un décret, c'est parce que l'engagement des dépenses était une prérogative des ministres. Avant l'entrée en vigueur de ce texte, ils ne respectaient pas les autorisations budgétaires (cf. Bouvier *et al.*, 2002, p. 410).

Aux États-Unis, le Congrès est particulièrement attentif à ce que le budget soit exécuté dans la forme où il l'a voté. Se démarquant très nettement des autres pays de l'OCDE, il a voté au moins six lois distinctes portant sur la gestion financière des agences de l'exécutif (cf. note sur les États-Unis). Une loi de 1978 a institué, au sein du Trésor, un office d'inspection générale. L'inspecteur général a pour mission d'informer le secrétaire au Trésor et le Congrès de tous problèmes et déficiences constatés dans l'administration des programmes et activités des ministères. La loi de 1990 sur les directeurs financiers (CFO) a établi l'office de gestion financière fédérale, rattaché à l'Office du management et du budget. Ce texte a prévu la nomination, dans chaque agence importante, d'un directeur financier, dont le rôle est d'aider les responsables de l'OMB à améliorer la gestion financière des agences. Le président doit recueillir l'avis et le

consentement du Sénat pour la nomination de l'inspecteur général auprès du Trésor, du directeur adjoint chargé de la gestion à l'OMB et de tous les directeurs financiers des agences. Alors que, dans la plupart des pays, les responsables des unités d'audit interne ne dépendent que des dirigeants des agences, il n'en va pas de même aux États-Unis : les directeurs financiers et l'inspecteur général doivent rendre compte au Congrès aussi bien qu'à leur hiérarchie administrative.

#### ***4.4. L'organisation de la comptabilité publique et de l'information budgétaire***

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la loi s'en tient à quelques formules de portée générale à propos de la comptabilité publique. Néanmoins, quelques-uns (le Danemark et le Japon, par exemple) ont des lois spécifiques en la matière. La législation budgétaire – ou des textes visant spécialement la transparence en ce domaine – donnent souvent des précisions sur la date d'établissement et le contenu des rapports périodiques décrivant l'exécution du budget et les comptes annuels ; ce sont des documents de grande importance pour l'exercice de la responsabilité, en ce qu'ils permettent au législateur de porter un jugement sur les conditions d'application du budget.

##### ***4.4.1. Cadre comptable***

En règle générale, la comptabilité publique traditionnelle, tenue sur la base des opérations de caisse, n'est pas mentionnée explicitement par la législation. En Allemagne, toutefois, la loi sur les principes budgétaires prévoit que les recouvrements de recettes et les décaissements (deux concepts de cette méthode comptable) « soient comptabilisés. Le ministre des Finances peut exiger que l'on tienne une comptabilité des engagements contractés et des recettes dues ».

Même si nombre de pays de l'OCDE se sont orientés vers la comptabilisation des droits constatés (Blöndal, 2003), le passage à ce nouveau système n'a pas encore entraîné de bouleversement législatif. Certains pays européens réformateurs ont inséré dans la législation budgétaire un article stipulant que « les comptes de l'État soient établis conformément aux principes comptables généralement reconnus (GAAP) » (Finlande et Suède, par exemple) ou que « les normes de la comptabilité publique ne diffèrent pas de la comptabilité des sociétés, sauf dans la mesure où l'État présente des caractéristiques particulières » (France). Dans ces pays, les brèves dispositions législatives sont complétées par des règlements détaillés.

A la différence de ce qui précède, la législation des pays de tradition politique britannique donne des détails sur l'organisation comptable. Au Royaume-Uni, la loi de 2000 sur les ressources et les comptes de l'État (GRA) a remplacé officiellement la comptabilité de caisse par un système basé sur les droits constatés ; des « comptes de ressources » ont remplacé les « comptes de dotation » qui existaient depuis 150 ans. Ce texte précise que les comptes doivent être établis conformément aux instructions données par le Trésor ; à charge pour celui-ci de s'assurer qu'ils soient exacts, honnêtes et conformes aux GAAP, sous réserve des adaptations nécessaires à la comptabilité ministérielle. À cette fin, le Trésor bénéficie des avis d'un conseil indépendant de normalisation comptable<sup>24</sup>. La loi GRA spécifie aussi le contenu des comptes de ressources : ils doivent comporter un descriptif des résultats financiers, de la situation financière et de la trésorerie. Un manuel de comptabilité des ressources sert de guide pour les procédures de comptabilisation et de contrôle de gestion.

#### 4.4.2. *Comptes et rapports annuels*

Dans plusieurs pays (Allemagne, Danemark, Finlande, Japon, Norvège), l'obligation de soumettre au Parlement des comptes et/ou des rapports annuels est inscrite dans la Constitution. En Allemagne, il est considéré comme important que le législateur, après avoir approuvé les comptes annuels audités, donne officiellement quitus au gouvernement de l'exécution du budget. La loi sur les principes budgétaires définit la procédure à suivre. Au Pays-Bas, la loi de 2001 sur la comptabilité publique prévoit également de donner quitus au gouvernement.

Là où existent de telles dispositions constitutionnelles, la loi précise généralement la composition des comptes et rapports annuels décrivant l'exécution du budget. La Finlande en est une illustration (cf. encadré II.4). La nature des rapports et comptes établis dans ce pays correspond à son adoption de la budgétisation axée sur les performances et de la comptabilité des droits constatés. Toutes les législations nationales ne requièrent pas une information aussi exhaustive. Dans de nombreux pays, les rapports annuels portent seulement sur les institutions couvertes par la loi de finances annuelle, à l'exclusion des fonds extrabudgétaires et des entreprises publiques. En revanche, selon la loi australienne de 1998, prévoyant une « Charte de sincérité budgétaire », le rapport de présentation des résultats finaux du budget doit englober le domaine budgétaire au sens strict et l'ensemble du secteur public fédéral (*Commonwealth*)<sup>25</sup>.

## **Encadré II.4. Finlande : obligations légales visant les rapports et comptes annuels**

### **Rapports sur les comptes annuels de l'État**

Les éléments suivants doivent y figurer :

- Les comptes annuels de l'État ; toutes autres informations nécessaires sur la gestion des finances du gouvernement central et la conformité au budget initial ; la description des facteurs les plus importants de l'efficacité et de la performance opérationnelle de l'action publique.
- Les déclarations de ressources et les bilans des entreprises publiques et des fonds extrabudgétaires.
- D'autres dispositions relatives à l'établissement du rapport sur les comptes annuels de l'État peuvent être prises par décret gouvernemental.

### **Les comptes annuels de l'État**

Ils comprennent :

- Un descriptif de l'exécution du budget, avec une ventilation par sections ou catégories, par chapitres et par postes. Il doit indiquer l'excédent ou le déficit de l'exercice, tel qu'il ressort des comptes annuels, ainsi que l'excédent ou le déficit cumulé des exercices précédents.
- Un récapitulatif des ressources et des charges.
- Un bilan indiquant la situation financière à la date de clôture de l'exercice.
- Un état de la trésorerie.
- Des notes explicatives des comptes, pour l'exactitude de l'information.

### **Exactitude et sincérité de l'information**

Les comptes annuels de l'État ainsi que des informations relatives aux finances du gouvernement central, à la gestion financière de l'État et à sa performance opérationnelle figurent dans le rapport sur les comptes annuels ; ces données doivent être sincères et exactes en ce qui concerne la conformité au budget, les ressources et les charges de l'État, sa situation financière et ses performances.

*Source* : sections 17-18 de la loi finlandaise de 1988 sur le budget de l'État, amendée en 2003.

Dans quelques pays de l'OCDE seulement, la législation budgétaire prévoit que l'on compare les recettes et les dépenses votées par le Parlement aux résultats effectifs, tout en expliquant les écarts constatés. Il n'y a pas de

raisons évidentes, d'un pays à l'autre, pour lesquelles cette obligation revêtu ou non un caractère législatif<sup>26</sup>. Là où l'on n'a pas adopté la budgétisation axée sur les performances, la comparaison porte généralement sur les finances publiques dans leur ensemble et non sur chaque ministère et/ou programme. En France, par exemple, selon l'ordonnance de 1959 relative aux finances publiques, le projet de loi de règlement devait présenter, en annexe, des notes décrivant les motifs des dépassements de dépenses et indiquant la nature des pertes ou des profits de certaines entités incluses dans le budget de l'État. On s'attachait surtout à présenter la situation globale des comptes publics au regard de l'aspect juridique des obligations à remplir. Celles-ci comprenaient : la ratification des changements de répartition des crédits opérés en cours d'exercice par le gouvernement, dans le cadre de ses compétences ; l'approbation des dépassements de crédits intervenus de façon justifiable ; l'annulation de crédits non consommés qui ne font pas l'objet de reports. Dans certains pays de tradition politique britannique (la Nouvelle-Zélande par exemple), la législation prévoit aussi que le gouvernement fasse état des dépenses effectuées sans être votées (dépassements), de celles découlant de situations d'urgence et des fonds détenus par les ministères (*trust money*) ; mais il est surtout demandé à ces derniers de présenter une analyse des résultats financiers.

Dans les pays d'influence britannique, la présentation annuelle de comptes ministériels est depuis longtemps une contrainte légale, en partie du fait que les ministres et les directeurs de ministère sont tenus de justifier devant le Parlement les résultats financiers de « leur » budget. Dans ces pays, la loi exige la confection de rapports relatifs à la fois aux ministères et à l'ensemble de l'État, dans le but de contribuer au contrôle parlementaire. En revanche, certains pays européens et le Japon s'intéressent seulement aux comptes consolidés de l'entité qui fait rapport (l'État fédéral ou central, par exemple). Dès lors, si un texte de loi mentionne les comptes ministériels, c'est pour garantir qu'ils soient mis à la disposition du ministère des Finances aux fins de consolidation (voir les notes nationales sur l'Allemagne et le Japon). En France, avant l'adoption en 2001 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, les ministères n'étaient pas légalement tenus d'élaborer des comptes et rapports annuels.

Dans certains pays (tels que le Danemark et la Suède), l'obligation de présenter des informations à caractère non financier, concernant en particulier les performances des ministères, ne relève pas de la législation. C'est dans le cadre d'une démarche essentiellement « volontaire » que ces données sont communiquées au législateur, le gouvernement définissant les « règles » en la matière (c'est ce que l'on observe au Royaume-Uni, par exemple, pour les accords de service public et les accords de prestation de services). A l'opposé, la loi américaine de 1993 sur les performances et les

résultats de l'État décrit en détail le contenu des rapports annuels de performance exigés pour tous les programmes de chaque agence fédérale. La France et la Nouvelle-Zélande semblent occuper une position intermédiaire. Leurs législations respectives donnent certaines précisions sur la nature des rapports annuels de performance des ministères : ils doivent notamment expliquer pourquoi les résultats constatés ont été supérieurs/inférieurs aux déclarations d'intention et aux projections formulées un an auparavant.

**Tableau II.5. Obligations légales visant la soumission au législateur d'un rapport annuel dans une sélection de pays**

Nombre de mois après la fin de l'exercice	Obligation légale	
	Communication des comptes aux contrôleurs	Soumission au législateur des comptes et du rapport audités
De 0 à 3 mois	Nouvelle-Zélande (2 mois)	Nouvelle-Zélande (3 mois et 10 jours)
De 4 à 5 mois	Pays-Bas (4.67 mois)	France (5 mois), Pays-Bas (5.67 mois)
De 6 à 8 mois	Corée, Danemark, Norvège (6 mois), Japon, Royaume-Uni <sup>1</sup> (8 mois)	États-Unis (6 mois)
De 9 à 12 mois		Canada, Corée, Suède (9 mois), Japon <sup>2</sup> , Royaume-Uni (10 mois)
Date non prévue par la loi		Allemagne, Finlande

1. Au Royaume-Uni, la règle ne s'applique pas aux comptes de l'ensemble de l'État, mais aux comptes des ministères, qui sont soumis directement à l'auditeur général.
2. Au Japon, la loi prévoit que les documents doivent être soumis pendant la « session ordinaire de l'exercice suivant », qui est convoquée en janvier de chaque année. Il en résulte que le délai légal est au minimum de 10 mois.

Si, dans plusieurs pays, la Constitution prévoit la soumission au Parlement de comptes et/ou de rapports annuels, elle précise rarement les délais à respecter. Le Danemark et la Norvège (les deux pays dépourvus de législation budgétaire) font exception : leurs constitutions demandent que les comptes annuels non audités soient adressés aux contrôleurs parlementaires dans les six mois suivant la clôture de l'exercice. Dans la plupart des pays, c'est la loi qui fixe les délais applicables. Ceux-ci varient beaucoup, allant d'à peine plus de trois mois en Nouvelle-Zélande à 10 mois au Japon et au Royaume-Uni (tableau II.5). En pratique, les documents sont remis à bonne date ou même avant les échéances légales (ainsi, en Suède, la loi de 1996 sur le budget de l'État donne neuf mois pour déposer le rapport annuel, alors



qu'en pratique il est communiqué quatre à cinq mois après la clôture de l'exercice).

Grâce à l'informatisation accrue de la comptabilité et aux techniques de contrôle assisté par ordinateur, on pourrait raccourcir les délais de transmission au Parlement des comptes annuels audités et des rapports. Ces considérations contribuent à expliquer pourquoi la France a avancé de sept mois la date légale de remise, lors de la révision, en 2001, de la loi organique (celle de 1959 prévoyait un délai de 12 mois). De plus, le Parlement français était très désireux de recevoir le projet de loi de règlement et les rapports relatifs aux performances annuelles avant (et non après) qu'on lui soumette la loi de finances de l'exercice suivant.

#### *4.4.3. Informations sur l'exécution du budget données au Parlement en cours d'exercice*

Dans quelques pays seulement, la législation exige la diffusion d'états financiers mensuels retraçant l'exécution du budget ; les délais de mise à disposition (par exemple quatre à six semaines après la fin d'un mois) ne figurent généralement pas dans un texte de loi. A cet égard, la loi néo-zélandaise sur les finances publiques fait exception ; on y trouve des dispositions assez nombreuses à propos de la date de publication, de la base comptable et du champ d'application des situations financières mensuelles. En France, la loi de 1922 sur le contrôle des dépenses engagées demande la communication de ces dernières chaque mois, mais ne prévoit pas d'états financiers mensuels exhaustifs. De nombreux pays (parmi lesquels l'Allemagne, le Japon, les pays nordiques et le Royaume-Uni) diffusent des données mensuelles relatives à l'exécution du budget, comme si cela allait de soi, bien que la loi ne les y oblige pas. Le délai de publication de ces données est, dans la plupart des pays de l'OCDE, d'un mois au plus (cf. OCDE, 2003, Q. 5.2.f).

La législation de certains pays de l'OCDE fait obligation au ministère des Finances (ou à son équivalent) d'établir un rapport officiel en milieu d'exercice, qui est soumis au Parlement. Dans les années 90, plusieurs pays de tradition politique britannique ont adopté des lois à ce propos (lois de responsabilité budgétaire ou textes analogues). Cette pratique permet de faire le point sur l'exécution du budget et, le cas échéant, de voter une loi de finances rectificative. Selon la loi néo-zélandaise de 1989 sur les finances publiques, un rapport et des états financiers doivent être communiqués au Parlement et à l'office d'audit « dès que possible » après six mois d'exécution. Le code des États-Unis est riche en dispositions légales concernant l'examen en milieu d'exercice (cf. la note consacrée à ce pays) ; le président est tenu de soumettre au Congrès un rapport détaillé, le 16 juillet au plus tard, c'est-à-dire au milieu du neuvième mois de l'exercice. Outre le

rapport de l'Office du management et du budget, l'Office budgétaire du Congrès doit également rédiger un rapport de mise à jour, à mi-parcours, qui est destiné aux commissions. En France, la loi organique de 2001 (à l'instar de la législation de plusieurs autres pays) demande qu'un rapport analysant l'évolution économique et budgétaire récente soit déposé en même temps que le projet de loi de finances de l'exercice suivant (cf. encadré II.3). Il existe aussi des pays (tels que la France et la Nouvelle-Zélande) où la loi exige l'élaboration de rapports prébudgétaires. La Nouvelle-Zélande a créé un précédent en votant une législation visant à améliorer la responsabilité budgétaire : elle requiert toute une gamme de rapports (préalable au budget, en milieu d'exercice, annuel, à long terme et préélectoral). S'inspirant de cet exemple, la Charte australienne de 1998 sur la sincérité budgétaire engage le gouvernement à chiffrer le coût des promesses faites pendant les campagnes électorales par les principaux partis politiques (Australian Government, 2003).

## Notes

1. Les lois ont un caractère permanent jusqu'à ce qu'on les amende. Selon les pays, il peut être plus ou moins facile de les modifier.
2. Wehner (2005), élabore un indice des pouvoirs budgétaires du législateur, qui place les pays de tradition britannique en mauvaise position.
3. En France, une cour spéciale, dite de discipline budgétaire et financière, est compétente pour les ordonnateurs, c'est-à-dire les personnes qui décident des dépenses. Mais elle est largement inefficace, car la loi de 1948 l'ayant créée donne l'immunité de juridiction aux ministres, principaux ordonnateurs (Bouvier *et al.*, 2002, p. 390).
4. Cf. le livre blanc intitulé *Better Accounting for the Taxpayer's Money* (« Pour un usage plus responsable de l'argent public »), H.M.Treasury, 1995.
5. On débat actuellement des modalités d'extension de certains éléments de la loi organique relative aux lois de finances – qui s'applique à l'État central – aux organismes de sécurité sociale et aux collectivités locales.
6. Au Danemark, par la constitution de 1953 ; en Suède, par la réforme constitutionnelle de 1969. En Nouvelle-Zélande, où le terme « réforme

constitutionnelle » désigne un texte de portée constitutionnelle, la loi abolissant le conseil législatif a été votée en 1951.

7. En pratique, le ministère du Plan et du Budget prépare un projet au nom de l'exécutif.
8. C'est le Premier ministre qui dirige théoriquement le Trésor, comme l'indique son titre de « Premier Lord du Trésor ». Dans les faits, le Chancelier de l'Échiquier exerce cette fonction et l'autorité qui s'y rattache. La législation se réfère très rarement à lui (ainsi, la loi de 2000 sur les ressources et les comptes de l'État ne cite pas la fonction, alors qu'elle mentionne le Trésor 90 fois), mais l'expression « le Trésor » vise en réalité les « *Lords Commissioner* » du Trésor, à savoir le Premier ministre, le Chancelier et les six « *Whips* » du gouvernement. C'est ce groupe de personnalités politiques (et non les fonctionnaires au service du Trésor) qui constitue le « Trésor » dans l'acception que lui donne la législation. On trouvera des détails dans la loi d'interprétation de 1978.
9. De manière plus générale, les systèmes juridiques d'Europe continentale font le départ entre l'ensemble des lois applicables à l'État (le droit public) et aux activités non étatiques (le droit privé).
10. Quand l'Allemagne et la France ont outrepassé le critère de déficit, le conseil des ministres des finances de l'UE n'a pas suivi la recommandation formulée par la commission, en novembre 2003, d'accélérer la procédure de déficit excessif, dont l'étape ultime est l'imposition de pénalités (FMI, 2004, encadré 1). La commission a contesté le fondement juridique de la décision du conseil et porté l'affaire devant la cour de justice de l'UE.
11. Au Royaume-Uni, la loi de 1866 sur les ministères de l'Échiquier et de l'Audit avait mis en place une puissante fonction de contrôle : aujourd'hui encore, la personne placée à la tête de l'institution suprême de vérification des comptes a le titre de contrôleur et auditeur général. Alors que certains pays d'influence britannique ont conservé la fonction de contrôle des dépenses engagées (par exemple, l'Inde et l'Irlande) ou l'ont réintroduite (Nouvelle-Zélande), le Vérificateur général du Canada ne l'exerce plus depuis son abolition en 1931.
12. Au Japon, la loi régissant le Conseil d'audit lui donne un statut indépendant à l'égard du cabinet, du Parlement et des juridictions. On peut le constater à la lecture de l'organigramme de l'État japonais (cf. Japon, 2004). En Corée, le Conseil d'audit et d'inspection est une agence constitutionnellement indépendante et rattachée à la présidence de la République – cf. [www.bai.go.kr/english/p\\_e\\_about01.html](http://www.bai.go.kr/english/p_e_about01.html).
13. Cf. tableau 2 de [www.imf.org/external/NP/LOI/2001/tza/01/INDEX.HTM](http://www.imf.org/external/NP/LOI/2001/tza/01/INDEX.HTM).
14. Au niveau fédéral, le poids des fonds extrabudgétaires est en diminution. Depuis 1999, le service de la dette de certains fonds importants (fonds des

engagements hérités, fonds des chemins de fer fédéraux) est à la charge du budget.

15. La version 2003 de la circulaire budgétaire comportait 738 pages. C'est beaucoup plus long que dans les autres pays de l'OCDE.
16. On a recouru à la loi en Australie (1998) et en Nouvelle-Zélande (1994), à des quasi-lois au Royaume-Uni (résolution de la Chambre des communes sur le code de stabilité budgétaire).
17. En Nouvelle-Zélande aussi, les règles de la procédure parlementaire limitent à trois jours le débat sur les principales estimations. Elles fixent à six jours la durée de l'« examen financier » (*financial review*), qui doit intervenir avant le début de l'exercice, et elles prévoient quatre jours pour le débat sur l'analyse que font les commissions spécialisées des rapports annuels et des états financiers des ministères. Au Canada, le règlement de la Chambre des communes donne 20 jours (qualifiés de « journées de l'opposition ») pour débattre des projets de dépenses du gouvernement ; mais, les possibilités d'amendement du budget étant très réduites, une grande partie de ce temps est consacrée à des discussions sans rapport avec le budget.
18. La loi de 1921 sur le budget et la comptabilité publique imposait à l'Office du management et du budget de présenter des projections à quatre ans ; celle de 1974 relative à l'office budgétaire du Congrès retient un horizon de cinq ans.
19. Ce sont des recouvrements de fonds que la loi permet d'affecter directement à des postes de dépenses ; ils sont déduits du montant brut des crédits votés au lieu d'être ajoutés aux recettes. Ces fonds résultent d'activités de type commercial, dont l'objet spécifique a reçu l'accord du Congrès.
20. Dans la plupart des pays de l'OCDE, il n'existe qu'une loi de finances annuelle, qui couvre l'ensemble des ressources et des charges. Toutefois, ceux qui se rattachent à la tradition britannique votent généralement une loi sur le fonds de consolidation des recettes (ou une loi fiscale, le « *Finance Act* ») et une loi générale sur les dotations. Aux États-Unis, le Congrès vote chaque année 13 lois de dotation distinctes. Les Parlements néerlandais et suédois en votent plus de 20.
21. En 2004, le concept de « contribution en capital » a été abandonné et remplacé par celui de « dépenses en capital » ; ce dernier englobe le coût d'acquisition ou de développement des actifs, qu'ils soient matériels, immatériels ou financiers.
22. Le Congrès peut le faire soit par la voie législative normale, soit plus probablement dans le cadre de sa procédure d'examen du budget. Voir Heniff, 1998.

23. Le terme « programme » est utilisé dans un souci de simplification, la dénomination officielle étant « demande de ressources ».
24. Les pays anglo-saxons s'appuient sur des instances externes à l'État pour des conseils en matière de normes comptables (l'Australie et la Nouvelle-Zélande pratiquent uniquement de cette façon) et appliquent celles qu'utilise le secteur privé. Ailleurs, le ministère des Finances (en concertation avec des organismes d'audit externe) est responsable de la fixation des normes de la comptabilité publique. En France, toutefois, la loi organique de 2001 relative aux lois de finances (LOLF) demande un examen par une commission composée de représentants des secteurs public et privé. On trouvera, dans OCDE 2002b, une présentation complète des différents modèles de comptabilité publique.
25. Ce texte se réfère aussi à une publication du Bureau des statistiques (*GFS Australia*) où l'on trouve les concepts, sources et méthodes d'élaboration des statistiques de finances publiques (*government finance statistics*) en Australie.
26. En Nouvelle-Zélande, par exemple, elle est prévue par la loi, alors que ce n'est pas le cas en Australie et au Canada, pays de culture politique analogue. L'Autriche et la Finlande – où de nombreuses dispositions d'ordre budgétaire sont du ressort de la loi – ne prévoient pas l'obligation de comparer a posteriori projections et dépenses réelles. Voir Q. 5.2.n dans OCDE, 2003.

## Bibliographie

- Aeberhard, Jane (2001), “Comparative Studies of Contents of Civil Service Statutes”, Department for Government and Labour Laws and Administration, Document n°6, Bureau international du travail, Genève, [www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/cs.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/cs.pdf).
- Assemblée nationale (1999), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Assemblée nationale, Paris, janvier, [www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp).
- Australian Government (2003), “Charter of Fiscal Honesty”, guidance note, Department of Finance and Administration, Canberra, [www.finance.gov.au/budgetgroup/Other\\_Guidance\\_Notes/charter\\_of\\_budget\\_honesty.html](http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Other_Guidance_Notes/charter_of_budget_honesty.html).
- Banque d'Italie (2001), *Fiscal Rules*, proceedings of the Research Department Workshop on Fiscal Rules, Banque centrale d'Italie, Rome.
- Banque mondiale (2001), *Lois sur la fonction publique et statut de l'emploi public* (« Civil Service Law and Employment Regimes »), note sur la gouvernance dans le secteur public, [www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm).
- Blöndal, Jón, (2003), « Comptabilité publique et budgétisation sur la base des droits constatés : principales questions et évolutions récentes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 3, n°1.
- Bouvier, Michel, Marie-Christine Esclassam et Pierre Lassale (2002), « *Finances Publiques* », sixième édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.
- Briffault, Richard (1996), *Balancing Acts: The Reality behind State Balanced Budget Requirements*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Dában, Teresa, Enrica Detragiache, Gabriel de Bella, Gian Maria Milesi-Ferritti and Steven Symansky (2003), “Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain”, Occasional Paper No. 225, Fonds monétaire international, Washington, DC.

- EUROSTAT (1996), *Système européen des comptes : SEC 1995*, Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg.
- Flizot, Stéphanie (1998), « La Cour des comptes italienne », *Revue française de finances publiques*, n°61, février.
- FMI (2001), *Manuel de statistiques des finances publiques*, Département des statistiques, FMI, Washington, DC.
- FMI (2003), *Principes directeurs de gestion de la dette publique : documents d'accompagnement et choix d'étude de cas* (« Guidelines for Public Debt Management »), rapport établi en commun par la Banque mondiale et le FMI, Washington, DC  
[www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf).
- FMI (2004), « L'application du pacte de stabilité et de croissance », p.s 83 à 117 de « Sélection de questions : les politiques économiques dans la zone de l'euro », FMI, Washington, DC,  
[www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04235.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04235.pdf).
- Heniff, Bill Jr. (1998), *Debt Limit Legislation in the Congressional Budget Process*, CRS Report to Congress, Washington, DC, mai,  
[www.house.gov/rules/98-453.htm](http://www.house.gov/rules/98-453.htm).
- H.M. Treasury (1995), *Better Accounting for the Taxpayer's Money* (« Pour un usage plus responsable de l'argent public »), livre blanc, H.M.Treasury, Londres.
- H.M. Treasury (2001), *Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting*, H.M. Treasury, Londres,  
[http://archive.treasury.gov.uk/docs/2001/rab30\\_03.html](http://archive.treasury.gov.uk/docs/2001/rab30_03.html).
- IMCL (2003), *Organisation of a Supreme Audit Institution*, rapport préparé par International Management Consultants pour la Banque mondiale, juin, [www.worldbank.org/wbi/governance/pefa/pdf/sai\\_organization.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pefa/pdf/sai_organization.pdf).
- Japon (2004), *Status of the Board of Audit*, Board of Audit, Tokyo,  
[www.jbaudit.go.jp/engl/engl2/contents/frame00.htm](http://www.jbaudit.go.jp/engl/engl2/contents/frame00.htm).
- Joumard, Isabelle *et al.* (2004), « Comment améliorer l'efficacité de la dépense publique : l'expérience des pays de l'OCDE », document de travail n°380 du Département économique, OCDE, Paris.
- Kennedy, Suzanne et Janine Robbins (2001), « Le rôle des règles dans les performances budgétaires » (“The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”), Document de travail n°2001-16, Département des finances, Ottawa.

- Kopits, George et Steven Symansky (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- OCDE (2002a), *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), « Models of Public Budgeting and Accounting Reform » (Modèles de la budgétisation et des réformes de la comptabilité publique), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, supplément 1, OCDE, Paris (texte anglais uniquement).
- OCDE (2003), “Enquête sur les pratiques et procédures budgétaires”, OCDE et Banque mondiale, [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database).
- Sturm, Roland et Markus M. Müller (2003), “Tempering the *Rechtsstaat*: Managing Expenditure in Re-unified Germany” dans John Wanna, Lotte Jensen et Jouke de Vries (dir. pub.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ter-Minassian, Teresa et Jon Craig (1997), “Control of Sub-national Government Borrowing”, chapitre 7 dans T. Ter-Minassian (dir. pub.), “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, FMI, Washington, DC.
- Watts, Ronald (2003), “Distribution of Responsibilities”, thème 2, Global Dialogue on Federalism, disponible sur le site Internet du Forum of Federations, [www.forumoffederations.org](http://www.forumoffederations.org), New Delhi, Inde, novembre.
- Wehner, Joachim (2005), “Cross-National Variation in Legislative Budgeting”, London School of Economics, à paraître.



## Troisième partie

# Existe-t-il un cadre juridique optimal pour le système budgétaire ?

*Les spécialistes des finances publiques et les théoriciens des constitutions répugnent à formuler des normes juridiques applicables aux systèmes budgétaires. Les organisations internationales ont publié des principes directeurs concernant les caractéristiques désirables de la transparence budgétaire. Sauf pour les standards d'audit externe, elles n'ont pas précisé les éléments qui devraient être intégrés à la législation des pays. C'est pourquoi on ne dispose pas de normes internationales donnant le caractère d'obligations juridiques aux composantes souhaitables des systèmes budgétaires nationaux. Les responsables politiques qui entendent élaborer une « bonne » loi pour encadrer leur système budgétaire national devraient tenir compte des principes classiques et nouveaux, tout en ayant à l'esprit les responsabilités fonctionnelles distinctes du législatif et de l'exécutif dans la procédure budgétaire. On présente ici les aspects de la préparation, de l'adoption et de l'exécution du budget ainsi que du processus d'information et de contrôle qu'il conviendrait d'incorporer à la législation. On fait aussi des suggestions sur l'opportunité d'inclure certains principes budgétaires dans la constitution, la loi primaire et la loi secondaire.*

## 1. Existe-t-il des normes pour le cadre juridique des systèmes budgétaires ?

### *1.1. Les conceptions normative et positive de la législation budgétaire*

La première partie a exposé les raisons des importantes différences que l'on constate dans les législations budgétaires des pays avancés. Diverses influences s'exercent sur leurs cadres juridiques actuels : celles des constitutions, des traditions juridiques et des systèmes politiques. L'analyse a suivi jusqu'à présent une démarche positive, en expliquant ce qui est. Nous allons maintenant passer à une conception normative des systèmes budgétaires, en disant ce qui devrait être.

Les normes sont utiles pour deux raisons. D'abord, elles peuvent servir à évaluer la législation budgétaire existante. Si l'on disposait d'un ensemble de normes bien établies, il serait possible de « noter » le cadre juridique des finances publiques nationales en fonction de ces critères reconnus (la présente étude ne cherche pas à évaluer les lois budgétaires en vigueur). Ensuite, on pourrait y recourir dans un but prescriptif : on ferait des recommandations pour améliorer le cadre juridique actuel par référence à celui agréé sur le plan international. A partir de là, deux questions essentielles se posent :

- Est-on en mesure de fixer un certain nombre de normes ou de standards pour guider la formulation du cadre juridique des systèmes budgétaires ?
- Si oui, qui devrait définir les normes applicables aux lois et règlements budgétaires nationaux ? quel devrait être leur contenu ? et qui assumerait la responsabilité de les faire respecter ?

### *1.2. L'économie constitutionnelle normative ne montre guère la voie*

La théorie économique « conventionnelle » fait l'hypothèse que le cadre juridique est une donnée exogène et invariable dans le temps. En revanche, l'économie politique constitutionnelle analyse le choix des règles au moyen des méthodes économiques habituelles et en particulier du concept de rationalité des choix. La littérature académique est l'une des sources possibles pour trouver les règles « appropriées » au système budgétaire.

Pourtant, économistes et juristes ont été réticents à s'engager dans l'analyse normative. La pensée positive domine la tradition économique anglo-saxonne, qui privilégie la vérification empirique de toutes les idées. Néanmoins, les économistes donnent des conseils de politique, en proposant

notamment d'incorporer dans la législation certaines options de politique publique. Il est arrivé que des théoriciens proposent d'amender la constitution pour y faire figurer des règles budgétaires imposant l'équilibre ou limitant la dette publique. De telles recommandations impliquent nécessairement des jugements de valeur. Il importe donc de fixer des critères permettant de définir des normes spécifiques à un « système budgétaire ».

Dans la théorie des choix publics, les jugements portés sur les règles en vigueur se réfèrent généralement aux critères d'« efficacité ». Il arrive aussi que l'on fasse appel au critère de « loyauté ». Ce courant de pensée défend le principe de l'individualisme normatif : il s'agit d'un jugement de valeur selon lequel on ne doit pas donner a priori plus d'importance aux objectifs et aux valeurs d'une personne quelconque qu'à ceux d'une autre (Buchanan, 1987). On suppose que chaque individu poursuit ses propres fins dans le cadre de « ce qui est ». Mais ces études ne reconnaissent pas l'existence de normes établies par la société dans son ensemble, d'où l'impossibilité de comparer l'« existant » sociétal au « souhaitable ». On insiste plutôt sur le principe d'unanimité, en vertu duquel les règles ayant des conséquences pour tous les membres de la société ne peuvent être considérées comme « bonnes » que si chacun y adhère volontairement. Dans cette optique, il est difficile de les changer au motif qu'un autre ensemble de règles est « meilleur » que celui de départ.

Les économistes de choix publics ont débattu des règles constitutionnelles « appropriées ». Comme les études restent souvent à un niveau très abstrait, elles s'appliquent difficilement, voire pas du tout, au droit constitutionnel du monde réel. La littérature donne une définition large des « constitutions » en y voyant « un ensemble de règles qui limitent l'action des personnes et des agents cherchant à atteindre leurs propres objectifs » (Buchanan, 1977, p. 292). Certains auteurs ont reconnu l'importance des idées préconçues relatives au comportement des gouvernements dans les jugements portés à l'égard du monde réel (Boadway, 2003, p. 64) ; mais les théoriciens des choix publics n'ont pas conçu un cadre conceptuel clair pour répondre aux questions suivantes (Voigt, 1999, p. 530) :

- En quoi devraient constituer les règles encadrant les constitutions réelles ?
- Quels sont les problèmes devant être traités par les constitutions écrites et ceux qu'il faut laisser aux solutions infra-constitutionnelles (c'est-à-dire les lois ordinaires ou les règlements) ?
- Quelles devraient être les caractéristiques des règles constitutionnelles ?

Ces questions présentent un grand intérêt pour notre étude.

## 2. Qui devrait fixer des normes légalement contraignantes et en assurer le suivi ?

Les normes de la législation budgétaire sont indissociables de celles qui régissent les systèmes budgétaires dans leur ensemble. Trois questions se posent : quels sont les principaux ingrédients d'un « bon » système budgétaire ; quels sont les aspects dont l'importance justifie d'incorporer à la législation formelle les règles qui s'y rapportent ; et qui doit définir les normes des « bonnes » ou des « meilleures pratiques », tant pour le système budgétaire dans son intégralité que pour les éléments spécifiques à intégrer dans la loi, et qui doit en assurer leur application. Cette section répond surtout aux questions commençant par « qui », en examinant le rôle des dirigeants politiques, de l'administration et des organisations internationales.

### *2.1. Rôle des responsables politiques et de l'administration*

Les normes budgétaires légalement contraignantes sont avant tout du ressort du pouvoir politique, c'est-à-dire du législateur et de l'exécutif. Mais qui influence les dirigeants politiques ? L'administration les conseille. Dans certains pays, il arrive qu'elle soit à l'origine des modifications de la législation budgétaire. En fait, les personnels hautement qualifiés des ministères des Finances (ou de leurs équivalents) ainsi que des autres ministères ou agences de l'État central proposent des idées de réforme. La rédaction des nouvelles lois budgétaires ou des amendements est souvent initiée par les hauts fonctionnaires, qui soumettent les textes aux responsables politiques dont ils dépendent.

### *2.2. La transmission internationale des législations budgétaires*

Les législations budgétaires constituent une deuxième source de « normes » servant souvent de modèle ou de point de départ pour des réformes. Les pays de l'OCDE ont coutume d'importer les éléments enviables des systèmes budgétaires (et lois) en vigueur à l'étranger. Quand ils se sont ralliés aux aspects budgétaires de la « nouvelle gestion publique », les pays anglo-saxons et d'Europe du nord ont modifié leurs lois budgétaires ou en ont adopté de nouvelles (Lienert, 2005). Certains l'ont fait en s'inspirant de ceux qui avaient pris la tête du mouvement de réforme. En France, la loi organique de 2001 relative aux lois de finances s'est en partie inspirée de la budgétisation axée sur les performances, lancée pendant la décennie précédente par plusieurs autres pays de l'OCDE.<sup>1</sup> Plusieurs pays ont imité le « modèle » de réforme néo-zélandais, en particulier la loi de responsabilité budgétaire de 1994 qui complétait celle de 1988 sur le secteur public et la loi de 1989 relative aux finances publiques. Ainsi, les cadres juridiques mis en place en 1997-98 par l'Australie et le Royaume-Uni, en

matière de transparence budgétaire et de stabilité macro-financière à moyen terme, reprenaient de nombreux points des réformes néo-zélandaises. Les pays nordiques, qui ont l'habitude d'évoquer les questions de finances publiques dans le cadre de cette région, ont adapté leurs systèmes budgétaires (et dans deux cas leurs législations) en ayant pleinement connaissance des réformes similaires appliquées chez leurs voisins.

Les pays en transition et en développement se réfèrent souvent aux lois budgétaires en vigueur dans les pays de l'OCDE. C'est ainsi que plusieurs pays latino-américains (Oliva, 2001) et l'Inde (Inde, 2003 ; Hausmann et Purfield, 2004) ont adopté des lois de responsabilité budgétaire inspirées de pratiques étrangères, en particulier la loi néo-zélandaise de 1994 et les critères de Maastricht pour l'UE.<sup>2</sup> En Afrique francophone, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA, 1997) a demandé, en 1997, à ses huit membres d'adopter une loi budgétaire organique largement inspirée de celle votée en France en 1959 et appliquée par ce pays jusqu'à une date récente. En Afrique anglophone, certains pays ont révisé les textes relatifs aux finances publiques, mais l'héritage de la législation britannique en place depuis longtemps reste évident.<sup>3</sup>

### ***2.3. Le rôle des organisations internationales dans la fixation de normes***

Les organisations internationales dont la mission englobe la gestion des finances publiques sont une troisième source de normes applicables aux systèmes budgétaires et aux lois qui les régissent. Il s'agit du Fonds monétaire international (FMI), de l'OCDE et de la Banque mondiale. Il va de soi que les normes qu'elles établissent ne sont pas légalement contraignantes. Leur effet normatif ne dépend pas de leur qualité juridique, mais de leur contenu et de l'autorité de l'organisation qui les définit.

Des instruments multilatéraux renommés et dépourvus de force exécutoire, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (cf. Brownlie, 2003, p. 534), ont eu une grande influence indirecte sur les pays membres de l'ONU. Elle a découlé de leur statut constitutionnel, d'une part, et des vastes débats préalables à leur adoption, d'autre part. Sans doute les normes relatives aux finances publiques n'ont-elles pas la même influence que des déclarations solennelles de l'ONU au plus haut niveau ; mais, dans la mesure où les normes publiées par les organisations internationales sont connues et où celle qui les établit est respectée pour son intégrité, elles peuvent véritablement aider les autorités nationales à formuler une législation budgétaire.

Dans ce contexte, le FMI et l'OCDE ont défini respectivement des normes de « bonnes » et « meilleures » pratiques (FMI, 2001b et 2001c ;

OCDE, 2002a). Elles s'appliquent à de nombreuses caractéristiques des systèmes budgétaires et de ceux qui y participent. L'adhésion des pays membres aux principes directeurs recommandés est volontaire. Si des normes ont été proposées, c'est parce que l'on a ressenti le besoin d'une plus grande transparence budgétaire et d'une bonne gouvernance ; ces thèmes étaient très en faveur dans les pays anglo-saxons au cours des années 90,<sup>4</sup> peut-être parce qu'ils estimaient que l'exécutif disposait d'un pouvoir discrétionnaire excessif.

Les codes des organisations économiques internationales ne recommandent pas d'incorporer à la législation certaines normes en particulier. Le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI (FMI, 2001b) préconise de donner à la gestion budgétaire un cadre juridique et administratif clair. Il n'indique pas les critères permettant d'assurer la clarté de la législation primaire, mais se réfère à celle de la législation secondaire.<sup>5</sup> Dans trois domaines seulement, le code du FMI donne des orientations pour intégrer à la loi la transparence budgétaire ; ainsi :

- Tout engagement ou dépense de fonds publics doit être régi par une législation budgétaire exhaustive et des règles administratives aisément accessibles.
- Les impôts, droits, redevances et autres prélèvements doivent avoir un fondement légal explicite ; les lois et règlements à caractère fiscal doivent être d'accès et de compréhension faciles.
- La publication d'informations sur les finances publiques doit être une obligation légale de l'État.

Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire (OCDE, 2002a) sont davantage centrées sur des normes budgétaires (voir encadré III.1). L'OCDE ne se prononce pas sur l'opportunité de les intégrer à la législation.

L'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et la commission du secteur public de la Fédération internationale des comptables (IFAC) ont élaboré des normes applicables respectivement aux contrôles externes du secteur public et à la comptabilité publique (cf. INTOSAI, 1977 ; IFAC, 2004). L'INTOSAI a également publié un code international de déontologie à l'intention des vérificateurs de la sphère publique et constitué des groupes de travail chargés de définir des normes internationales applicables au contrôle interne et à la comptabilité publique. Les normes de contrôle définies par l'INTOSAI concernent surtout ses membres, c'est-à-dire les institutions

supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) des pays. Toutefois, ces dernières ne les appliquent pas directement : elles ne font qu'influencer le gouvernement et le Parlement de leur pays. Seul le Parlement est habilité à voter les lois permettant de rendre juridiquement contraignantes les normes décidées par l'INTOSAI (ou par toute autre organisation internationale).

### **Encadré III.1. Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire**

#### **Rapports budgétaires**

- Le budget
- Rapport préalable au budget
- Rapports mensuels (trimestriels)
- Rapport en milieu d'année
- Rapport de fin d'année
- Rapport préalable à des élections
- Rapport sur le long terme

#### **Indications particulières**

- Hypothèses économiques
- Dépenses fiscales
- Créances et engagements
- Actifs non financiers
- Obligations liées aux pensions des agents publics
- Engagements conditionnels
- Politiques en matière de comptabilité publique

*Source* : OCDE, 2002a.

En 1977, lors de la « Déclaration de Lima », l'INTOSAI a énoncé quatre normes constitutionnelles relatives aux contrôles externes du secteur public (encadré III.2).

**Encadré III.2. Normes constitutionnelles applicables aux contrôles externes : extraits de la « Déclaration de Lima » adoptée par l'INTOSAI**

- **Indépendance.** Les conditions d'établissement des ISC et leur degré d'indépendance sont obligatoirement du ressort de la **constitution**. Les modalités détaillées peuvent figurer dans des textes de lois.
- **Nomination et destitution.** L'indépendance des membres doit être garantie par la **constitution**. Les procédures de révocation (des membres) doivent être inscrites dans la **constitution** et ne sauraient compromettre leur indépendance.
- **Relations avec le Parlement.** Les relations entre l'ISC et le Parlement doivent être réglées par la **constitution** en fonction de la situation et des besoins propres à chaque pays.
- **Rapports annuels.** La constitution doit habiliter et obliger l'ISC à présenter au Parlement ou à un autre organe étatique responsable, chaque année et de manière autonome, un rapport décrivant les résultats de son activité ; ce rapport doit être publié.

*Source : INTOSAI, 1977.*

Des particularités culturelles et fonctionnelles expliquent peut-être pourquoi l'INTOSAI a désigné très directement les éléments qu'elle juge souhaitable d'intégrer à la législation. Les codes budgétaires des organisations internationales ont généralement été établis par des économistes sans formation juridique. En revanche, les normes de contrôle externe ont été formulées par des professionnels de cette activité, qui ont vraisemblablement une formation juridique et se sont familiarisés aux problèmes de droit dans le cadre de leur activité traditionnelle de contrôle de la conformité. C'est manifestement le cas si les représentants de l'Europe continentale auprès de l'INTOSAI, qui sont des magistrats appartenant aux cours des comptes, ont influencé la formulation des principes directeurs de l'organisation en matière de contrôle externe. En outre, les vérificateurs externes savent que les ISC sont normalement instituées par la constitution et que leur indépendance effective est renforcée quand certaines dispositions souhaitables figurent dans la loi constitutionnelle ou ordinaire.



## 2.4. Surveillance des normes

Si l'on devait fixer des normes internationales pour les législations budgétaires, il faudrait mettre en place un organe indépendant qui s'assurerait, de façon objective, de leur adoption et de leur maintien. Cette hypothèse est improbable, car les gouvernements nationaux sont peu susceptibles de créer une « agence externe d'évaluation des législations budgétaires ». Non seulement cette institution hypothétique serait de nature très spécialisée, mais il y a peu de chances que les pays confèrent à une instance de surveillance indépendante les pouvoirs juridiques permettant de faire respecter les normes « désirables » promulguées par une institution internationale. Chaque pays est le mieux placé pour garantir la conformité à celles qui conviennent le mieux à ses spécificités.

Dans le meilleur des cas, les organisations internationales demandent à leurs membres de respecter volontairement les normes. C'est le cas pour celles que fixe le FMI : une cinquantaine de rapports nationaux sur la transparence budgétaire ont été publiés (cf. [www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp](http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp)). L'OCDE ne surveille pas systématiquement l'application par les pays membres de ses meilleures pratiques, dont elle a souligné dès le départ qu'elles ne constituaient pas une « norme » officielle de la transparence budgétaire (OCDE, 2002a, p. 7). De même, l'INTOSAI reconnaît utiliser le terme « norme » comme synonyme de « principe directeur », ce qui « réserve l'autorité exécutoire à chaque institution supérieure de contrôle » (INTOSAI, 1992, p. 23).

## 3. Les principes qui fondent le cadre juridique des systèmes budgétaires

La discussion précédente peut conduire à la conclusion suivante : pour la plupart des aspects de la procédure budgétaire, il n'existe pas de règles universellement acceptées désignant les aspects qu'il faudrait incorporer à la législation. La présente section traite dix principes (cf. encadré III.3) qui peuvent servir de base aux lois et règlements budgétaires.

Dans les pays d'Europe continentale, les procédures budgétaires et la législation en rapport avec elles s'inspirent depuis longtemps de plusieurs règles « classiques ». Ces dernières concernent surtout les phases préalables de préparation et d'adoption du budget. Dans la période récente, plusieurs pays anglo-saxons ont intégré dans la législation des règles concernant en particulier (mais pas exclusivement) les formalités intervenant à un stade postérieur. L'accent étant mis sur les principes de responsabilité, de transparence, de stabilité et de performance, on a privilégié les obligations d'information budgétaire, et notamment celle qu'a l'exécutif de faire

connaître au législateur les résultats du budget. Les dix principes répondent à ces préoccupations.

### Encadré III.3. Dix principes pour une loi budgétaire

1. **L'autorité** : pour chacun des stades de la procédure budgétaire décrits dans la figure I.1, on précise à qui appartient le pouvoir de décision. La suprématie du législateur en matière de finances publiques fait partie intégrante de ce principe.

#### Principes classiques

2. **L'annualité** : l'autorité budgétaire est conférée pour une période de 12 mois. La loi de finances annuelle est votée pour l'exercice auquel elle se réfère. Toutes les transactions sont estimées sur une base annuelle.
3. **L'universalité** : toutes les ressources et charges sont inscrites dans le budget pour leur montant brut. Les ressources ne sont pas affectées. Les charges ne sont pas compensées par des recettes.
4. **L'unité** : la loi de finances présente, et éventuellement approuve, l'ensemble des recettes et des paiements en même temps et généralement dans le même document.
5. **La spécialité** : les estimations budgétaires indiquent les ressources et les charges avec un certain degré de détail. Les dotations, qui indiquent le montant maximum des fonds alloués à des fins particulières, sont légalement contraignantes.
6. **L'équilibre** : les engagements sont équilibrés par les recettes et par des emprunts. « L'équilibre » est bien défini.

#### Principes modernes

7. **La responsabilité** : l'exécutif rend compte au législateur de la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités. En son sein, la responsabilité des gestionnaires de budgets est bien précisée. Une instance externe indépendante établit, au moins une fois par an, un rapport sur l'exécution du budget destiné au législateur.
8. **La transparence** : Les fonctions des différents organes de l'État sont clairement établies. Des informations budgétaires à caractère financier et non financier sont publiquement disponibles en temps utile. La terminologie budgétaire est bien expliquée.
9. **La stabilité** : On assigne au budget et à la dette publique des objectifs, qui s'inscrivent dans un cadre financier à moyen terme périodiquement mis à jour. Les taux et l'assiette des impôts et des autres prélèvements restent relativement stables.
10. **La performance** : la loi de finances indique les résultats attendus des programmes budgétaires et ceux qui ont été constatés récemment. La « performance » est appréciée à l'aune des principes d'efficacité, d'économie et d'efficacité.

Chacun des dix principes est important mais de manière inégale. La discussion qui suit propose que certains revêtent une importance fondamentale et devraient figurer dans la constitution. D'autres trouveront leur meilleure expression dans des règlements encadrant le processus budgétaire. Nous suggérons, dans un premier temps, que trois principes budgétaires – l'autorité, l'universalité et la responsabilité – sont assez importants pour justifier l'intégration à la constitution des dispositions qui les visent spécifiquement. La constitution d'un pays institue le législatif, l'exécutif, le système judiciaire et d'autres organes au niveau central et infranational, tout en spécifiant leurs fonctions.

### **3.1. L'autorité**

C'est la plus importante des dix règles énoncées ci-dessus. Elle prévoit que l'autorité en matière budgétaire soit assignée aux organes appropriés du législatif et de l'exécutif. Chacun de ceux qui en sont dotés peut ensuite la déléguer à des entités inférieures.

#### *3.1.1. Suprématie du législateur pour approuver la loi de finances annuelle et recevoir des rapports sur son exécution*

Dans tous les pays démocratiques et dans les pays non démocratiques ayant un Parlement (la Chine par exemple), le législateur national dispose de l'autorité budgétaire suprême. Mais, en l'occurrence, il convient de nuancer le sens de l'expression « suprématie du législateur ». En règle générale, elle signifie seulement que les représentants élus du peuple ont le droit, qu'ils exercent par le truchement de l'autorité législative, de :

- Voter la loi de finances annuelle. Il faudrait que la législation budgétaire précise que le vote doit intervenir avant le début de l'exercice.
- Obliger l'exécutif à établir des rapports sur l'exécution de la loi de finances, ce qui permet au « contrôle » parlementaire de s'effectuer.

Il incombe au législatif, en sa qualité d'organe investi de l'autorité suprême, de prévoir, dans une loi, les rapports périodiques d'exécution du budget que l'exécutif doit lui remettre pendant la durée de l'exercice. Selon un modèle mandant/mandataire, dans lequel le législateur est le mandant et l'exécutif le mandataire, l'exécutif se voit déléguer la mission d'appliquer la loi de finances et d'établir des rapports périodiques. Il conviendrait que le législateur adopte un texte obligeant son « mandataire » à préparer le ou les rapports d'exécution du budget après la clôture de l'exercice. La loi devrait aussi prévoir un contrôle de ces rapports/comptes par une instance externe placée au service du Parlement, institution (élue) qui représente les citoyens.

### 3.1.2. *Quels éléments de pouvoir budgétaires peuvent être précisés dans la constitution ?*

Il est difficile de formuler des normes légalement contraignantes sur le degré de « suprématie » du législateur, car il dépend de plusieurs facteurs qui interviennent dans les luttes entre les deux pouvoirs, et en particulier le type d'organisation politique et le système électoral ainsi que la tradition juridique. En tout état de cause, il est proposé qu'une constitution devrait stipuler que :

- **Tout impôt ait un fondement légal**, d'où l'impossibilité de recouvrer des recettes fiscales et de les dépenser sans y être autorisé par le législateur. En vertu du principe d'universalité, la constitution devrait aussi prévoir que toutes les ressources non fiscales aient un fondement légal. La loi de finances annuelle donne souvent l'occasion au Parlement d'autoriser des modifications de la législation relative aux prélèvements obligatoires de toute nature, afin d'atteindre les estimations de recettes figurant dans le budget. Si les lois existantes ne donnent pas au gouvernement une compétence permanente pour lever l'impôt et recouvrer les recettes prévues, la loi de finances annuelle devrait la reconduire pour une durée supplémentaire de douze mois.
- **La totalité des dépenses publiques soit autorisée par la loi**. Selon un principe démocratique partout reconnu, l'exécutif n'a pas le droit de dépenser l'argent public sans que les représentants élus du peuple en soient informés. Ainsi, une loi devrait exiger l'approbation par le législateur de l'ensemble des engagements annuels dans la loi de finances, conformément à la stratégie de politique budgétaire adoptée. Il en va de même pour certains détails des crédits budgétaires, qui figurent dans les lois de dotation (cf. la règle de « spécialité » ci-dessous).

**L'équilibre des pouvoirs budgétaires entre l'exécutif et le législatif est également un problème constitutionnel.** Il y a au moins deux points sur lesquels une précision pourrait figurer dans la constitution : d'abord la marge dont dispose le législateur pour modifier le projet de budget de l'exécutif, ensuite celle qu'a l'exécutif pour rectifier et/ou réduire la loi de finances votée par le Parlement. Dans ces domaines, il n'existe pas de normes juridiques agréées à l'échelle internationale. Si la constitution n'a pas tranché, ces questions devraient être du ressort de la loi primaire dans les domaines suivants :

- **Les pouvoirs d'amendement du législateur.** Une solution extrême consiste à lui donner une faculté illimitée d'amender le budget. Toutefois, le principe de stabilité exige que la politique budgétaire s'insère dans une stratégie à moyen terme conçue pour garantir aux

responsables de la politique monétaire et aux marchés l'absence de changements de cap brutaux des finances publiques en courte période. S'il est en mesure de modifier le budget à son gré, un législateur irresponsable pourrait faire échouer une stratégie à moyen terme bien fondée. À l'autre extrême, la loi pourrait priver le législateur de tout droit d'amendement. Mais ce serait contraire au principe démocratique qui donne aux représentants élus du peuple le droit de contrôler les dépenses. Dans l'hypothèse où tout le pouvoir de décision budgétaire serait concentré dans les mains de quelques membres de l'exécutif (en général le cabinet), les citoyens pourraient y trouver à redire. Supposons que la constitution limite drastiquement ou supprime le pouvoir d'amendement du législateur : le principe démocratique exigerait alors qu'une autre disposition constitutionnelle demande au gouvernement d'avoir la confiance du Parlement. Elle permettrait à ce dernier et/ou aux citoyens de manifester leur désaccord avec les décisions budgétaires en renversant le gouvernement.

- **Délégation de pouvoir pour une application souple du budget.** Le Parlement peut décider d'habiliter l'exécutif à modifier « légèrement » les dépenses, en cas de besoin. Si le législateur jugeait cette flexibilité désirable, il pourrait par exemple autoriser l'exécutif à puiser éventuellement, sous l'autorité du ministre des Finances (ou de son équivalent), dans une petite réserve budgétaire non affectée. Après tirage sur la réserve, le ministre serait autorisé à affecter les crédits correspondants à une ligne budgétaire spécifique, sans devoir retourner devant le Parlement, cela au moins pour des montants limités. Il n'y a pas de normes internationales en ce domaine. De manière générale, plus le changement est important, plus élevée est l'autorité qui doit l'approuver. La loi devrait prévoir que les révisions très notables soient du ressort du Parlement et que l'exécutif fasse connaître, périodiquement et intégralement, toutes les modifications de dotations budgétaires qu'il effectue dans le cadre d'une habilitation parlementaire. Il y aurait aussi obligation légale de faire concorder en fin d'exercice les crédits autorisés initialement, les autorisations finales et les dépenses effectives.
- **Annulation de crédits autorisés.** Pour assurer l'adoption de "son" budget, le législateur peut limiter la faculté laissée à l'exécutif d'annuler ou de reporter des crédits budgétaires spécifiques. Pris au pied de la lettre, le principe de « suprématie du législatif » forcerait l'exécutif à dépenser toutes les sommes inscrites dans le budget, chaque ligne d'une dotation votée étant alors un plancher de même qu'un plafond. Si l'on retenait ce principe, il faudrait obtenir l'autorisation du Parlement pour toute réduction ou tout report d'un crédit voté. Des restrictions

juridiques de cette nature introduiraient de la rigidité dans la procédure budgétaire. Ce serait aussi ignorer que l'exécution du budget s'expose à des surprises normales, telles que l'infériorité des rentrées fiscales par rapport aux prévisions.<sup>6</sup> Sur ce point, on pourrait adopter une norme selon laquelle la loi permettrait à l'exécutif de diminuer d'un certain pourcentage les dépenses autorisées avant de devoir retourner devant le Parlement. L'accord de ce dernier ne serait nécessaire que pour des réductions ou des reports plus substantiels, dépassant un certain seuil. Ou bien la loi donnerait à l'exécutif toute discrétion pour fixer des plafonds de crédits inférieurs aux dotations, si la situation économique l'exigeait. Quelle que soit l'option choisie, l'exercice de la responsabilité exige que le Parlement soit régulièrement informé. Les obligations d'information doivent être fixées par une loi.

Il est loisible à chaque pays d'incorporer à sa constitution plus ou moins de principes que ce que l'on vient de suggérer. La ligne de partage n'est pas très nette entre les « règles constitutionnelles » et les « dispositions législatives » relatives aux systèmes budgétaires. Même si elle l'était, il est peu probable qu'un pays donné modifierait sa constitution dans le seul but de respecter les normes agréées au plan international. Seuls des problèmes politiques de la plus haute importance conduisent à mettre en oeuvre une réforme constitutionnelle.

### *3.1.3. L'autorité, les instruments juridiques et les responsabilités opérationnelles*

S'il ne fallait inclure que certains des principes budgétaires dans la constitution, desquels s'agirait-il ? Faudrait-il en premier lieu légiférer sur la partie du ressort de l'exécutif ou sur celle revenant au législatif ? Ces questions sont abordées à la lumière des principales préoccupations du législateur au regard du processus budgétaire, lesquelles concernent tout d'abord les règles d'approbation du budget et la nécessité que l'exécutif lui transmette des rapports sur l'exécution du budget. Il incombe au législateur d'assurer que la loi primaire stipule les principes et procédures élémentaires.

Les obligations soumises à de textes de lois diffèrent selon la structure uni ou bicamérale du Parlement et son degré d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif. En légiférant, le législateur peut choisir de déléguer à l'exécutif le pouvoir d'exécuter la plupart des étapes préparatoires et de l'exécution du budget trop complexes pour les élus. À moins que le Parlement ne soit doté d'unités de soutien technique importantes, les structures bureaucratiques de l'exécutif sont beaucoup plus aptes que lui à préparer et exécuter le budget annuel. En votant des lois primaires, le législateur peut opter pour l'encadrement, dans une loi secondaire, de nombre des procédures

détaillées : ordonnances, décrets, arrêtés (cf. tableau III.1). Usant de cette habilitation, les personnalités ou organes au plus haut niveau de l'exécutif (président, premier ministre, cabinet, ministre des Finances) pourraient à leur tour déléguer leurs compétences à l'instance budgétaire centrale (souvent le ministère des Finances) ou à d'autres gestionnaires des finances publiques (les ministères dépensiers par exemple) ; elles le feraient par le biais de directives générales et de circulaires. En revanche, le contrôle externe est une question de nature constitutionnelle, dont les modalités ressortissent plutôt d'une loi primaire, complétée le cas échéant par la législation secondaire. Le tableau III.1 propose un schéma pour l'usage approprié des législations primaire et secondaire en matière de répartition des responsabilités budgétaires.

**Tableau III.1. Instruments juridiques associés aux différentes étapes du cycle budgétaire**

Fonction	Législation primaire (constitution, lois)	Législation secondaire (décrets, arrêtés, etc.)
<b>Préparation du budget</b>		L'exécutif édicte des décrets ou des directives générales.
<b>Adoption du budget</b>	Le Parlement vote une loi budgétaire qui précise le contenu, la date de présentation et la procédure de vote de la loi de finances annuelle.	
<b>Exécution du budget</b>		L'exécutif prend des décrets portant sur le contrôle financier, l'audit interne, la comptabilité, etc.
<b>Diffusion d'informations budgétaires</b>	Le Parlement vote une loi qui précise le contenu, la périodicité et la date de parution des rapports rétrospectifs sur l'exécution du budget.	
<b>Contrôle du budget</b>	Le Parlement adopte une loi qui précise les attributions de l'autorité de contrôle indépendante et ses obligations d'information.	

Le tableau III.1 fournit un aperçu indicatif des procédures budgétaires qui pourraient être régies par la législation primaire ou par la législation secondaire. Il ne suggère toutefois pas de claire ligne de séparation. La législation primaire peut (et doit) s'appliquer à certains aspects de la préparation du budget, et surtout à son exécution. Le législateur pourrait par exemple souhaiter spécifier dans une législation primaire la marge de

manœuvre dont dispose l'exécutif pour modifier la loi de finances déjà votée (sans soumettre au Parlement les ouvertures de crédits supplémentaires concernant par exemple les transferts ou annulations de crédits annuels), et pour proposer une loi de finances rectificative.

### **3.2. L'annualité du budget**

Ce principe requiert la présentation annuelle du budget et des prévisions à moyen terme. C'est la loi qui devrait fixer les dates de l'exercice budgétaire. Elle devrait aussi stipuler que le texte présenté au Parlement comprenne les éléments suivants : estimation des résultats budgétaires des années précédentes et de ceux de l'année servant de base aux prévisions. La loi peut spécifier que le législateur approuve d'abord les agrégats annuels de revenus et de dépenses (et éventuellement les agrégats à moyen terme proposés par le gouvernement<sup>7</sup>) avant de procéder à l'approbation des crédits détaillés.

Non seulement la loi devrait prévoir que l'autorité budgétaire soit donnée pour une période de douze mois, mais il conviendrait qu'elle en spécifie la nature et prévienne d'éventuelles exceptions. Il faudrait qu'elle précise en particulier :

- Si le droit de lever l'impôt ou d'autres ressources est conféré en permanence ou seulement pour une période de douze mois.
- Si la faculté de dépenser l'argent public s'inscrit dans la continuité (ainsi, les droits à prestation relèvent-ils de lois spécifiques ?). La législation budgétaire pourrait définir diverses catégories de dotations ; les distinctions seraient basées sur le caractère légalement contraignant des plafonds annuels ou sur la possibilité de les dépasser, parce que des engagements contractuels ou d'autres dispositifs contraignants exigent d'effectuer des paiements, quelles que soient les estimations du budget (exemple du service de la dette).
- La possibilité de procéder à des reports en fin d'exercice.
- Celle d'engager (par anticipation) des dépenses autorisées au titre de l'exercice suivant.

### **3.3. L'universalité**

En vertu de ce principe, toutes les ressources et les charges figurent dans la loi de finances pour leur montant brut. Ce principe d'exhaustivité revêt une telle importance que certains de ses aspects devraient figurer dans la constitution.



Il est souhaitable que la constitution pose (au moins) les principes qui régissent le droit des collectivités territoriales à lever des impôts et à dépenser en toute indépendance. À cet égard, il importe de savoir si elle prévoit un État fédéral ou unitaire. Dans les pays fédéraux, le degré d'autonomie budgétaire accordé aux autorités infranationales devrait être spécifié. Il reviendrait à la législation primaire de compléter les dispositions constitutionnelles relatives aux rapports budgétaires entre l'État central et les autorités locales, y compris les éventuels accords de partage des recettes et dispositifs de transferts interétatiques. La loi doit instituer des mécanismes ou des organes de coordination interétatique pour harmoniser les objectifs, politiques et procédures à l'échelle nationale.

Il faudrait intégrer à la constitution ou à la législation budgétaire la règle d'unification des recettes en prévoyant la mise en place d'un fonds de consolidation, auquel serait versée la totalité des recettes budgétaires et qui réglerait la totalité des dépenses. Ce concept est concrétisé par l'existence d'un compte unique du trésor, généralement ouvert à la banque centrale. Les règles de fonctionnement détaillées de ce compte (éventuellement démultiplié en sous-comptes afférents à des dépenses particulières) pourraient être fixées par des règlements. Dans les pays fédéraux, où tous les échelons des pouvoirs publics sont dotés de l'autonomie budgétaire, chacun d'entre eux disposerait de son propre fonds de consolidation des recettes, qui servirait au règlement des dépenses infranationales.

Une loi serait nécessaire pour assurer la publicité de la stratégie budgétaire nationale. Là où les administrations infranationales occupent une place importante, il faudrait agréger leur solde budgétaire à celui de l'État central et rendre publics les chiffres qui en résulteraient ainsi que la nature des stratégies budgétaires. Ce serait nécessaire pour informer pleinement l'autorité budgétaire centrale des évolutions passées et futures à l'échelle de la nation, en faisant notamment apparaître les risques budgétaires à tous les niveaux des pouvoirs publics (y compris d'éventuelles garanties implicites de renflouement par l'État central d'une autorité infranationale incapable d'honorer ses obligations de débitrice). Une loi régissant les rapports financiers au sein de la sphère publique désignerait, entre autres, l'organe de coordination responsable de la consolidation de tous les budgets et de la formulation de la politique nationale des finances publiques. Elle imposerait de faire ressortir bien clairement les principaux agrégats budgétaires consolidés (recettes, dépenses, soldes et financements), et de les ventiler entre l'État central et les diverses administrations infranationales (nonobstant l'éventuelle autonomie de chaque échelon étatique et des fonds extrabudgétaires qui s'y rattachent). La loi devrait définir les modalités d'agrégation des données budgétaires concernant « l'ensemble des administrations », <sup>8</sup> à la fois *ex ante* et *ex post*.

Il conviendrait que les lois budgétaires prévoient des exceptions à la règle d'universalité, tout particulièrement pour :

- **Les fonds extrabudgétaires.** Afin de sauvegarder la règle de l'universalité, il importe que les gouvernements et les Parlements limitent strictement la création de ces fonds.<sup>9</sup> En cas de besoin, ils seraient établis par une loi séparée, qui préciserait la structure de gouvernance du fonds et ses obligations d'information (à la fois *ex ante* et *ex post*) à l'égard du législateur. La loi pourrait aussi donner au fonds le droit de collecter des ressources affectées et de les utiliser à des fins spécifiques (comme le versement de prestations de sécurité sociale).
- **Exceptions à la comptabilisation des montants bruts.** S'agissant des recettes, seule une loi devrait permettre de les faire apparaître en termes nets dans les projections budgétaires (ainsi, les rentrées de TVA inscrites au budget pourraient figurer pour leur montant net des remboursements au titre des intrants). S'agissant des dépenses, toute compensation avec des recettes devrait avoir un fondement légal et une justification claire. Selon certains, un organisme public devrait être autorisé à conserver les ressources qu'il se procure lui-même et à les utiliser pour ses objectifs propres, car c'est le moyen le plus efficace de les maximiser. La rétention des ressources incite fortement à donner une prévision réaliste du montant à inscrire dans la loi de finances annuelle et à faire en sorte de l'atteindre. Au lieu de voter les dépenses brutes figurant dans le projet annuel (le détail des droits et redevances se trouvant dans les estimations de ressources non fiscales), le Parlement se prononcerait sur les dépenses nettes (les fonds conservés par l'administration étant votés en tant que dépenses négatives). Il devrait donner son accord pour que la consommation des ressources collectées directement puisse dépasser les projections budgétaires.

### 3.4. L'unité

La règle de l'unité budgétaire signifie que toutes les recettes et les dépenses doivent être présentées dans un document unique. Néanmoins, les chiffres de la loi de finances annuelle approuvés par le Parlement peuvent ne représenter qu'une partie du total des ressources et des charges retenues par la stratégie budgétaire dans laquelle s'inscrit la loi de finances. La différence découle surtout des exceptions au principe de l'universalité, telles que les administrations infranationales autonomes, les dotations en termes nets ou les fonds extrabudgétaires. La loi devrait donc imposer à l'exécutif de faire figurer dans la documentation budgétaire annuelle destinée au Parlement un tableau indiquant comment passer des agrégats de la stratégie

macrobudgétaire (calculés de préférence sur la base des comptes nationaux) à ceux qui seront votés avec la loi de finances annuelle.

### 3.5. La spécialité

Selon la règle de spécialité budgétaire, l'autorisation parlementaire des recettes et dépenses s'effectue à un certain degré de détail. En premier lieu, il convient que la loi définisse les grandes catégories de ressources. Le *Manuel de statistiques de finances publiques* du FMI (FMI, 2001a) peut servir de guide à cet effet. Il classe les divers types de prélèvements fiscaux, les autres ressources (redevances, revenus du patrimoine public, etc.), les cotisations sociales et les subventions.

En deuxième lieu, la loi devrait préciser les diverses catégories de charges ainsi que leur base, nature et durée. Il serait souhaitable qu'elle :

- Établisse une distinction entre les crédits de montant fixe – assujettis impérativement à un plafond pour une période de douze mois – et les crédits de montant illimité, qui peuvent être dépassés pour respecter d'autres lois ou engagements contractuels (par exemple les textes imposant de régler aux ménages des prestations sociales ou les contrats par lesquels l'État s'engage à assurer le service de la dette publique), quelles que soient les estimations budgétaires. La législation devrait également prévoir la remise périodique au Parlement de rapports expliquant pourquoi les crédits évaluatifs ont dépassé les montants indiqués.
- Spécifie le mode de calcul des crédits : comptabilisation sur la base de la gestion, des droits constatés, ou des engagements (ou obligations). La loi pourrait permettre (ou exiger) que les estimations budgétaires annuelles soient votées à la fois selon les systèmes de la gestion et des droits constatés (ou des engagements).
- Fasse le départ entre les crédits nets et bruts (voir ci-dessus les exceptions au chiffrage en montant brut) – et signale l'affectation de ressources à des fins particulières.
- Prévoit des crédits pluriannuels et/ou de durée illimitée. Il y a lieu que certains crédits – par exemple destinés à des projets d'investissements dont le dénouement est éloigné – soient l'objet d'une autorisation pluriannuelle, au moins pour les engagements (la législation budgétaire peut aussi imposer un plafonnement des décaissements annuels).

### 3.6. L'équilibre

#### 3.6.1. La règle de l'équilibre budgétaire

En vertu de cette règle, les dépenses budgétaires doivent être équilibrées par des rentrées de montant égal. Pour éviter que ce principe ne se ramène à une simple égalité comptable, il importe de faire une distinction entre (1) les rentrées de fonds et les recettes inscrites ainsi qu'entre (2) les règlements effectués et les autorisations de dépenser. Sur le plan économique, la règle consiste à équilibrer les dépenses<sup>10</sup> par les recettes du budget et par des financements. Il incombe à la loi de définir les ressources, les dépenses et le concept d'équilibre, tandis que le Parlement doit assigner des limites aux premières et aux deuxièmes.

#### 3.6.2. Les règles budgétaires

De nombreuses études économiques ont été consacrées aux règles budgétaires (cf. par exemple Kopits et Symansky, 1998 ; Banque d'Italie, 2001 ; Schick, 2003). Celles-ci sont considérées comme nécessaires à la stabilité macroéconomique, c'est-à-dire à celle des prix, à la régularité de la croissance et à la minimisation des fluctuations de taux de change. La gestion budgétaire doit adhérer à des objectifs rigoureux pour être en harmonie avec les orientations de la politique monétaire. Il faut notamment contenir la dette publique et éviter un financement monétaire des déficits. Certains experts suggèrent d'incorporer des règles budgétaires à la législation ou même à la constitution.<sup>11</sup> Selon les partisans de cette solution, il faut recourir à l'autorité de la loi constitutionnelle pour obliger le législateur à adopter chaque année un budget rigoureux.<sup>12</sup> Les adversaires de l'intégration à la loi de règles quantitatives font valoir les arguments suivants :

- Si l'on fixe des objectifs d'équilibre budgétaire et de dette publique à caractère permanent, les décideurs ne pourront plus faire un usage discrétionnaire de la politique budgétaire. Or, on peut notamment justifier des mesures budgétaires anticycliques – c'est-à-dire le fait de s'écarter temporairement du ciblage quantitatif à moyen terme du déficit et de la dette publique – quand se produisent des chocs budgétaires préjudiciables.
- La crédibilité des engagements en faveur d'objectifs budgétaires à moyen terme dépend d'un accord politique. Comme la durée d'une législature n'est que de quelques années, il existe un moyen plus efficace qu'une règle permanente énoncée par la loi ; c'est de parvenir à un accord politique, non contraignant, sur la gestion à moyen terme des

finances publiques et de le renouveler périodiquement à la lumière de l'évolution du contexte économique, social et politique.

- Il est possible de trouver des failles dans les règles légalement obligatoires. Des opérations peuvent être effectuées hors du champ des restrictions qui s'appliquent à des concepts, exercices et entités budgétaires particuliers. Il est arrivé que l'on utilise des artifices comptables pour transférer des transactions d'un exercice à l'autre, sous couleur de « respecter » le dispositif, ou encore pour débudgétiser des charges et tourner les règles (cf. Milesi-Ferretti, 2000). Une autre technique consiste à abuser des dérogations autorisées (on recourra par exemple aux crédits d'« urgence » beaucoup plus souvent que la loi ne le prévoit).
- A partir du moment où des objectifs quantitatifs sont inscrits dans la loi, les tribunaux doivent en assurer le respect. Cependant, il n'est pas considéré comme démocratique que des magistrats non élus dictent la politique budgétaire lorsque la situation économique exige d'enfreindre les règles. En pratique, la justice est rarement saisie en cas de violation des règles,<sup>13</sup> ce qui peut faire douter de la possibilité de les faire appliquer par des voies juridiques.
- Des restrictions légales « permanentes » peuvent aisément être modifiées par des lois à caractère temporaire.<sup>14</sup>
- Les sanctions n'existent que sur le papier. Des raisons politiques rendent souvent trop difficile leur application pratique.<sup>15</sup>

L'analyse en termes de stocks – qui prend en considération l'actif et le passif de l'État – peut faire l'objet d'un texte séparé ou relever de la législation budgétaire générale. Jusqu'à la mise en œuvre de la comptabilisation sur la base des droits constatés, la norme des lois budgétaires était de n'appréhender que les encaissements et les décaissements. La loi ne s'intéressait guère, voire pas du tout, aux transactions bilanciées. En l'absence d'une loi distincte régissant la dette publique, les règles comptables comportaient éventuellement des dispositions relatives aux opérations mettant en jeu des éléments d'actif et de passif.

### ***3.7. La responsabilité***

Un texte spécifique sur la responsabilité fiscale ferait une distinction entre la responsabilité préalable et a posteriori à l'égard du législateur. La première porte sur le projet de budget que l'exécutif soumet à l'examen parlementaire. La deuxième est relative aux informations qu'il doit fournir après la mise en œuvre du budget. Outre ces deux éléments, il y a au moins

deux autres aspects de la responsabilité : son exercice au sein de l'exécutif, et le rôle de l'organe de contrôle externe. Il est proposé que les responsabilités évoquées dans les sous-sections ci-après soient précisées dans des lois ou règlements et, pour ce qui est de la responsabilité de l'instance de contrôle externe, dans la constitution.

### 3.7.1. Responsabilité de l'exécutif politique à l'égard du législatif

La responsabilité de l'exécutif à l'égard du Parlement en matière de gestion budgétaire devrait être du domaine de la loi. Le fait qu'elle s'applique à une personne (le ministre des Finances par exemple) ou au cabinet dépend des dispositions, explicites ou implicites, de la constitution à l'égard de son caractère individuel ou collectif. Il pourrait s'avérer nécessaire de légiférer pour ajouter la responsabilité budgétaire à d'éventuelles normes constitutionnelles, notamment pour imposer les règles suivantes :

- Le gouvernement ou le ministre des Finances (ou encore l'équivalent de ce dernier) soumet un projet de budget au législateur à une date spécifiée, et au moins trois mois avant le début du nouvel exercice. Il serait peut-être souhaitable de préciser que seul l'exécutif est habilité à établir le premier projet de budget.
- Le budget doit être présenté au Parlement à une date fixée par la constitution. Cette date doit être placée assez tôt (par exemple trois mois au moins avant le début de l'exercice) pour que les élus disposent d'un laps de temps approprié à l'examen du projet. Dans l'intérêt d'une gestion budgétaire responsable, l'obligation d'adopter la loi de finances avant le début du nouvel exercice est perçue comme très importante, de même que les règles légales applicables en cas de dépassement de ce délai. Il faudrait donc que la constitution comprenne au moins des dispositions générales relatives à la date d'adoption de la loi de finances annuelle, tandis que la législation primaire réglerait les détails.
- Des rapports doivent être présentés en même temps que le projet de budget (voir ci-après).
- Le gouvernement ou le ministre des Finances présente au Parlement les résultats, dûment contrôlés, de l'exécution du budget à une date spécifiée, qui doit être antérieure à celle du dépôt de projet du budget de l'exercice suivant.
- Le législateur a le droit de convoquer tout membre du gouvernement, toute personne ayant fait l'objet d'une nomination politique et tout

fonctionnaire, pour justifier, oralement ou par écrit, les prévisions et/ou les résultats du budget.

### 3.7.2. *Rapports établis par l'exécutif à l'intention du Parlement*

Il conviendrait que la législation budgétaire statue sur la portée et le contenu des rapports annuels d'exécution du budget et des états financiers. L'exécutif est tenu de remettre ces rapports à une certaine date postérieure à la clôture de l'exercice ; ils doivent s'accompagner du rapport annuel du contrôleur externe. La date de remise doit être prescrite par la législation : un délai de 12 mois est une norme peu exigeante (FMI, 2001b), six mois est la « meilleure » pratique (OCDE, 2002a).

On trouvera à l'encadré III.4 des propositions de normes légales minimums d'information budgétaire, tirées des meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire (OCDE, 2002a) et du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* établi par le FMI (FMI, 2001b).

On pourrait conférer le caractère d'obligation légale à d'autres informations et rapports périodiques sur le budget, dont les meilleures pratiques de l'OCDE donnent les grandes lignes. Malgré leur inclusion dans la législation, les autorités pourraient décider de ne pas respecter immédiatement ces normes. Cela vaut particulièrement pour les pays en développement ou en transition, dans lesquels l'exécutif dispose de moyens limités pour confectionner les rapports requis, ou bien le Parlement n'éprouve pas toujours le besoin de recevoir des renseignements détaillés. Même dans les pays de l'OCDE qui pratiquent la budgétisation axée sur les performances, le risque existe que le législateur reçoive une surabondance d'informations, puisque celles concernant les performances viennent s'ajouter à la documentation habituelle. Il convient d'opérer des choix judicieux avant d'imposer des obligations légales telles que la présentation par les ministères de rapports annuels de performance. Il serait bon de faire une distinction entre les besoins du Parlement et les informations destinées à la gestion interne, qui relèvent du règlement et non de la loi.

### 3.7.3. *Responsabilité des gestionnaires de budgets vis-à-vis de leurs supérieurs politiques*

Il faut bien définir, à l'intérieur de l'exécutif, la responsabilité des gestionnaires de budgets à l'égard des dirigeants politiques de niveau supérieur. Cela n'implique pas nécessairement de légiférer.

### **Encadré III.4. Normes légales minimums éventuellement applicables à l'information budgétaire**

#### **Rapport(s) budgétaire(s) [associé(s) à la loi de finances annuelle]**

- Une stratégie à moyen terme ; des objectifs de politique budgétaire ; la structure du budget indiquant les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes ainsi que l'évolution de la dette publique pour une période d'au moins deux ans suivant le prochain exercice.
- La mise en exergue des nouvelles mesures figurant dans la loi de finances annuelle.
- Une comparaison des recettes et dépenses effectives des deux exercices précédents et une mise à jour des prévisions relatives à l'année en cours, assorties de commentaires sur chaque poste de recettes et programme de dépenses.
- Un rapprochement avec les prévisions données par les rapports budgétaires antérieurs pour la même période, accompagné d'explications de toutes les différences significatives.
- L'Indication des ressources et des charges autorisées par la législation à caractère permanent. Elles doivent être intégrées aux agrégats de la stratégie budgétaire à moyen terme.
- La présentation et la discussion des hypothèses économiques ainsi que des risques budgétaires associés aux prévisions. Des développements doivent être consacrés aux dépenses fiscales, aux engagements virtuels et aux opérations quasi-budgétaires, si leur montant est élevé.

#### **Rapports trimestriels (ou mensuels)**

- Il est souhaitable de diffuser des rapports d'exécution du budget, de périodicité mensuelle et couvrant le temps écoulé depuis le début de l'exercice, cela dans un délai de quatre semaines après la fin de chaque période couverte. Un bref commentaire de l'évolution des recettes, des dépenses et du solde devrait compléter les données.

#### **Rapports en milieu d'exercice**

- Une mise à jour exhaustive de l'application du budget, diffusée dans un délai de six semaines suivant le milieu de l'exercice. Le rapport devrait comporter un réexamen des prévisions budgétaires pour l'exercice en cours et les deux suivants.
- Une évocation de l'incidence du changement des hypothèses économiques sur lesquelles repose la loi de finances, d'éventuelles décisions politiques récentes ou d'autres événements susceptibles d'avoir des répercussions concrètes.



### Comptes de fin d'exercice et rapport annuel

- Les comptes annuels devraient montrer la conformité aux autorisations de recettes et de dépenses données initialement par le Parlement. Il conviendrait que la présentation des comptes soit la même que dans la loi de finances. Les adaptations éventuelles de cette dernière opérées en cours d'exercice devraient apparaître. Il faudrait également donner des informations comparatives sur les recettes et dépenses de l'exercice précédent.
- L'instance d'audit externe devrait contrôler les comptes annuels et les soumettre au Parlement pas plus de neuf mois après la clôture de l'exercice.
- Le rapport de fin d'exercice commenterait de façon détaillée les résultats budgétaires globaux (en les rapprochant des objectifs assignés aux principaux agrégats) ainsi que les grandes catégories de ressources et de charges. Outre le rapport général établi par l'autorité budgétaire centrale (le ministère des Finances), on pourrait diffuser des rapports de ministères dépensiers sur leurs résultats budgétaires. Si on le juge approprié, la loi demandera que les rapports annuels donnent des informations relatives aux performances non financières, dont une comparaison des objectifs poursuivis et des résultats effectivement atteints.

La question de savoir si la loi doit régler la responsabilité des fonctionnaires au sein de l'exécutif dépend du degré auquel le législateur souhaite intervenir dans la préparation et l'exécution du budget. Il est possible qu'il se repose totalement sur l'exécutif pour établir le budget et l'appliquer une fois voté ; le législateur pourra alors lui déléguer tous les problèmes d'organisation, une fois que la loi aura arrêté les modalités principales d'exercice de la responsabilité de l'exécutif. Dans cette hypothèse, l'exécutif édicterait lui-même les règles internes précisant notamment les fonctions, les responsabilités et les droits des fonctionnaires ainsi que des conseillers politiques qui le servent.

Les contrats passés éventuellement entre l'État employeur et les fonctionnaires (employés) seraient en principe régis par la législation du travail, qui s'applique également aux salariés du secteur privé. Mais si on fait le choix d'accorder un statut spécial aux fonctionnaires (par exemple pour leur garantir une sécurité d'emploi permanente et des avantages, en contrepartie de la loyauté et du professionnalisme indispensables aux emplois publics), on devra peut-être adopter une loi spécifique.

Le droit administratif limite la liberté dont dispose l'exécutif pour formuler lui-même des règles internes en matière de responsabilité. Dans certains pays, la constitution, conformément à une tradition établie de longue date, laisse au droit administratif le soin de fixer les obligations et les

attributions des administrateurs, y compris en ce qui concerne le système budgétaire. C'est particulièrement le cas là où existe une distinction tranchée entre le droit public et le droit privé. La constitution prévoit alors que le droit public précise les droits, le statut, les obligations professionnelles et de loyauté de ceux qui assurent le service public (cf. par exemple la constitution allemande de 1949), en traitant parfois distinctement l'administration et l'armée (constitution française de 1958). Si ces règles constitutionnelles ont pour résultat une législation de la fonction publique qui impose des rigidités (telle qu'une échelle uniforme des traitements), l'exécutif politique ou administratif peut être privé de la souplesse en matière de rémunération nécessaire à une gestion budgétaire efficace. Les pays où la rémunération et les autres conditions d'emploi des fonctionnaires ne sont pas soumises à des normes constitutionnelles ou légales disposent de la flexibilité permettant de passer des contrats légalement non contraignants, qui précisent les responsabilités des hauts fonctionnaires à l'égard de l'exécutif politique (c'est-à-dire généralement des ministres).

Le législateur peut estimer être en droit d'utiliser la loi pour exercer un contrôle sur les effectifs et les traitements de la fonction publique. S'il se préoccupe surtout des résultats des politiques publiques qu'il a dotées des financements nécessaires en votant le budget annuel, il lui sera égal que l'exécutif les atteigne en recourant à des ressources humaines ou à d'autres intrants. Ce sont les résultats qui importeront et non les moyens utilisés pour y parvenir. En revanche, si les élus considèrent que la masse salariale du secteur public est « trop élevée » ou qu'il y a « trop » ou au contraire « pas assez » de fonctionnaires, ils pourront alors décider de se prononcer, à l'occasion de la loi de finances annuelle, sur le nombre d'emplois publics et sur les rémunérations unitaires. En adoptant une loi sur la fonction publique ou en exigeant que le nombre d'emplois administratifs soit fixé par la loi de finances, le législateur sera en mesure de remplir ses objectifs politiques (il est plus difficile de démontrer la rationalité économique de ce type d'intervention).

#### *3.7.4. Attributions, rôles et responsabilités de l'institution supérieure de contrôle*

Comme l'institution supérieure de contrôle devrait être établie par la constitution (cf. encadré III.2), il serait souhaitable de suivre les principes directeurs de l'INTOSAI : la constitution prévoirait notamment la remise au législateur du rapport des contrôleurs, si possible à une date spécifiée. Une loi sur le contrôle externe devrait spécifier les attributions, le rôle et les responsabilités de l'instance chargée de donner au législateur une vision indépendante de l'exécution du budget. Il conviendrait que les lois sur le contrôle externe s'inspirent essentiellement des principes constitutionnels

proposés par l'INTOSAI. Les normes comptables de cette organisation sont de quatre ordres : les postulats de base, les dispositions générales, les règles pratiques et d'information (elles sont résumées à l'encadré 24 de FMI, 2001c). On trouve à l'encadré III.5 les normes minimums éventuellement applicables à une loi sur le contrôle externe.

### **Encadré III.5. Composantes des normes légales du contrôle externe**

- Indépendance institutionnelle, financière, opérationnelle et en matière de gestion. Il appartient à la loi de garantir l'indépendance de l'organe de contrôle externe vis-à-vis de l'entité contrôlée. À l'égard de l'exécutif, elle doit être aussi complète que possible.
- Nomination et destitution du président de l'organe de contrôle externe et de son (ses) adjoint(s) et personnel. Il est souhaitable que le Parlement soit la principale institution responsable de la désignation des dirigeants de cette instance, à qui l'on doit donner ensuite la liberté de recruter, de promouvoir et de congédier leurs collaborateurs hors de toute influence extérieure.
- Fonctions : types de contrôles. Il faudrait au moins procéder à des contrôles de légalité et de régularité de la gestion financière et de la comptabilité. Il serait souhaitable de faire certifier les comptes financiers et d'examiner l'efficacité du contrôle interne. Une norme plus exigeante imposerait des audits de performance (vérifiant l'efficacité, l'économie et l'efficacité). Ils porteraient sur les performances et la gestion non financières.
- Relations de l'instance de contrôle externe avec le législatif et l'exécutif et responsabilités à leur égard. La loi pourrait préciser que le programme annuel de travail de cet instance découle largement de sa propre initiative ou éventuellement qu'il est soumis à l'approbation du législateur.
- Obligations d'information. Un rapport annuel devrait être établi et communiqué en premier lieu au législateur dans un délai maximum de neuf mois après la clôture de l'exercice. Il serait publié au même titre que d'autres rapports *ad hoc* demandés par les élus. Les exceptions, par exemple dans le domaine de la défense nationale, feraient l'objet de dispositions particulières.
- Pouvoirs d'investigation. Il faudrait que la loi donne à l'organe de contrôle externe le droit de se procurer tout document et toute information nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.
- Suivi des recommandations formulées dans les rapports des contrôleurs. Il incomberait à la loi ou au règlement de préciser les obligations de réponse des membres de l'exécutif aux questions soulevées par ces rapports. Une procédure répandue consiste à adresser à une commission parlementaire des réponses écrites à propos des mesures prises (ou à prendre).

*Sources* : « Déclaration de Lima » (INTOSAI, 1977) ; *Manuel sur la transparence des finances publiques* (FMI, 2001c).

### 3.8. La transparence

Outre la responsabilité, qui lui est liée, il peut y avoir d'autres aspects de la transparence budgétaire à intégrer dans la loi, notamment ceux qui concernent la clarté du rôle de l'État.

#### 3.8.1. Distinction des rôles au sein du secteur public

Selon le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* établi par le FMI (FMI, 2001b), il faut distinguer l'État proprement dit du reste du secteur public et de l'économie. Le faire par voie législative implique d'adopter à la fois une législation budgétaire et des lois spécifiques visant l'organisation de l'État ainsi que celle des entités quasi-étatiques et non étatiques ; il s'agit notamment :

- De la participation de l'État à des activités commerciales. Il est nécessaire de voter une (des) nouvelle(s) loi(s) ou d'amender celles qui existent, si l'État nationalise des entreprises ou se retire d'activités dans lesquelles le secteur privé se montre plus performant. Les entreprises publiques ne font pas partie de « l'ensemble des administrations » selon l'acception de la comptabilité nationale. Il n'est pas du ressort de cette étude de préciser les normes de création de ces entreprises ou le contenu souhaitable des lois de privatisation.
- De la netteté du statut des agences administratives. On trouve différents types d'entités semi-autonomes au sein de « l'ensemble des administrations ». Certaines peuvent être instituées par la loi, alors que d'autres ne sont pas tenues d'avoir leur propre personnalité juridique. En tout état de cause, une loi-cadre est souhaitable pour définir les diverses catégories d'entités administratives (encadré III.6).
- De subventions visibles et occultes. Quand des fonctions de l'État sont effectuées par des entreprises publiques, hors budget et de façon non transparente, la loi devrait requérir une information complète du législateur, de préférence dans le cadre du débat budgétaire annuel. De même, la diffusion au législateur d'informations relatives aux dépenses fiscales<sup>16</sup> et aux opérations quasi-budgétaires<sup>17</sup> devrait être une obligation légale.
- D'engagements virtuels. Il faudrait que la loi prévoit de faire connaître au Parlement le montant des engagements virtuels explicites (Polackova, 1998, fait une distinction entre le passif virtuel implicite et explicite, le premier n'étant pas juridiquement contraignant). Elle devrait demander que l'on chiffre les engagements virtuels réputés importants (tels que les garanties données par l'État à des emprunts). Dans le cadre d'un

système de comptabilité publique de caisse, la charge immédiate pour les finances publiques d'une éventuelle défaillance de l'emprunteur n'apparaît pas dans le budget. Il existe des techniques qui permettent le chiffrage budgétaire annuel du coût des garanties accordées. On pourrait inscrire dans la loi les éléments essentiels, en particulier si un pays se prononce en faveur d'une adoption sélective des principes de la comptabilité basée sur les droits constatés.

### **Encadré III.6. Éléments de normes légales à l'intention des agences administratives**

Le cadre juridique du classement des agences administratives autonomes dépend en partie de l'existence d'une distinction entre droit public et droit privé (OCDE, 2002c). On pourrait éventuellement les répartir de la façon suivante :

- Les entités placées sous le contrôle direct des ministères et dépourvues de conseils de direction. Elles n'auraient pas de personnalité juridique. La personne placée à la tête de l'agence serait responsable devant le ministre, via le ministère de tutelle. L'agence aurait néanmoins une comptabilité propre, tout en étant financée intégralement ou en grande partie par le budget de l'État.
- Les entités placées sous le contrôle direct des ministères et dotées de conseils de direction. A la différence des précédentes, elles auraient une personnalité juridique. Le responsable de l'agence rendrait compte à son conseil, qui serait lui-même responsable devant le ministre, via le ministère de tutelle.
- Les entités contrôlées indirectement par les ministères. Elles présentent moins d'importance pour les politiques publiques. Cette catégorie serait dotée d'une plus grande autonomie sur le plan des obligations d'information et de la possibilité de conserver des ressources. Elles auraient une personnalité juridique et disposeraient de conseils de direction.

Au sein du cadre général des agences administratives n'ayant pas le caractère d'entreprises, décrit ci-dessus, il y aurait place pour des variantes supplémentaires. On pourrait par exemple classer les entités en fonction de la nature de leur activité (administrative, réglementaire, recherche, etc.) ou du secteur dans lequel elles opèrent (santé ; enseignement primaire, secondaire, tertiaire ; défense ; etc.).

Les entreprises publiques seraient régies par le droit des sociétés.

### 3.8.2. *Diffusion publique des informations budgétaires*

L'exhaustivité en la matière devrait être une obligation légale. Comme on l'a dit plus haut, il conviendrait d'aligner les normes légales des pays les plus avancés sur les meilleures pratiques de l'OCDE. La date de remise et la périodicité des rapports spéciaux (préélectoraux, prébudgétaires, à long terme, etc.) seraient fixées par la loi, comme pour le rapport annuel.

### 3.9. *La stabilité ou la prévisibilité*

La loi devrait demander que les objectifs assignés au budget et à la dette publique s'inscrivent dans un cadre financier à moyen terme, périodiquement mis à jour. L'engagement d'un gouvernement à respecter un tel cadre suppose une certaine stabilité des taux et de l'assiette des impôts et autres prélèvements. Ainsi, lors de la présentation au législateur des estimations annuelles, une loi devrait exiger également la présentation des prévisions pour les exercices ultérieurs. Ce cadre budgétaire à moyen terme permet l'étude par le Parlement des prévisions budgétaires des 12 mois à venir à la lumière de la stratégie de politique fiscale à plus long terme – le solde global, la totalité des ressources et l'ensemble des engagements. La loi pourrait exiger l'adoption formelle de ces prévisions à moyen terme par le législateur. Si ce dernier vote chaque année une actualisation de ses propres limites de dépenses globales à moyen terme, il signale clairement son attachement à une gestion budgétaire responsable.

Il conviendrait aussi que la loi impose l'approbation par le Parlement des agrégats et des estimations détaillées du budget, peut-être en deux étapes tout à fait distinctes. Dans la première phase, le Parlement serait tenu de donner son accord à l'évolution du solde, des recettes et des dépenses. La loi prévoirait que le Parlement autorise le détail des dotations budgétaires dans une deuxième phase (peut-être plusieurs mois plus tard).<sup>18</sup> L'adoption de lois séparées visant différents crédits (multiplicité des lois de dotation) ou de budgets distincts pour les dépenses courantes et en capital (système budgétaire dual) contrevient à la règle de l'unité budgétaire.

### 3.10. *La performance (efficacité, économie et efficacité)*

Les pays mettent de plus en plus l'accent sur les performances budgétaires. En règle générale, l'efficacité est perçue comme le principal critère d'évaluation de l'interaction humaine (Brion, 1999, p. 1043). Elle n'en a pas moins été critiquée par certains juristes, qui ont contesté son usage en tant que principe légal.<sup>19</sup>

Si un pays est désireux et capable d'appliquer un système budgétaire axé sur les performances, il devrait se fixer pour objectif les normes plus

exigeantes qui figurent dans les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire. La loi demanderait en particulier à l'exécutif de présenter au législateur, lors du dépôt de la loi de finances annuelle, des informations relatives aux performances passées et prévues ; les gestionnaires de budgets devraient également faire état des performances auprès du législateur après l'exécution du budget. Ce système pourrait appeler des modifications de la loi sur le contrôle externe, du droit administratif ou du droit du travail.

## Notes

1. Malgré l'origine interne de la réforme de cette « constitution financière » de l'État, les autorités françaises étaient parfaitement au courant des réformes entreprises par les pays anglo-saxons et des lois qui les avaient accompagnées.
2. Le ministère brésilien du Plan, du Budget et de la Gestion reconnaît l'influence sur le droit national des critères de Maastricht, ainsi que des lois de stabilité ou de responsabilité budgétaire en vigueur aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande (voir [http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Ingl0599.ppt](http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Ingl0599.ppt)).
3. La Tanzanie, par exemple, a voté en 2000 une nouvelle loi sur les finances publiques pour remplacer une ordonnance de 1962, fortement influencée par une ancienne loi britannique (*Exchequer and Audit Departments Act*) qui, comme la loi tanzanienne actuelle, traitait en un seul texte l'exécution du budget et le contrôle externe. En revanche, le Royaume-Uni a introduit en 1983 une nouvelle loi (*National Audit Act*) pour mieux marquer la séparation entre l'auditeur général et l'exécutif.
4. Chevauchez (1999) relève que le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI (FMI, 2001b) résulte d'une initiative du Chancelier de l'Échiquier britannique, prise lors d'une réunion annuelle de cette institution en 1996. En 1998, le FMI a publié son code de bonnes pratiques, qui incluait aussi des normes minimums (non reprises dans les dernières versions du manuel annexé au code ; FMI, 2001c). L'OCDE a défini ses meilleures pratiques en 2000 (OCDE, 2002a). Il s'agit de normes un peu plus exigeantes, destinées aux systèmes budgétaires des pays les plus avancés.

5. L'encadré 4 du manuel annexé au code (FMI, 2001c) résume les principes directeurs de l'OCDE en matière de transparence des règlements. Mais, comme le montrent les études nationales de l'OCDE sur la réforme réglementaire (cf. OCDE, 2002b), cette transparence est largement fonction de la clarté de la législation primaire.
6. Pour limiter ce risque, la loi pourrait exiger que les projections de recettes soient délibérément prudentes.
7. L'approbation par le législateur des plafonds de dépenses à moyen terme pourrait être spécifiée par la loi. Quelques mois après l'approbation, le plafond voté pour l'année (+2) serait automatiquement considéré comme la base des prévisions pour l'année (+1) d'un nouveau processus de préparation du budget.
8. Selon la définition donnée par le *Manuel de statistiques de finances publiques* du FMI (FMI, 2001a) ou les comptes nationaux.
9. Ces restrictions pourraient être énoncées par la loi. Ainsi, la constitution de la Finlande exige un vote du Parlement à la majorité qualifiée pour instituer tout nouveau fonds extrabudgétaire.
10. Dans le système de comptabilité sur la base des droits constatés, il y a une différence entre les charges et les dépenses. La terminologie des lois budgétaires doit être compatible avec le système de comptabilisation retenu.
11. Aux États-Unis, par exemple, Buchanan (1997) jugeait nécessaire de donner à l'équilibre budgétaire un caractère constitutionnel pour maîtriser le déficit croissant des finances fédérales.
12. Aux États-Unis, ils soutiennent aussi que le gouvernement fédéral devrait s'inspirer des précédents de 49 des 50 états, dont les constitutions formulent de diverses manières une règle d'« équilibre budgétaire ». Ils font remarquer que, dans les états prévoyant des règles constitutionnelles applicables au solde budgétaire d'exécution, l'excédent du compte général est plus élevé qu'ailleurs (Bohn et Inman, 1996). En y regardant de plus près, on s'aperçoit que 36 états seulement se réfèrent dans leur constitution à l'équilibre budgétaire (Briffault, 1996, p. 8) et que certains n'appliquent la règle qu'au budget initialement présenté au législateur. Les critiques relèvent que le seul état dépourvu de toute règle budgétaire constitutionnelle (le Vermont) a de très bons résultats en matière d'équilibre.
13. Kopits et Symansky (1998) montrent qu'en Allemagne les règles constitutionnelles sont souvent ignorées et que cela entraîne rarement une action judiciaire. Bien qu'aux États-Unis près de 50 états prévoient dans leur constitution des obligations d'équilibre budgétaire, sous une forme ou une autre, elles sont fréquemment violées en usant de la débudgétisation ou d'artifices comptables. Selon Briffault (1996), il n'y a pas eu de recours



judiciaires de 1978 à 1996. Les deux seules affaires instruites pendant les années 70 ne portaient pas sur la violation de la règle d'équilibre budgétaire elle-même, mais sur des points secondaires.

14. Dans plusieurs pays, le vote de la loi de finances annuelle offre l'occasion de modifier la législation budgétaire antérieurement en vigueur. Au Japon, la loi de 1947 sur les finances publiques exige d'équilibrer le budget, sauf pour les dépenses de construction et de travaux publics (qui peuvent être financées par émission d'obligations spéciales) ; pourtant, de 1975 à 1996, les gouvernements ont ignoré cette restriction lors de l'adoption de la loi de finances annuelle et autorisé l'émission d'obligations destinées à financer le budget général. En 1997, une loi de réforme budgétaire structurelle a été votée. Elle a remis en vigueur la disposition légale de 1946 et assigné à l'exercice 2003 un objectif de déficit budgétaire représentant 3 % du PIB. Toutefois, ce texte a été abrogé en 1998, car il s'est avéré que les règles quantitatives ne pourraient être respectées.
15. Le fait qu'en Allemagne et en France le budget de 2004 n'ait pas respecté les critères de Maastricht en est une illustration. Quand, dans ces deux pays, le déficit de l'ensemble des administrations a dépassé la limite des 3 %, des sanctions financières auraient dû s'appliquer, sous forme d'un dépôt de fonds non rémunérés, suivi éventuellement d'une confiscation.
16. Les dépenses fiscales sont des faveurs accordées à des entités juridiques non étatiques ; elles réduisent les recettes publiques et ont un effet similaire à l'octroi d'une subvention directe au bénéficiaire.
17. Les opérations quasi-budgétaires sont des actions publiques à caractère financier effectuées par des entités non étatiques (exemples : les biens ou services fournis par des entreprises publiques à des conditions inférieures aux prix du marché et les prêts bonifiés distribués par des banques appartenant à l'État).
18. La loi pourrait exiger que le Parlement approuve la stratégie budgétaire proposée par le gouvernement à un stade précoce de la préparation de la loi de finances, par exemple, sept à huit mois avant le début de l'exercice. C'est seulement dans une phase ultérieure, peut-être un à deux mois avant le début de l'exercice, que le Parlement donnerait son accord aux estimations détaillées.
19. Kirstein (1999) cite un certain nombre d'études dans lesquelles des experts du droit se prononcent contre son utilisation en Allemagne comme principe juridique.

## Bibliographie

- Banque d'Italie (2001), "Fiscal Rules", conférence à Pérouse sur les règles budgétaires, 1-3 février, Département des recherches, Banque d'Italie, Rome.
- Boadway, Robin (2003), "The Role of Public Choice Considerations in Normative Public Economics", dans S. Winer (dir. pub.), *Political Economy and Public Finance*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 47-68.
- Bohn, Henning et Robert Inman (1996), "Balanced Budget Rules and Public Deficit: Evidence from the U.S. States", *NBER Working Paper No. 5533*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Briffault, Richard (1996), *Balancing Acts: The Reality Behind State Balanced Budget Requirements*, Twentieth Century Fund Press, New York.
- Brion, Denis J. (1999), "Norms and Values in Law and Economics" dans B. Bouckaert et G. de Geest (dir. pub.), *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 1, Entry no. °0800, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1041-1071.
- Brownlie, Ian (2003), *Principles of Public International Law*, 6<sup>e</sup> édition, Clarendon Press, Oxford.
- Buchanan, James (1977), *Freedom in Constitutional Contract: Perspectives of a Political Economist*, Texas A&M University Press, College Station and London.
- Buchanan, James (1987), "Constitutional Economics", *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol. 1, Macmillan, London, pp. 585-588.
- Buchanan, James (1997), "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments", *Public Choice*, Vol. 90, pp. 117-138, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Chevauchez, Benoit (1999), « *Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire* », *Revue française de finances publiques*, n°67, septembre.

- FMI (Fonds monétaire international) (2001a), *Manuel de statistiques de finances publiques*, Département des statistiques, Fonds monétaire international, Washington, DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm).
- FMI (2001b), *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, Fonds monétaire international, Washington, DC, [www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm).
- FMI (2001c), *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Département des affaires budgétaires, Fonds monétaire international, Washington, DC, [www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm).
- Hausmann, Ricardo et Catriona Purfield (2004), “The Challenge of Fiscal Adjustment in a Democracy: The Case of India”, Working Paper No. 04/168, Fonds monétaire international, Washington, DC, [www.imf.org/external/np/seminars/eng/2004/fiscal/pdf/hauspur.pdf](http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2004/fiscal/pdf/hauspur.pdf).
- IFAC (International Federation of Accountants) (2004), *2004 Handbook of International Public Sector Accounting Standards*, Commission du secteur public de la fédération internationale des comptables, New York, [www.ifac.org/PublicSector](http://www.ifac.org/PublicSector).
- Inde (2003), *Fiscal Responsibility Act*, Ministère de droit et justice, New Delhi, <http://indiacode.nic.in/incodis/whatsnew/Fiscal.htm>.
- INTOSAI (1977), “Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques”, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Vienne, [www.intosai.org](http://www.intosai.org).
- INTOSAI (1992), “Normes de contrôle”, établies par la commission des normes de contrôle lors du XIV<sup>ème</sup> congrès de l’Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Vienne, [www.intosai.org](http://www.intosai.org).
- Kirstein, Roland (1999), « Law and Economics in Germany » dans B. Bouckaert et G. de Geest (dir. pub.), *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 1, Entry no. 0330, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 160-227.
- Kopits, George et Steven Symansky (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Lienert, Ian (2005), *Budget Law and New Public Management*, IMF Working Paper, Fonds monétaire international, Washington, DC (à paraître).

- Milesi-Ferretti, Gian Maria (2000), *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, IMF Working Paper WP/00/72, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- OCDE (2002a), « Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l’OCDE », *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n°3, pp. 7-15, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Politiques de régulation dans les pays de l’OCDE : de l’interventionnisme à la gouvernance réglementaire*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002c), *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris.
- Oliva, Carlos (2001), “Fiscal Responsibility Laws: How Broad Should They Be?”, document présenté au symposium international sur la transparence budgétaire et la responsabilité, Banque brésilienne de développement, Ministère du Développement, de l’Industrie et du Commerce extérieur, Rio de Janeiro, 26-27 novembre, <http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/seminario/Documentos/CARLOSOLIVA.pdf>.
- Polackova, Hana (1998), *Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, World Bank Policy Research Working Paper No. WPS1989, Banque mondiale, Washington DC.
- Schick, Allen, (2003), “Le rôle des règles financières dans la budgétisation”, *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n°3, pp. 7-39.
- UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine) (1997), « Directive N° 05/97/CM/UEMOA relative aux Lois de Finances », Ouagadougou, [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int).
- Voigt, Stefan (1999), “Constitutional Law”, *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni, pp. 529-542, <http://encyclo.findlaw.com/9100book.pdf>.

## **Quatrième partie**

# **Études de cas portant sur une sélection de pays de l'OCDE**



## Allemagne\*

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>182</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>187</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>189</i>
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire .....</i>	<i>196</i>

\* Cette étude a bénéficié des observations de hauts fonctionnaires du ministère du Budget et du ministère fédéral des Finances ainsi que de collègues de l'OCDE, notamment Eckhard Wurzel (Département économique).

## 1. Aperçu général

### *1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire*

En Allemagne, un cadre juridique très complet et détaillé régit la procédure budgétaire aux différents échelons des pouvoirs publics. La loi fondamentale (*Grundgesetz* – GG ci-après) ou constitution définit les rôles des principaux acteurs des finances publiques. Elle fixe, avec un certain degré de détail, les responsabilités budgétaires respectives de la fédération et des *Länder* (états). Elle stipule que l'État fédéral et les *Länder* établissent, adoptent et exécutent indépendamment leurs propres budgets. Elle consacre également un chapitre entier à la gestion des finances publiques.

La Constitution est complétée par un riche dispositif législatif (encadré 1). Les lois budgétaires les plus importantes datent de la fin des années 60. Ce sont celles qui posent des principes favorables à la stabilité macroéconomique. Un trait distinctif du cadre juridique allemand est la loi sur les principes budgétaires (*Haushaltsgrundsatzgesetz* – ci-après HGrG), qui s'applique non seulement à l'État fédéral, mais aussi aux gouvernements autonomes des *Länder* et à toutes les autres collectivités locales (*Gemeinden* – communes). La première partie de la loi HGrG énonce des obligations relatives à la préparation et à l'exécution des budgets, à la comptabilité publique et au contrôle externe indépendant. Les dispositions obligatoires de cette loi sont précisées par les différents codes budgétaires : il en existe un pour l'État fédéral (le *Bundshaushaltordnung* – ci-après BHO) et un pour chacun des 16 *Länder*. Chaque code a un statut légal. Les codes budgétaires distincts des *Länder* sont de nature assez similaire au code fédéral – puisque tous s'inspirent du cadre commun que constitue la loi HGrG. La présente étude ne traite pas des codes budgétaires des *Länder*, y compris de ceux de l'ancienne Allemagne de l'ouest<sup>1</sup>. En 1985, la loi sur la Cour fédérale des comptes a été adoptée pour clarifier les structures de gouvernance et les procédures d'audit externe des comptes.

Contrairement à certains pays fédéraux, qui n'organisent pas officiellement la coordination budgétaire entre les différents échelons des pouvoirs publics, il est écrit dans la Constitution que la gestion budgétaire de la fédération et des *Länder* doit prendre en compte la nécessité de l'équilibre macroéconomique (GG, art. 109). La Constitution évoque aussi l'adoption d'une loi fédérale, applicable à la fois à la fédération et aux *Länder*, pour guider la politique budgétaire et assurer une programmation financière pluriannuelle. En conséquence, la loi pour la stabilité et la croissance économiques (*Stabilitäts- und Wachstumsgesetz* – StWG) prévoit l'établissement de plans à cinq ans. En outre, elle prône la responsabilité budgétaire : tant le gouvernement fédéral que les autorités des *Länder* sont



tenus de prendre en considération les objectifs nationaux lorsqu'ils formulent leur politique économique et budgétaire. Cette loi suit strictement la théorie économique keynésienne, qui était largement reconnue à l'époque de son adoption (1967). Certaines de ses dispositions, notamment la création et l'utilisation d'un fonds de réserve contra-cyclique pour prévenir la surchauffe de l'économie, ne sont guère pertinentes quand celle-ci se caractérise par un niveau élevé de chômage et une croissance inférieure au potentiel<sup>2</sup>. De plus, la constitution de fonds de réserve qui ne rapportent pas d'intérêts, conformément à la loi GG [art. 109 (4)], est un mode discutable de gestion de la trésorerie<sup>3</sup>.

### Encadré 1. Allemagne : principales lois relatives au système budgétaire

- Loi fondamentale de 1949 (« la Constitution »), *Grundgesetz*, GG.
- Loi de 1967 pour promouvoir la stabilité et la croissance économiques, *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz*, StWG.
- Loi de 1969 sur les principes budgétaires, *Haushaltsgrundsätzgesetz*, HGrG.
- Code budgétaire fédéral de 1969, *Bundeshaushaltordnung*, BHO ; et 16 codes budgétaires des *Länder*.
- Loi de 1985 sur la Cour fédérale des comptes (*Bundesrechnungshof*).
- Lois sur les relations entre les pouvoirs publics, notamment pacte de solidarité et loi de péréquation des subventions fédérales aux gouvernements des *Länder*.
- Lois portant création des fonds de sécurité sociale.

Sources: Tschentscher (2002), ministère fédéral des Finances (1995 et 2000) ; [www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/800.html](http://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/800.html).

Pour assurer la coordination au sein de l'État, la loi StWG (s. 18) et la deuxième partie de la loi HGrG créent une instance de coordination, le conseil de programmation financière (*Finanzplanungsrat* – ci-après FPR). Il se compose des ministres fédéraux des Finances et de l'Économie, des ministres des Finances des *Länder* et de quatre représentants des communes, désignés par le *Bundesrat* sur recommandation des associations de collectivités locales (le *Bundesrat* est la chambre haute du Parlement, qui représente les intérêts des *Länder*). Le FPR a pour mission principale, en tant qu'organe de coordination, de préparer des plans financiers à moyen

terme cohérents et de fixer des priorités à la politique budgétaire globale du pays. En vertu de la loi HGrG, tous les niveaux d'autorité publique doivent donner au FPR les informations nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. Les *Länder* doivent communiquer, pour le compte des communes, tous les renseignements pertinents. L'obligation d'information s'applique à l'ensemble des entités de droit public et des institutions de sécurité sociale au niveau fédéral et à celui des *Länder*. Ainsi, le conseil de programmation financière est en mesure d'obtenir toutes les informations nécessaires au suivi de l'évolution budgétaire de l'ensemble du pays<sup>4</sup>. Ses décisions sont politiquement, mais non juridiquement, contraignantes.

Le concept de *Rechtsstaat* – ou État de droit – est très développé, de telle sorte que l'administration publique fait l'objet d'une approche légaliste et formaliste. Selon la Constitution, le gouvernement doit obtenir l'accord du *Bundesrat* pour pouvoir fixer des règles administratives à caractère général (GG, art. 84) ; la loi fondamentale prévoit aussi une supervision fédérale pour assurer le caractère légal et approprié des activités de l'exécutif [GG, art. 85 (4)]. La fonction publique, qui est régie par des lois distinctes, s'enorgueillit de servir avec professionnalisme les autorités politiques. Une formation juridique facilite l'entrée dans l'administration.

Malgré le *Rechtsstaat* et l'importance accordée parallèlement à l'existence de structures juridiquement conformes, certaines décisions budgétaires sont prises en dehors du cadre constitutionnel officiel. Cela résulte pour beaucoup de la politique des partis et de la nécessité de gouvernements de coalition. Les accords pour former des coalitions gouvernementales définissent l'ossature de la politique budgétaire. Depuis les années 1990, ces accords sont devenus de plus en plus détaillés et peuvent même intégrer des règles budgétaires, qui s'ajoutent à « la règle d'or » prévue par la Constitution. Bien qu'ils n'aient pas un caractère juridiquement contraignant et soient parfois outrepassés<sup>5</sup>, ils n'en constituent pas moins une importante référence informelle qui complète le cadre juridique officiel des procédures budgétaires. Les décisions prises antérieurement aux réunions du cabinet constituent le deuxième domaine où des accords officieux, dictés par les impératifs du jeu politique des partis, se superposent au cadre légaliste. Les négociations entre ministres en marge des réunions du cabinet peuvent aboutir à un consensus sur des questions budgétaires controversées, avant que le cabinet ne tranche officiellement. Les principaux décideurs sont de hauts dirigeants des partis, qui peuvent ou non être membres du *Bundestag* ou même du gouvernement (Sturm et Müller, 2003, p. 194).

En définitive, l'Allemagne est un membre de l'UE auquel s'appliquent des règles budgétaires orientées vers la stabilité macroéconomique. Les « critères de Maastricht » limitent en particulier le déficit de l'ensemble des

administrations à 3 % du PIB et leur endettement à 60 % du PIB. Ces plafonds ne sont pas incorporés à la législation interne. Toutefois, les décisions budgétaires effectives résultent des rapports de force entre les partis politiques, à commencer par ceux qui forment le gouvernement de coalition. Bien que les commissions parlementaires du budget (ou des finances) exercent une certaine influence, le principal rôle du Parlement se cantonne largement à légitimer les décisions déjà prises par la coalition au pouvoir. Toute infraction aux critères de Maastricht résulte de la difficulté à réaliser un accord politique sur des objectifs budgétaires légalement contraignants pour la fédération et chaque *Land*. Ces objectifs sont nécessaires pour obtenir les résultats globaux recherchés en matière de ressources, de dépenses et de déficit de l'ensemble des administrations<sup>6</sup>.

### ***1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire***

Après la deuxième guerre mondiale, le déficit budgétaire était strictement maîtrisé, la Constitution ne l'autorisant que dans des circonstances exceptionnelles. Cependant, en 1965-66, on avait acquis la conviction qu'il ne convenait pas d'équilibrer le budget en période de récession. L'occasion politique s'est présentée de modifier la Constitution pour adopter une nouvelle législation budgétaire, qui intégrerait officiellement les conceptions économiques keynésiennes à la mode dans les années 1960 (on trouvera des détails dans Sturm et Müller, 1999, pp. 70-71). Les principales innovations furent les suivantes :

- Le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder devaient tenir compte dans leur gestion budgétaire de quatre variables macroéconomiques, à savoir la régularité de la croissance, la stabilité des prix, un haut niveau d'emploi et l'équilibre extérieur.
- Il était autorisé d'emprunter pour financer des dépenses d'investissement (« règle d'or »).
- Les budgets annuels devaient s'inscrire dans le cadre d'un plan de cinq ans<sup>7</sup>.
- Un conseil de programmation financière de haut niveau était mis en place pour coordonner la politique budgétaire à l'échelle de la nation et permettre d'apprécier la gestion des finances publiques à tous les niveaux.
- On introduisait à tous les échelons des pouvoirs publics une classification budgétaire détaillée et une comptabilité uniforme sur la base des opérations de caisse.

- On mettait fin à l'existence d'un budget parallèle, financé par le report de réserves. La pratique du report de crédits non consommés était restreinte.

Depuis l'adoption de ces réformes, l'Allemagne conserve un système de lignes budgétaires détaillées malgré le vote, à la fin de 1997, d'une loi adaptant la législation budgétaire de la fédération et des *Länder*. Ce texte (qui a amendé la loi HGrG et le code budgétaire fédéral) comporte les dispositions suivantes :

- Un élargissement des conditions de transfert d'autorisation de dépenser pour permettre aux ministères de gérer leur budget avec plus de commodité.
- Un assouplissement des règles de report en fin d'année.
- Un renforcement des incitations aux organismes budgétisés pour qu'ils se procurent des ressources supplémentaires.
- Le passage à la comptabilisation coûts/avantages pour la gestion budgétaire de l'État central.
- L'obligation d'analyser l'efficacité de toutes les mesures ayant une incidence budgétaire.

Contrairement à d'autres pays, il n'y a pas eu de mouvement à l'échelle nationale en faveur de la budgétisation axée sur les performances, allant de pair avec une réforme du système de comptabilité de caisse. Néanmoins, on a lancé en 2000 des expériences pilotes de « budgets de produits », auxquelles six agences fédérales se sont associées en 2004 (Ministère fédéral des Finances, 2004). L'objectif est d'ajouter une orientation sur les produits à une procédure budgétaire basée sur les intrants. Le budget de produits, qui est annexé au budget principal, indique les performances d'une autorité pour des domaines et des groupes de produits, tout en assignant des quantités et des coûts dérivés de la comptabilisation coûts-résultats. Mais le lancement de réformes privilégiant les performances exigerait une simplification radicale de l'actuelle structure détaillée des crédits.

En ce qui concerne les modifications de la comptabilité publique, des expériences de comptabilisation sur la base des droits constatés ont été conduites au niveau local (Lüder, 2002). Tout d'abord, on a modifié des lois relatives aux budgets des communes pour permettre ces pratiques. En 1999, Weisloch a été la première ville allemande à passer à la budgétisation et à la comptabilité fondées sur les produits et les droits constatés. Ensuite, certains *Länder* ont commencé à suivre (notamment le *Land* de Hess, dont le gouvernement a décidé en 1998 d'adopter la comptabilité des droits

constatés pendant dix ans). Toutefois, ces mesures se superposent aux obligations de la loi HGrG, qui ne permet pas aux *Länder* d'abandonner le système comptable traditionnel dit « caméraliste »<sup>8</sup>. La loi de 1969 s'avère un frein à l'innovation.

Il faudrait réviser profondément la législation, et peut-être la Constitution elle-même, pour pouvoir procéder à des réformes majeures du budget et de la comptabilité publique. Mais, dans l'Allemagne réunifiée, il est plus difficile qu'il y a une trentaine d'années de réunir la majorité des deux tiers dans les deux chambres du Parlement nécessaire pour amender la Constitution. Les réformes se heurtent aussi à la séparation traditionnellement marquée de la politique et de l'administration. La fonction publique étant imprégnée des concepts de professionnalisme et de loyauté, elle est très soucieuse d'appliquer toute mesure proposée par le gouvernement du moment<sup>9</sup>. Ainsi, les fonctionnaires réagiraient positivement, une fois réalisé le consensus politique indispensable à la réforme budgétaire ; en revanche, la loyauté professionnelle pourrait les inciter à montrer moins d'empressement (que dans d'autres pays) à promouvoir eux-mêmes activement des initiatives de réforme. Enfin, la culture legaliste joue aussi comme une contrainte. A en juger par le nombre de questions dont le personnel politique saisit la Cour constitutionnelle, on peut se demander si la mentalité legaliste n'y est pas plus répandue que chez les fonctionnaires. Quelle que soit la réponse, la lourdeur de la loi semble bien avoir entravé la réforme du système budgétaire.

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

On estime qu'il est très important d'incorporer les règles budgétaires dans la législation. L'égalisation des conditions de vie dans l'ensemble du pays est un principe constitutionnel fondamental, qui a des conséquences notables sur la politique de dépense publique et le montant du déficit. En outre, à la différence de certains pays d'Europe continentale, l'Allemagne a inscrit dans sa Constitution plusieurs règles budgétaires, notamment :

- L'annualité du budget.
- Le respect des délais – la loi de finances doit être votée avant le début de l'exercice.
- L'universalité des ressources et des charges.
- L'unité – toutes les ressources et charges doivent figurer dans une seule loi de finances.
- L'équilibre économique d'ensemble.

- L'obligation d'équilibrer le budget.
- Des restrictions relatives à contenu son contenu.
- L'autonomie budgétaire de chaque échelon des pouvoirs publics.

La règle actuelle d'annualité stipule que les crédits de paiement se limitent à 12 mois et perdent généralement leur validité en fin d'exercice. Cela ne signifie pas que les autorisations de dépenser ne puissent déborder du cadre des douze mois (cf. précisions ci-dessous) ou que les estimations détaillées de crédits ne valent que pour un exercice budgétaire. La règle d'universalité est énoncée par la Constitution : « toutes les ressources et charges de la fédération sont incluses dans le budget » (art. 110). Elle implique que les recettes et les dépenses apparaissent en termes bruts, sans compensation. La règle d'équilibre résulte de l'idée qu'il faut établir les budgets de l'État fédéral et des *Länder* en tenant compte de l'objectif principal de stabilité macro-économique. L'obligation « d'équilibre du budget », applicable aux recettes et aux dépenses, a un sens comptable et non économique. Elle signifie que, dans le budget, les ressources (y compris les emprunts) doivent couvrir la totalité des charges, dont le service de la dette. Le contenu du budget est circonscrit : « la loi budgétaire ne peut comporter que des dispositions applicables aux ressources et aux charges de la fédération, et cela pour la période visée par cette loi » [loi GG, art. 110 (4)]. Il en résulte, par exemple, que toute disposition légale relative au montant de la dette doit être adoptée dans le cadre d'une législation autre que la loi de finances annuelle.

En complément de la Constitution, les lois budgétaires précisent ces principes ou en posent d'autres, parmi lesquels :

- La spécialité – présentation des ressources selon leur origine et des charges selon des objectifs spécifiques (lois HGrG, BHO).
- L'efficacité et l'économie (loi HGrG).
- La budgétisation séparée des crédits de paiement et des engagements futurs (loi BHO).

La règle de spécialité ou des « estimations individualisées » a pour conséquence un budget très précis. En adhérant à ce principe, le Parlement exerce une influence sur les détails de la loi de finances. En conséquence, il s'implique relativement moins dans l'approbation de la stratégie budgétaire globale.

Le ministère fédéral des Finances (MFF) considère comme implicites les règles de « clarté et de fiabilité ». La première procède de l'obligation constitutionnelle d'équilibre du budget ainsi que du système de

classification détaillée. Le ministère fait aussi remarquer que le principe de fiabilité appelle une estimation aussi précise que possible des ressources et des charges ; une vérification est possible, pourvu qu'existe un système uniforme de classification détaillée (Ministère fédéral des Finances, 2000).

### 3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire

#### 3.1. L'exécutif et le législatif

##### 3.1.1. Aperçu général

La Constitution de 1949 institue, au niveau de l'État fédéral, un Parlement composé de deux chambres : le *Bundestag*, où siègent 603 députés élus au suffrage universel, et le *Bundesrat*, qui représente les intérêts des 16 *Länder*. Le *Bundestag* vote et amende la Constitution, les lois fédérales et le budget annuel. Le chancelier fédéral est le chef du gouvernement et le principal dirigeant politique. Le président, chef de l'État, a des prérogatives limitées. Il/elle est élu(e) par une convention fédérale qui comprend les deux chambres du Parlement.

L'Allemagne est un État fédéral divisé en trois niveaux : la fédération, les *Länder* et les communes. Les *Länder* ont leurs propres gouvernements (élus par leurs parlements), autorités administratives et systèmes judiciaires indépendants, prévus par leur Constitution. Chaque *Land* et chaque commune constituent une entité publique dotée de sa propre autorité. Les 16 *Länder* ont un pouvoir législatif très étendu ; ils sont également responsables de l'administration et de l'exécution de nombreuses lois fédérales.

##### 3.1.2. Rôles et responsabilités du cabinet et des ministres

En ce qui concerne l'exécutif, la Constitution fédérale énonce trois principes : celui du chancelier, celui des ministères (*Ressortprinzip*) et le principe du cabinet (Derlien, 1995, p. 78). Le gouvernement se compose du chancelier fédéral et des ministres (GG, art. 62). Le chancelier est élu, sans débat, par le *Bundestag* (GG, art. 63) et nommé officiellement par le président. Il choisit ses ministres, qui sont nommés et remplacés officiellement par le président (GG, art. 64). Le chancelier fédéral définit les grandes lignes de la politique du gouvernement, dans le cadre desquelles les ministres fédéraux gèrent leurs services sous leur propre responsabilité (GG, art. 65). Un aspect important du principe ministériel est que, dans le cadre de leurs responsabilités, les différents ministres rendent compte au Parlement ou se présentent devant lui, répondent à ses questions et sont tenus responsables d'éventuelles erreurs. On considère cela comme l'expression

légitime de la primauté du politique sur l'administration (Döhler et Jann, 2003, p. 99). La Constitution ne se réfère pas explicitement à un « cabinet » (de ministres). Elle dit que « le gouvernement tranche les différences d'opinion entre ministres », ce qui suppose l'existence d'un organe collégial qui décide de la politique du gouvernement ; c'est le principe de collégialité.

La loi ne limite pas le nombre des ministres. Celui-ci dépend surtout de l'exigence politique de satisfaire les intérêts des partis et de coopter des forces au sein des formations qui participent à la coalition gouvernementale. En 2004, il y avait 13 ministères en sus de l'office du chancelier fédéral. Il existe traditionnellement un ministère des Finances et un ministère de l'Économie, mais le rôle du second en matière budgétaire a perdu progressivement de son importance.

### 3.1.3. *Institution des ministères et des agences de l'exécutif*

**Les ministères dépensiers.** Une loi n'est pas nécessaire pour les instituer. Des décisions du cabinet créent, fusionnent ou suppriment des ministères. Ainsi, en 2002, le ministère de l'Économie a été fusionné avec le ministère du travail par décret de l'exécutif. L'État fédéral ayant des missions de nature nationale, il dispose d'un nombre de ministères plus élevé que les gouvernements des *Länder*. En revanche, comme la Constitution réserve surtout l'administration aux *Länder*, les ministères fédéraux sont de taille relativement réduite et n'ont pas, à quelques exceptions près (comme les douanes), de services régionaux.

L'organisation interne des ministères est déterminée par décret. Chaque ministère dépensier dispose de sa propre direction financière, dont le responsable, chargé d'établir le budget, joue un rôle essentiel dans les négociations budgétaires (Sturm et Müller, 2003, renvoi 2).

**Les agences de l'exécutif** (niveau fédéral). La Constitution autorise « la création d'autorités fédérales indépendantes de droit public ». Quand de nouvelles fonctions incombent à l'État fédéral dans des domaines où il a le droit de légiférer, il est possible d'établir des autorités fédérales, sous réserve de l'accord du *Bundesrat* et d'une majorité des membres du *Bundestag* [art. 87 (3)]. Il n'existe pas de loi cadre qui régit la création des divers types d'agences fédérales. La loi de procédure administrative de 1976 donne une définition quelque peu circulaire de ces organes semi-autonomes : « toute entité qui exerce des fonctions d'administration publique est une autorité publique » (Döhler et Jann, 2003). Le principal trait distinctif des « autorités publiques » est le type de loi dans le cadre duquel elles sont constituées (encadré 2). Le critère de distinction des « autorités indépendantes » de droit public est le caractère direct ou indirect de leur lien avec le ministère de tutelle. Au niveau fédéral, il existait, en



2001, environ 114 agences dirigées directement et 330 indirectement (British Council, 2001).

### **Encadré 2. Allemagne : les agences publiques**

#### **Caractéristiques et catégories**

- Les agences sont soit de droit public, soit de droit privé.
- Les agences (fédérales) de droit public sont directes ou indirectes.
- Les agences directes exercent généralement des fonctions essentielles de l'État.
- Les agences indirectes, qui comprennent beaucoup d'administrations chargées de la sécurité sociale et de l'emploi, ont leur identité juridique propre.
- La typologie des agences ne correspond pas aux missions (ainsi elles ne sont pas classées en fonction du fait qu'elles prennent des décisions de politique publique, fournissent des services ou exercent une autorité réglementaire).
- Les entités de droit privé ont surtout le caractère d'entreprise et la tutelle ministérielle est plus légère.

#### **Structures de gouvernance**

- L'existence d'un conseil de direction collégial est rare pour les agences directes de droit public, moins rare pour les agences indirectes de droit public et fréquente pour les entités de droit privé.
- Les ministres du gouvernement fédéral ou des *Länder* nomment généralement les directeurs (responsables de la représentation de l'agence) et les directeurs adjoints (souvent responsables de la gestion interne).

*Source* : Döhler et Jann, 2003.

Sauf dispositions spécifiques de la loi créant une agence de droit public, elle est placée sous la tutelle d'un ministère. Cette structure hiérarchique procède de la règle constitutionnelle de responsabilité ministérielle. En principe, les ministres se voient reconnaître des droits illimités à l'égard des budgets, du personnel et de la politique des agences. Toutefois, en pratique, le degré de supervision varie. Ainsi, la Bundesbank étant une agence indirecte de droit public, les ministres des Finances et de l'Économie pourraient théoriquement être membres de son conseil d'administration ou siéger dans ses réunions. Il n'en est rien, notamment parce que la loi de 1992 sur la Bundesbank souligne « qu'elle ne reçoit pas d'instructions du gouvernement fédéral » (art. 12).

En règle générale, les agences de droit public figurent dans le budget de leur ministère de tutelle : celui-ci leur alloue des moyens, dont il vérifie qu'elles font un usage légal. Quelques agences se procurent des ressources substantielles. La loi demande de les inclure dans les recettes du budget fédéral. Celui-ci n'autorise des transferts qu'en faveur d'organes tels que les administrations chargées du marché du travail (pour verser les indemnités de chômage) et de la sécurité sociale (pour régler les pensions).

On a amendé en 2000 le code de procédure conjoint [s. 4(6)] pour demander aux ministères et aux agences qui en dépendent d'établir de façon expérimentale des exposés de missions, des accords d'objectifs ainsi que de nouveaux contrôles relatifs aux finances, au personnel et à la qualité. Les agences fédérales n'ont généralement que des rapports lointains avec le Parlement. Certes, leurs responsables peuvent être appelés à témoigner devant les commissions parlementaires ; mais la pratique la plus courante est que le Parlement fasse comparaître des fonctionnaires du ministère de tutelle.

Les autorités publiques régies par le droit privé ont le statut de sociétés. Il s'agit souvent d'entreprises appartenant à l'État notamment les sociétés de services collectifs et les banques publiques. Certaines sont des instituts de recherche ou des entités culturelles. Il existe deux catégories d'organes de droit privé (on trouvera des détails dans Döhler et Jann, 2003, p. 102 et en annexe). Les agences qui font payer leurs services sont généralement les plus indépendantes des ministères.

#### 3.1.4. Responsabilités des hauts fonctionnaires

Il n'existe pas de lois spéciales qui précisent le rôle et les responsabilités des hauts fonctionnaires dans la formulation et l'exécution du budget. Mais l'ensemble des devoirs et des droits des agents publics figure intégralement dans la législation. La principale distinction est entre les fonctionnaires et les salariés du secteur public. Les premiers sont régis par le droit public, alors que les seconds sont employés par l'État en vertu de dispositions contractuelles de droit privé. La totalité des hauts fonctionnaires relève de la première catégorie.

La Constitution habilite l'État fédéral à définir le cadre de la législation des *Länder* relative au statut juridique de leur personnel ainsi qu'à celui des communes et entreprises de droit public (loi CG, art. 75). Ce cadre a été adopté, notamment la loi définissant les droits et les devoirs des fonctionnaires (*Beamtenrechtsrahmengesetz*). La loi sur les fonctionnaires fédéraux (*Bundesbeamtengesetz*) précise leurs droits et responsabilités propres. La législation garantit aux fonctionnaires appartenant à tous les niveaux des pouvoirs publics un emploi à vie et des avantages, en échange

de leur loyauté et de leur professionnalisme. La titularisation exige de satisfaire à certains critères, notamment l'exigence d'une formation juridique. Les agents publics qui n'ont pas le statut de fonctionnaire – soit plus de 60 % de l'emploi public total (Lüder, 2002, p. 226) – sont des contractuels généralement dépourvus de ces privilèges.

La Constitution prévoit que « les fonctionnaires employés par les autorités fédérales les plus élevées proviennent de tous les *Länder* selon des proportions appropriées » (GG, art. 36). Bien que cette obligation ne soit pas strictement contraignante, l'administration y prête attention.

Le président fédéral nomme et révoque tous les fonctionnaires fédéraux, mais il/elle peut déléguer cette fonction (loi GG, art. 60). En pratique, le ministre concerné procède aux nominations de haut niveau. Il est de tradition que les ministères allemands n'aient pas de personnel politique (Derlien, 1995, p. 79). Toutefois, les secrétaires généraux et les directeurs de ministère peuvent être choisis ou destitués pour des raisons politiques. Cette disposition ne s'applique pas aux directeurs des agences semi-autonomes dépendant des ministères, qui sont le plus souvent des fonctionnaires de carrière nommés par le ministre compétent. Les lois créant certaines agences indirectes spécifient que le droit de la fonction publique ne s'applique pas à leur personnel.

### 3.1.5. *Institution et rôle des commissions parlementaires*

La Constitution prévoit trois commissions parlementaires permanentes, chargées respectivement des questions concernant l'UE, des affaires étrangères et de la défense ainsi que des pétitions (art. 45). La loi fondamentale ne mentionne pas de commission permanente chargée des finances publiques. Cependant, les règles de procédure du *Bundestag* lui permettent d'instituer des commissions permanentes. Il en existait 21 en 2003, parmi lesquelles la commission du budget, la commission des finances et la commission des affaires économiques (cf. *Bundestag*, 2003). D'autres commissions spécialisées existent au *Bundestag*, qui correspondent à peu près aux compétences des ministères de l'exécutif.

La commission budgétaire du *Bundestag* joue un rôle important dans l'adoption du projet annuel de loi de finances. Par convention – ne figurant pas dans le règlement du *Bundestag* – la présidence de cette commission revient à un membre de l'opposition (Wehner, 2001). Après l'élection d'un nouveau Parlement, on désigne des rapporteurs pour chaque budget ministériel. La durée du cycle parlementaire étant de quatre ans, les rapporteurs acquièrent une connaissance approfondie des objectifs et des projets financiers du ministère qu'ils suivent. Ils partagent avec le président

de la commission la responsabilité d'exposer les résultats de leurs délibérations et de proposer des amendements au *Bundestag*.

Outre les propositions d'amendements destinées à la deuxième lecture en session plénière du projet de loi de finances, la commission budgétaire remplit deux autres fonctions importantes. En premier lieu, elle a une sous-commission d'audit, qui s'assure que les recommandations formulées dans le rapport annuel de la Cour fédérale des comptes (CFC) soient intégrées dans le processus budgétaire. Cette sous-commission peut demander à la cour d'examiner des aspects particuliers de l'exécution du budget, des comptes ou des procédures. En deuxième lieu, selon la règle de procédure no. 96 du *Bundestag*, la commission budgétaire doit, après la première lecture de tout projet entraînant une hausse des dépenses publiques, vérifier s'il est compatible avec la situation budgétaire. A la différence des rapports d'autres commissions, celui de la commission budgétaire est adressé directement au *Bundestag* en vue de la deuxième lecture en séance plénière ; le destinataire n'est pas la commission compétente, qui n'est donc pas libre d'accepter ou de rejeter les conclusions de la commission budgétaire. En vertu de la disposition constitutionnelle qui prévoit l'équilibre des ressources et charges du budget (GG, art. 110), le *Bundestag* doit couvrir les dépenses nouvelles. La commission budgétaire fait des recommandations sur ce point ; faute de trouver des moyens de financement, le projet ne serait pas voté.

La Constitution stipule que le *Bundesrat* fixe ses propres règles de procédure (GG, art. 52). A l'instar du *Bundestag*, il a créé une commission des finances à caractère permanent pour examiner le projet de budget. Dans ses travaux, elle est assistée d'une sous-commission composée de spécialistes financiers des *Länder*. Les règles de procédure du *Bundestag* prévoient les modalités de mise en place de commissions mixtes des deux chambres (loi GG, art. 53a). On a institué une commission de médiation, chargée notamment de résoudre les désaccords des deux chambres à propos du budget.

### 3.1.6. Institution et rôles des autres organes constitutionnels

La Constitution établit une Cour constitutionnelle (GG, art. 93) et d'autres hauts tribunaux. Dans le domaine des lois sur le système budgétaire, les instances compétentes sont la Cour administrative fédérale (qui tranche les litiges relatifs aux décisions administratives), la Cour financière fédérale (pour les litiges d'ordre fiscal) et la Cour sociale fédérale (pour le contentieux de la sécurité sociale) (GG, art. 95). La Constitution autorise également l'État fédéral à instituer des tribunaux pour les poursuites disciplinaires ou les plaintes contre les agents publics fédéraux (GG, art. 96).

### 3.2. Rôles et responsabilités des administrations infranationales

La Constitution établit des autorités distinctes et autonomes à trois niveaux. Bien que la loi fédérale l'emporte sur la législation des *Länder* (GG, art. 31), la Constitution a été conçue pour doter ces derniers de compétences législatives étendues. Il faut bien voir que l'exercice des attributions et des fonctions gouvernementales incombe aux *Länder*, à moins que la Constitution n'en décide autrement (GG, art. 30, 70). Elle précise les domaines dans lesquels l'État fédéral a l'exclusivité du pouvoir législatif (par exemple les affaires étrangères, les voies d'eau fédérales et la navigation, la surveillance des frontières, les communications centrales de la police) ainsi que ceux où la fédération et les *Länder* ont des compétences législatives concurrentes (art. 70-74a). Les institutions d'assurance sociale dont la compétence dépasse un seul *Land* sont administrées comme des sociétés publiques, au niveau fédéral ou à celui des *Länder*.

La Constitution donne des précisions sur toutes les questions importantes concernant les relations financières entre les pouvoirs publics. Elle présente en détail la répartition du droit de légiférer sur les ressources, leur emploi et leur gestion (GG, art. 105-108). Si certains prélèvements sont exclusivement réservés à un échelon de la puissance publique, le produit de la plupart des grands impôts est partagé entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes. Les recettes mises en commun font ensuite l'objet d'une péréquation horizontale entre les *Länder* (*Finanzausgleich*) et d'une redistribution verticale, au moyen de transferts généraux ou spécifiques de l'État fédéral aux *Länder* moins bien lotis financièrement. Ces deux types de transferts sont régis par des lois spécifiques. En outre, la Constitution autorise la fédération à accorder des subventions dans des domaines particuliers, par exemple les transports publics (GG, art. 106a). L'État fédéral peut également dédommager les *Länder* ou les communes de sujétions spéciales qui leur sont imposées [GG, art. 106 (8)].

En principe, selon la Constitution, chaque échelon des pouvoirs publics devrait financer indépendamment les fonctions qu'il a l'obligation d'accomplir, de façon à le faire avec efficacité et effectivité. La loi fondamentale précise la nature des charges qui incombent à l'État fédéral et aux *Länder*. Les principaux domaines d'intervention des *Länder* comprennent l'éducation, le système universitaire et la santé. Mais, dans ces activités et dans d'autres comme la sécurité sociale, les compétences fédérales et infrafédérales se chevauchent. De plus, la Constitution prévoit que l'État fédéral rémunère les *Länder* au titre des tâches qu'ils assurent pour son compte ou quand il a une responsabilité légale de co-financement (GG, art. 91a, 91b, 104a). Un point important est que de nombreux projets d'investissements sont financés conjointement par l'État fédéral, les *Länder*

et/ou les communes. En définitive, les autorités infrafédérales sont responsables d'un tiers environ des dépenses de l'ensemble des administrations (à l'exclusion des transferts), soit beaucoup moins que dans certaines nations fédérales de l'OCDE (comme le Canada et la Suisse), mais plus qu'en Autriche (OCDE, 2003, graphique 1)<sup>10</sup>.

Les Constitutions des *Länder*, la loi HGrG et les codes budgétaires de chaque *Land* énoncent les obligations légales applicables à la préparation et à l'exécution du budget ainsi qu'à la comptabilité publique et au contrôle. Bien que le mécanisme des relations budgétaires au sein des pouvoirs publics soit complexe<sup>11</sup>, il est bien compris des divers acteurs, en raison notamment du rôle crucial de coordination joué par le conseil de programmation financière entre l'État fédéral et les *Länder*.

#### **4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire**

La loi HGrG ne pose pas seulement des principes ; elle énonce aussi certaines obligations légales détaillées visant à la fois les budgets de l'État fédéral et des *Länder*. Elle règle toutes les étapes de la procédure budgétaire, à l'exception de l'adoption par le Parlement. Ces mêmes étapes font l'objet de dispositions précises dans les 17 codes budgétaires qui ont statut légal. On ne présente ci-dessous que des extraits du code applicable à l'État fédéral (BHO).

##### ***4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif***

La législation prévoit spécifiquement une partie de la procédure de préparation et d'approbation du projet de loi de finances au sein de l'exécutif. C'est une différence avec la plupart des autres pays, où la procédure d'adoption du budget est fixée par des décrets et/ou des conventions.

##### ***4.1.1. Portée institutionnelle du budget***

A chaque niveau administratif, le budget est préparé et adopté indépendamment. La loi n'énumère pas les unités institutionnelles composant « l'État ». La définition statistique officielle (*finanzstatistische Abgrenzung*) est le critère de base utilisé pour délimiter le champ d'application des unités institutionnelles à chaque échelon des pouvoirs publics. Les normes de délimitation et d'information sont fixées par des règles administratives<sup>12</sup>. Le budget consolidé de l'ensemble des administrations englobe toutes les institutions qui suivent les principes de

comptabilité publique de caisse, mais exclut les institutions et les entreprises juridiquement indépendantes et pratiquant la comptabilité commerciale<sup>13</sup>.

#### 4.1.2. *Fonds extrabudgétaires et affectation de recettes*

La Constitution et le code BHO posent comme principe général que « la totalité des ressources doit servir à la totalité des charges ». Mais, la loi fondamentale permet la création de fonds fédéraux spéciaux, pour lesquels le budget « ne doit inclure que les crédits qui leur sont affectés et les recettes qui en proviennent » (GG, art. 110). En outre, « des ressources peuvent être réservées à des fins spécifiques si la loi le stipule ou si le budget prévoit des exceptions pour cela » (HGrG, s. 7). Pour ces fonds, le budget ne reprend que les décaissements du trésor ou les versements qui lui sont effectués (HGrG, s. 18).

Sur le fondement de cette législation, des textes distincts ont créé les principaux fonds de sécurité sociale, qui comprennent quelque 720 institutions (FMI, 2003, para. 4). Ils sont généralement soumis à une obligation légale d'équilibre. Pour y parvenir, la loi prévoit un mécanisme de transfert de l'État fédéral destiné à couvrir les déficits d'exploitation annuels de certains d'entre eux (les fonds de pension). Les transferts en leur faveur sont inscrits dans le budget fédéral. Toutefois, leurs recettes et leurs dépenses sont autorisées par un conseil de direction. Elles ne figurent pas dans le budget fédéral.

Les fonds extrabudgétaires, dont le nombre et la dimension ont varié au fil du temps, sont beaucoup utilisés pour des activités débudgétisées. Après la réunification de 1991, on a d'abord assisté à une multiplication et à un développement de cette formule, qui a contribué à l'aggravation du déficit de l'ensemble des administrations (Sturm et Müller, 2003, tableau 4.4). Les découverts des fonds extrabudgétaires ne sont pas soumis aux obligations de limitation du déficit prévues à l'art. 115 de la Constitution (Burmeister, 1997, p. 227). En 2003, il y en avait environ 42, dont 16 au niveau fédéral et 26 à celui des *Länder*<sup>14</sup>.

#### 4.1.3. *Définition des agrégats budgétaires*

La Constitution précise la nature des ressources prélevées par les différents échelons des pouvoirs publics et leur mode de partage. Elle mentionne la totalité des recettes fiscales et non fiscales (GG, art. 106-107). La loi fondamentale stipule aussi que « les ressources et les charges budgétaires doivent être équilibrées » [art. 110 (1)], mais elle n'indique pas exactement le sens du terme « équilibre ».

La loi sur les principes budgétaires définit le « solde financier » *ex ante* comme la différence entre les ressources et les charges (les unes comme les autres excluant les transactions financières clairement spécifiées) [HGrG, s. 10 (4)]. Il a pour contrepartie le « plan d'emprunt », qui est égal au produit des emprunts diminués des remboursements. Les ressources des budgets ministériels comprennent les impôts, les recettes administratives, le produit des cessions d'actifs et les revenus de prêts. Les charges sont définies par destination économique : personnel, biens et services courants, service de la dette, subventions et investissements [on trouvera des précisions dans la loi HGrG, s. 10 (3)].

Le code ne définit pas seulement le solde financier *ex ante* (comme la loi HGrG – cf. ci-dessus), mais aussi un « excédent ou déficit » *ex post*, « qui est la différence entre les ressources et les charges effectives (art. 25). Tout excédent résultant de l'exécution des budgets antérieurs « doit être notamment affecté à la réduction du besoin d'emprunt, au remboursement de la dette ou versé au fonds de réserve anti-cyclique ». Tout déficit doit être couvert essentiellement par l'émission d'emprunt (cf. HGrG, s. 17).

#### 4.1.4. Règles budgétaire

La « règle d'or » inscrite dans la Constitution énonce que « les ressources d'emprunt ne doivent pas dépasser les dépenses totales d'investissement indiquées dans les estimations budgétaires » (loi GG, art. 115). Des « règles d'or » similaires figure dans les Constitutions des *Länder*. La Constitution fédérale tolère deux exceptions à la règle d'or : 1) des mesures prises pour éviter de perturber l'équilibre macroéconomique ; 2) les fonds spéciaux qui peuvent être autorisés par la législation fédérale. On s'est appuyé sur la deuxième au début des années 1990, quand on a utilisé des fonds débudgétisés pour répondre aux besoins financiers aigus des *Länder* de l'est.

La définition de l'investissement a été source de débats : on s'est demandé ce qu'il recouvrait et s'il devait être calculé en termes bruts ou nets<sup>15</sup>. En 1989, la Cour constitutionnelle, commentant la constitutionnalité du déficit de 1981, a demandé au Parlement de donner une définition plus précise de l'investissement. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de nouvelle législation sur ce point (même si, en 1990, la loi HGrG a été amendée pour demander l'adjonction au budget de notes explicatives en cas de déficits « inévitables »). L'investissement se réfère à un concept brut : il n'inclut pas seulement les achats bruts d'actifs fixes, mais aussi les transferts et les subventions en faveur d'investissements (FMI, 2003, encadré 2). Le choix d'un concept brut est cohérent avec le système allemand de comptabilité de



caisse, qui exclut des dépenses courantes l'amortissement et les autres charges relatives au capital.

Jusqu'en 2002, la loi ne prévoyait pas que les projections budgétaires soient établies « en tenant compte des obligations européennes ». Depuis cette date, la loi HGrG demande le « maintien de la discipline budgétaire dans le cadre de l'union économique et monétaire européenne ». Le conseil de programmation financière, dont le secrétariat est au ministère fédéral des Finances, doit intégrer les facteurs économiques et financiers avant de faire des recommandations en matière de discipline budgétaire. Il examine les projets budgétaires – et suggère en particulier une orientation commune des dépenses – à la lumière des règles de l'UE sur le déficit et la dette de l'ensemble des administrations ; ce dernier concept englobe l'État fédéral, les *Länder* et les communes ainsi que tous les fonds extrabudgétaires. En adressant à l'UE des projets de budgets pour l'ensemble des administrations, le MFF convertit les données comptables allemandes aux normes internationales du système de comptabilité européen.

#### 4.1.5. Calendrier de préparation du budget et de sa présentation au Parlement

Au niveau fédéral, le code BHO prévoit « que le projet de loi de finances soit soumis au *Bundestag* et au *Bundesrat* avant le début de l'exercice. En règle générale, cela devrait être fait au plus tard pendant la première semaine de la session du *Bundestag* suivant le 1<sup>er</sup> septembre » (art. 30). Afin d'assurer le respect de ce délai, le code stipule aussi que « l'agence responsable du budget ministériel doit soumettre des estimations au MFF à la date fixée par celui-ci » (art. 27). Cette date est habituellement le début du mois du mars. Toutefois, la procédure de préparation du budget commence environ trois mois plutôt, quand le MFF envoie les circulaires budgétaires annuelles aux ministères. Elles comportent un plan financier à cinq ans mis à jour et des lignes directrices pour l'établissement des projets annuels de budgets.

#### 4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif

La loi fait obligation au MFF d'examiner de près les estimations reçues par les ministères, de les amender (en consultant les ministères) et d'élaborer un projet de budget [BHO, s. 28 (1)]. Une fois le projet de budget bouclé, le MFF le transmet à la chancellerie fédérale pour que le cabinet l'approuve. Un ministre peut obtenir une décision du gouvernement fédéral sur des sujets ayant des incidences financières très importantes. Si la décision va à l'encontre de l'opinion du ministre fédéral des Finances, il peut la contester. Les modalités de cette démarche sont précisées par les règles de procédure

du gouvernement fédéral [BHO, s.28 (2)]. Ces dispositions légales s'expliquent par l'éventualité que tous les désaccords budgétaires ne puissent être résolus au niveau technique et qu'une intervention ministérielle soit nécessaire. Ensuite, le projet de loi de finances est adopté par le gouvernement fédéral [BHO, s. 29 (1)] ce qui se produit normalement au début du mois de juillet.

De façon inhabituelle, la loi demande aux ministères d'adresser leurs projets à l'instance de contrôle externe. La Cour fédérale des comptes peut faire des observations [BHO, s. 27(2)]. Habituellement, ses représentants assistent aux discussions budgétaires au niveau des directions, en qualité de conseillers ; mais ils ne participent pas aux négociations au niveau supérieur où les décisions sont davantage motivées par des considérations de politique.

En outre, la législation entre aussi dans le détail de l'organisation administrative interne : « Toutes les agences qui gèrent des recettes et des dépenses doivent nommer un directeur financier, à moins que cette fonction soit assurée par le directeur de l'agence. Le directeur financier est directement subordonné au directeur de l'agence. Il est responsable de la préparation des documents nécessaires à la programmation financière et aux estimations budgétaires. Il est également en charge de l'exécution du budget, cette tâche pouvant être déléguée » (BHO, s. 9).

#### *4.1.7. Documents annexés au projet de loi de finances*

**Cadre macroéconomique et stratégie budgétaire à moyen terme.** A l'appui du débat budgétaire au Parlement, la loi prévoit la communication aux chambres d'un plan financier à cinq ans (présentant une estimation quantitative de la stratégie budgétaire), au plus tard lors de la soumission du projet de budget (loi HGrG, s. 50). Ce document n'est adopté que par le gouvernement (StWG, s. 9) et il est seulement présenté au Parlement pour information. La première année du plan financier correspond à l'exercice en cours. La deuxième couvre celui pour lequel on présente un projet de budget, ce qui laisse encore trois années supplémentaires. Le législateur confie au ministre fédéral des Finances l'établissement du plan financier et sa mise à jour annuelle, conformément à l'évolution économique. Les ministres du gouvernement fédéral doivent définir des programmes d'investissement dans leurs domaines de responsabilité. Ces programmes indiquent, pour chaque exercice, les dépenses directement consacrées aux projets ainsi que l'aide financière fédérale aux investissements des tiers (StWG, s. 10).

S'agissant de l'État fédéral, le MFF est tenu de présenter, en même temps que le projet de loi de finances, un rapport sur la situation actuelle des

finances publiques et sur l'incidence probable du budget à l'échelle de l'ensemble de l'économie (BHO, s. 31). Le rapport financier est un document budgétaire essentiel, car il donne de riches informations permettant d'apprécier les propositions budgétaires. La loi n'en précise pas le contenu. Il comprend normalement les éléments suivants : des tableaux résumés et des explications concernant le budget ; le plan financier fédéral à moyen terme ; une description du contexte macroéconomique et de la politique fiscale ; une présentation des relations financières entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes ; les rapports financiers avec l'UE ; la dette, les engagements et les obligations de l'État fédéral ; des informations sur les fonds fédéraux à vocation particulière ; enfin, un aperçu général des actifs publics et des opérations de privatisation.

En ce qui concerne le plan financier à moyen terme, le rôle du MFF est défini par convention (et non par la loi) :

- Il établit des macro-variables, basées sur les évolutions probables des deux premières années et sur un scénario de croissance économique conjoncturellement neutre pour les trois suivantes.
- Il fait une distinction entre les dépenses pour lesquelles il faut dégager des moyens bien précis et celles auxquelles on affecte une enveloppe globale (par exemples les rémunérations).
- Il peut intégrer dans les projections les changements de politique envisagés pour les ressources et les charges, mais pas de façon explicite.
- Il ne relie pas rigoureusement les budgets annuels aux plans financiers à moyen terme.

Le plan financier publié comporte environ 40 catégories fonctionnelles de dépenses. En revanche, les estimations détaillées relatives aux 7 000 à 8 000 titres de dépenses et aux 1 100 lignes de recettes sont préparées par les administrations de l'État fédéral, de chaque *Land* et de chaque commune, sachant que toutes doivent participer à l'exercice de programmation à moyen terme.

**Mesures nouvelles et services votés.** Pour les dépenses d'investissement, la loi demande des détails à la fois sur les nouveaux projets et sur ceux qui s'inscrivent dans la continuité (StWG, s. 9). Elle ne fait pas la même distinction pour les dépenses courantes du projet de budget.

**Informations relatives aux performances.** Les budgets des ministères sont établis en suivant des classifications économiques et fonctionnelles détaillées. Les autorisations de crédits ne s'appliquent pas explicitement à des programmes fonctionnels et à des activités/projets. La loi ne prévoit

donc pas de joindre aux demandes de crédits des indicateurs de performance (des programmes).

**Dépenses fiscales, engagements virtuels et risques budgétaires.** Tous les deux ans, le gouvernement fédéral doit communiquer au *Bundestag* et au *Bundesrat*, en même temps que les estimations budgétaires, un état des aides financières aux agences situées hors de son périmètre, présentant séparément les concours aux entreprises ou aux secteurs économiques. Une récapitulation des faveurs fiscaux aux industries est exigée, avec une estimation des pertes de recettes (StWG, s. 12). La loi demande au gouvernement de porter une appréciation sur le délai dans lequel il serait souhaitable de mettre fin aux concessions fiscales et aux subventions à l'industrie ainsi que de formuler des projets législatifs en ce sens.

En ce qui concerne les engagements virtuels, la Constitution soumet à l'autorisation du législateur fédéral l'octroi de garanties ou la prise d'autres engagements entraînant des dépenses dans les exercices budgétaires futurs (GG, art. 115). En raison de cette obligation constitutionnelle, des informations complètes sont données sur les engagements virtuels, y compris les subventions budgétaires nécessaires quand les garanties d'emprunts joueraient.

Il n'existe pas d'obligation légale de présenter une évaluation des risques dans le budget et ce dernier ne comporte pas d'analyse détaillée sur ce point. Les estimations de sensibilité budgétaire qui sont publiées ont plutôt un caractère général (FMI, 2003). La loi ne demande pas non plus d'établir périodiquement des prévisions à long terme de ressources et de charges, qui permettraient de faire apparaître le risque que fait poser l'incertitude démographique sur le coût du dispositif actuel de transferts sociaux.

**Autres informations exigées par la loi.** La loi demande la présentation de trois annexes aux budgets de tous les échelons des pouvoirs publics (HGrG, s. 11 ; BHO s. 14). Dans la première doivent figurer les ressources, les charges et les engagements futurs, répartis selon leur objet (classification économique) et leur fonction ainsi qu'une matrice croisant les deux modes de classification. Une deuxième annexe doit indiquer, de façon succincte, les postes qui s'auto-équilibrent. La troisième donne un état résumé des postes de fonctionnaires statutaires, des emplois salariés contractuels et du reste du personnel rémunéré.

Pour les agences indirectes (cf. encadré 2) et les fonds spéciaux, dont seules les entrées ou sorties nettes apparaissent dans la loi de finances, le gouvernement doit donner, dans des annexes au budget (ou dans des notes explicatives), des informations résumées relatives aux ressources, charges et autorisations d'engagements futurs (loi HGrG, s. 18 ; BHO). Le budget doit

comporter la liste des postes de fonctionnaires statutaires employés par ces agences. Le code BHO prévoit une présentation résumée du même type pour les recettes et les dépenses des 1) entités de droit public qui sont financées en tout ou partie par l'État fédéral et 2) des agences qui n'appartiennent pas à l'administration fédérale, mais qu'elle subventionne. Le MFF est autorisé à exempter des obligations d'information les agences de la deuxième catégorie.

#### *4.1.8. Budgets du Parlement et des autres organes constitutionnels*

Les pouvoirs publics constitutionnels sont financièrement indépendants. La loi prévoit l'éventualité que le MFF soit en désaccord avec les projets de budgets de la présidence fédérale, des présidences du *Bundestag* et du *Bundesrat*, de la Cour constitutionnelle fédérale et de la Cour fédérale des comptes. Dans cette hypothèse, « le ministère fédéral des Finances doit notifier au gouvernement fédéral toute différence » [BHO, s. 28 (3)]. Puis, si le projet de budget s'écarte des estimations de ces cinq organes constitutionnels et si le différend n'est pas résolu, les chapitres sur lesquels on ne s'est pas mis d'accord sont joints au projet de budget [BHO, s. 29 (3)].

### **4.2. La procédure budgétaire au Parlement**

La loi, à commencer par la Constitution, a donné la marche à suivre pour l'examen et l'adoption de la loi de finances au Parlement.

#### *4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget et contraintes pesant sur le débat parlementaire*

A tous les échelons de la puissance publique, l'exercice budgétaire coïncide avec l'année calendaire (loi HGrG, s. 4). Pour chaque exercice financier, on établit un budget, qui couvre les recettes prévues pendant cette période, les dépenses susceptibles d'être effectuées parallèlement et toutes les autorisations d'engagements futurs qui seront probablement données pendant l'exercice (loi HGrG, s. 8). Il est possible de préparer un budget pour deux exercices, chacun étant traité à part (loi HGrG, s. 9). La Constitution précise que le Parlement doit voter le budget avant le début de l'exercice financier (encadré 3). Contrairement aux autres projets de lois, qui sont d'abord soumis au *Bundesrat* (GG, art. 76), le projet annuel de loi de finances doit, selon la Constitution, être présenté simultanément au *Bundestag* et au *Bundesrat*. Le code BHO prévoit qu'en règle générale il soit déposé devant le *Bundestag* et le *Bundesrat* au plus tard la première semaine de la session du *Bundestag* suivant le 1<sup>er</sup> septembre (s. 30). Ce calendrier laisse près de quatre mois au Parlement pour débattre du budget.

### Encadré 3. Allemagne : la procédure budgétaire au Parlement

- Présentation simultanée du projet de budget aux deux chambres [GG, art. 110 (3)].
- Premier passage au *Bundesrat*, qui doit se déterminer dans les six semaines [GG, art. 110 (3)].
- Première lecture au *Bundestag*. Elle a généralement lieu en septembre, quand le ministre fédéral des Finances prononce le discours budgétaire et donne les grandes lignes de la stratégie budgétaire du gouvernement.
- La commission budgétaire du *Bundestag* examine le projet, établit un rapport et propose éventuellement des amendements.
- Deuxième lecture au *Bundestag*. Exposé des conclusions de la commission budgétaire et débat en session plénière sur les budgets ministériels, avec vote distinct sur chacun d'entre eux.
- Troisième lecture au *Bundestag*. Vote sur l'ensemble du budget.
- Résolution du *Bundestag* transmise au *Bundesrat* [GG, art. 77 (1)].
- Le cas échéant, vote sur les amendements proposés par la commission de médiation.
- Deuxième passage au *Bundesrat*, qui peut soulever des objections [GG, art. 77 (3)]. Elles peuvent être rejetées par le *Bundestag* à la majorité requise [GG, art. 77 (4)].
- La loi de finances est promulguée par le président fédéral (avec contresignature du Chancelier fédéral et du ministre des Finances).
- Publication au journal officiel fédéral.

Les observations du *Bundesrat* sont transmises par son président au chancelier fédéral, qui les adresse au MFF. S'il le juge nécessaire, le MFF prépare une réponse écrite qu'il remet au chancelier fédéral, afin que celui-ci la fasse adopter par le gouvernement. Le chancelier la soumet sans délai au président du *Bundesrat*.

En vertu des règles de procédure du *Bundestag*, tous les projets de lois, y compris les budgets, sont examinés en trois lectures. Après la première, les rapporteurs de la commission budgétaire pour chaque ministère analysent en détail les estimations de crédits dans leur domaine de compétence. Le rôle du président de cette commission est de synthétiser leurs conclusions et d'établir un rapport suggérant des amendements aux projets du gouvernement. Comme la Constitution exige que toute loi majorant les dépenses publiques ait l'accord du gouvernement, la commission s'attache

essentiellement à modifier la composition des dépenses plutôt que leur montant total. En outre, le budget donnant le détail de l'évolution proposée du nombre de fonctionnaires et des niveaux de rémunération, les moyens affectés au personnel sont souvent l'occasion des débats les plus vifs au *Bundestag* (*Bundestag*, 2003).

#### 4.2.2. *Budgets provisoires*

Si le budget n'est pas voté avant la fin de l'exercice, la Constitution autorise le gouvernement fédéral à effectuer les paiements nécessaires à la continuité des institutions légales, à l'exécution des mesures autorisées par la législation existante, à la satisfaction des obligations légales de la fédération et à la poursuite des projets ou des transferts déjà autorisés par le budget de l'exercice précédent (GG, art. 111). Dans l'hypothèse où les ressources ne suffisent pas à couvrir ces dépenses, l'exécutif est habilité à emprunter pour financer les opérations courantes dans la limite d'un quart du montant total prévu par le budget de l'année antérieure (GG, art. 111).

#### 4.2.3. *Pouvoirs d'amendement*

La Constitution limite strictement les pouvoirs d'amendement du Parlement. Les lois qui ont pour effet d'augmenter les crédits budgétaires proposés par le gouvernement ou qui impliquent, probablement, dans le futur, de nouvelles dépenses doivent recueillir l'accord du gouvernement. Une disposition analogue s'applique aux lois qui entraînent une réduction des recettes (GG, art. 113). Par ailleurs, le gouvernement peut exiger du *Bundestag* qu'il reporte le vote de tels projets de lois et la Constitution lui donne un délai de six semaines pour refuser son approbation (GG, art. 113).

#### 4.2.4. *Autorisation des ressources*

Un groupe de travail indépendant sur les estimations de recettes fiscales, qui comprend des représentants de l'État fédéral et des *Länder*, examine les ressources fiscales au printemps et procède à une remise à jour au moment du vote par le Parlement. Les chiffres mis à jour sont utilisés par la commission du budget, lors d'une session de « bouclage » qui finalise les estimations à inclure dans le projet annuel de loi de finances. Les prévisions de rentrées d'impôts sont faites en termes bruts et sur la base de la législation existante (pour laquelle il n'existe pas d'obligation de révision annuelle dans le cadre du budget). La commission du budget analyse dans le détail toutes les estimations, qu'elles soient relatives aux dépenses ou aux recettes. Le *Bundestag* se prononce séparément sur chaque budget ministériel avant qu'il soit examiné par le *Bundesrat*.

#### 4.2.5. *Nature, structure et durée des crédits*

Le « budget » (à l'exclusion des annexes) se compose de trois éléments principaux : la « loi budgétaire » (BHO, s. 1) ; le budget dans son ensemble ; et les budgets ministériels [HGrG, s.10 (1)]. La loi budgétaire indique le total des dépenses. Le budget agrégé présente en résumé les grandes composantes : ressources, charges et autorisations d'engagements futurs inscrites dans les budgets ministériels ; mode de financement du solde ; nouveaux emprunts et remboursement de dettes anciennes [HGrG, s. 11 (4)]. Les budgets ministériels sont très détaillés, car ils doivent faire apparaître les ressources, les charges et les autorisations d'engagements futurs des agences, avec subdivision en chapitres et en titres. La loi HGrG [s. 10 (3)] donne une classification économique détaillée des ressources et des charges. Les autorisations d'engagements sont distinguées des postes de dépenses [HGrG, s. 12 (2)]. Le budget de chaque ministère est divisé en chapitres et en titres. Les titres, qui constituent la plus petite unité budgétaire, indiquent l'objet des dépenses ou de postes spéciaux. Il existe entre 7 000 et 8 000 titres (Sturm et Müller, 2003, p. 198).

L'intégralité des recettes et des dépenses figure de façon distincte dans le budget. Des exceptions peuvent être autorisées, en particulier pour le produit de cessions d'actifs ou pour des dépenses incidentes, à condition que les chiffres correspondants se trouvent dans une annexe du budget ou dans une note explicative [HGrG, s. 12 (1)]. Le financement des agences indépendantes qui s'auto-administrent peut apparaître en termes nets, si c'est un facteur d'efficacité ou d'économie [HGrG, s. 12 (3)]. Le budget doit obligatoirement comporter les estimations de ressources ventilées selon leur origine, les crédits de paiement de l'exercice, les autorisations d'engagements futurs, classées en fonction de leurs objectifs, et des notes. Les notes explicatives ne sont pas une obligation légale, sauf mention explicite [HGrG, s. 12 (4)]. Les titres de dépenses peuvent être regroupés sous une même rubrique désignant un objectif commun. La gestion budgétaire flexible s'applique (cf. ci-dessous).

La Constitution précise que « le budget doit être présenté dans un projet de loi couvrant séparément un ou plusieurs exercices financiers. Des dispositions peuvent prévoir que certaines parties du budget s'appliquent à des durées ou à des exercices financiers différents » [GG, art. 100 (2)]. En principe, les crédits et les autorisations d'engagements futurs ne courent que jusqu'à la fin de l'année budgétaire. Mais la loi peut stipuler que les autorisations non utilisées restent valides jusqu'à la promulgation du budget de l'exercice suivant [HGrG, s. 27 (1)].



#### 4.2.6. Reports de crédits et dépenses par anticipation

Il est possible de reporter les investissements et les dépenses auxquelles sont affectées des ressources spécifiques. Les autres dépenses peuvent être reportées si elles sont consacrées à un objectif particulier, portant sur plusieurs années, ou si cela va dans le sens de l'efficacité et de l'économie [HGrG, s. 15 (1)]. Dans cette hypothèse, la fraction non consommée des crédits peut s'accumuler et rester disponible pour sa destination spécifique au-delà de l'exercice courant et jusqu'au terme du suivant. Le ministre des Finances peut autoriser un report de dépenses justifié pour des raisons spéciales, à condition qu'elles soient consacrées, au cours de l'exercice suivant, à des mesures déjà autorisées [HGrG, s. 27 (1)]. La loi de 1997, adaptant la procédure budgétaire de l'État fédéral et des *Länder* a élargi la portée de ces dispositions en rendant possible le report de toutes les dépenses qui entrent dans le cadre de la gestion flexible (cf. ci-dessous). Elle a également mis fin à l'obligation de procéder à des coupes dans les budgets ministériels en cas d'utilisation de crédits non consommés.

#### 4.2.7. Autorisations relatives à la dette publique

La Constitution requiert l'autorisation du législateur fédéral pour pouvoir émettre des emprunts, donner des garanties ou prendre d'autres engagements susceptibles d'entraîner des dépenses dans les exercices budgétaires futurs ; cette autorisation doit indiquer les montants maximaux concernés ou en permettre le calcul (GG, art. 115). La loi de finances annuelle doit indiquer le plafond des emprunts que contractera le ministre des Finances pour financer le déficit et assurer une bonne gestion de la trésorerie [HGrG, s. 13 (1)]. L'aval parlementaire vaut pour l'exercice budgétaire ou jusqu'à la promulgation de la loi de finances applicable au suivant [HGrG, s. 13 (2)]. La loi peut prévoir l'affectation du produit des emprunts à des dépenses spécifiques [HGrG, s. 13 (3)].

« L'octroi de tout type de garantie qui puisse entraîner des dépenses au titre d'exercices financiers futurs doit être légalement autorisé pour un montant précisément défini. Les engagements de garantie d'emprunt doivent avoir l'accord du ministre des Finances. Il est tenu de participer aux négociations. » (HGrG, s. 23)

Le protocole annexé au traité de Maastricht sur l'UE demande que le déficit de l'ensemble des administrations et leur endettement brut ne dépassent pas respectivement 3 % et 60 % du PIB. Les pays membres informent deux fois par an la commission européenne du niveau de leur solde budgétaire et de leur dette. Pour l'Allemagne, le MFF présente un scénario d'évolution de la dette publique qui a été agréé par le cabinet. Le

Parlement n'a jamais fixé de limite maximale à l'endettement total des administrations.

La loi habilite le gouvernement fédéral à prendre, avec l'accord du *Bundesrat*, des ordonnances (ayant force de loi) qui plafonnent les emprunts à tous les échelons des pouvoirs publics. Les fonds extra-budgétaires et les entités administratives tombent sous le coup de cette disposition. Le gouvernement peut limiter les emprunts à un niveau inférieur à celui autorisé par le Parlement dans le cadre du budget annuel, si cela s'avère nécessaire pour éviter de porter atteinte à l'équilibre économique général (StWG, s. 19). Le *Bundestag* a le droit d'annuler ces ordonnances. Le transfert entre entités publiques (communes ou associations de communes par exemple) de droits d'emprunt non utilisés est permis (StWG, s. 21).

#### 4.2.8. *Promulgation, veto et publication du budget*

Après la troisième lecture au *Bundestag* et l'approbation donnée par le *Bundesrat*, le projet de loi de finances est signé par le ministre des Finances, le chancelier et le président fédéral. Ni ce dernier, ni le chancelier n'ont le droit d'opposer un veto au budget voté par les deux chambres du Parlement. Le texte, une fois publié au journal officiel fédéral, a force de loi.

#### 4.2.9. *Lois de finances rectificatives*

Les dispositions relatives aux lois de finances rectificatives se trouvent dans les codes budgétaires. S'agissant de l'État fédéral, il est simplement dit que les parties I et II du code (dispositions générales et modalités de préparation du budget) s'appliquent : 1) aux amendements au projet de budget ; et 2) aux adjonctions au budget (voté) (BHO, s. 32-33). Les textes ne limitent pas le nombre de lois de finances rectificatives au cours d'un exercice donné. La seule contrainte est qu'elles soient soumises au Parlement avant la fin de l'exercice (BHO, s. 33).

#### 4.2.10. *Incidences budgétaires d'autres projets de lois*

Selon la Constitution, « les projets de lois qui majorent les dépenses budgétaires proposées par le gouvernement fédéral, impliquent ou entraîneront des dépenses nouvelles, doivent obtenir le consentement du gouvernement fédéral. Cela s'applique aussi aux projets de lois qui impliquent ou entraîneront des réductions de recettes » (GG, art. 113). En outre, les mesures susceptibles d'obliger l'État fédéral ou les *Länder* à engager des dépenses au cours de futurs exercices ne sont acceptables que si le budget les autorise (HGRG, s. 19).

### 4.3. Exécution du budget

L'exécution du budget est régie par la loi HGrG et les codes budgétaires. En ce qui concerne l'État fédéral, la législation autorise le MFF à prendre des règlements relatifs à l'administration financière et budgétaire (BHO, s. 5). La réglementation détaillée qui a été établie s'impose aux ministères fédéraux et aux entités qui en dépendent. Des règles similaires ont été fixées par les 16 *Länder*.

#### 4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses

Les crédits ouverts doivent être gérés de façon à pouvoir couvrir intégralement les dépenses correspondant aux divers objectifs indiqués (HGrG, s. 19). Les décaissements (et les recouvrements) ne peuvent intervenir que sur la base de mandats écrits du ministre des Finances ou des agences autorisées à cette fin (HGrG, s. 32). La loi précise que le ministre peut consentir des exceptions.

#### 4.3.2. Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses

Le ministre des Finances a le droit de bloquer des dépenses : « si l'évolution des ressources ou des charges l'exige, le ministre des Finances peut soumettre à son approbation des engagements ou des dépenses » (HGrG, s. 25). Ces dernières années, on a utilisé la technique du gel de crédits. Quand les dépenses dépassaient les limites nominales arrêtées par le ministère des Finances, les ministres dépensiers devaient solliciter la permission du ministre des Finances avant de débloquent les crédits autorisés (Sturm et Müller, 1999, p. 198). S'agissant des dépenses d'investissement financées par l'emprunt, l'accord préalable du ministre des Finances est nécessaire à la fois pour prendre des engagements et effectuer des règlements (HGrG, s. 21). Les codes budgétaires donnent des détails sur les modalités d'application de ces dispositions.

#### 4.3.3. Dépenses imprévues, dépassements de crédits et fonds d'urgence

La Constitution permet de dépenser au-delà des crédits votés, avec la permission du ministre des Finances, mais seulement en présence de nécessités imprévues et impérieuses. La loi doit donner les détails de cette procédure (GG, art. 112). En ce qui concerne le budget fédéral, « il n'est pas censé y avoir nécessité impérieuse si, en l'espèce, une loi de finances rectificative peut être votée à temps ou si la dépense peut être retardée jusqu'au vote du prochain budget. En tout état de cause, une loi de finances

rectificative n'est pas nécessaire si la dépense supplémentaire n'excède pas un montant spécifiquement fixé par la loi de finances » (BHO, s. 37).

La loi prévoit la possibilité d'inscrire au budget de l'État fédéral un crédit d'objet non précisé à utiliser en cas de déclin de l'activité, s'il le faut pour éviter de compromettre l'équilibre économique général. Un accord du *Bundestag*, appuyé par des observations du *Bundesrat*, est nécessaire pour mobiliser ce crédit (StWG, s. 8).

A propos des dépenses de personnel aux différents échelons de la puissance publique, il est prévu que « l'octroi de rémunérations allant au-delà de l'échelle fixée par les accords collectifs exige l'agrément du ministre des Finances compétent, s'il en résulte des dépenses supplémentaires à la charge de l'exercice en cours ou du suivant » (HGrG, s. 24). De même, le consentement du ministre est nécessaire dans l'hypothèse d'une baisse de redevances administratives entraînant une perte de recettes (HGrG, s. 24). Les charges à caractère obligatoire (telles que le versement régulier des traitements et des pensions de retraite) doivent être acquittées indépendamment du montant estimé dans le budget.

#### 4.3.4. *Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

Il est généralement possible de procéder à des transferts d'autorisations de dépenser entre ministères. Le virement – qui consiste à modifier le titre et le chapitre d'affectation au sein d'un ministère particulier – fait traditionnellement l'objet de restrictions sévères. Avant le budget de 1998, les virements entre titres de dépenses n'étaient autorisés que « sous réserve d'un lien administratif ou effectif. Une dépense inscrite au budget sans indication détaillée de son objet ne pourrait faire l'objet d'un virement » [HGrG, s. 15 (2)]. Après l'adoption, fin 1997, de la loi adaptant la procédure budgétaire de l'État fédéral et des *Länder*, on a assoupli les règles de virement des dépenses administratives. Les nouvelles dispositions permettent d'effectuer des virements au sein de la section 4 (traitements, à l'exception du titre 411), de la section 5 (dépenses administratives hors personnel), au sein du titre 711 (projets de construction) et de la section 8 (autres dépenses en capital) ; à cela s'ajoute la possibilité de virer 20 % entre ces sections principales. L'incidence de cet assouplissement de la gestion est assez limitée : bien que les règles s'appliquent à quelque 104 chapitres, comprenant environ 3 000 titres budgétaires, 6 % des dépenses fédérales totales ont été concernées. La raison en est surtout que la législation a laissé de côté les grandes masses de dépenses de l'État fédéral, notamment la sécurité sociale, les transports, les subventions et les versements d'intérêts.

#### 4.3.5. *Programmation de la trésorerie, gestion des actifs et de la dette de l'État*

L'importance de la valeur temporelle de l'argent public – qui est la base d'une gestion efficace des liquidités – est reconnue par la loi : « les recettes doivent être recouvrées avec ponctualité et intégralement » et « l'argent ne peut être dépensé que si et quand c'est nécessaire » (HGrG, s. 19). De plus, le code budgétaire fédéral précise que l'État fédéral « doit constituer une réserve de liquidités auprès de la Bundesbank... de façon à assurer une bonne gestion de trésorerie sans avoir recours à des autorisations d'emprunt » (BHO, s. 62).

Le code budgétaire fédéral comporte aussi des dispositions relatives aux acquisitions d'actifs (« qui ne doivent avoir lieu que si l'accomplissement des missions futures de l'État fédéral l'exige ») et aux cessions (« qui ne doivent intervenir que si ces actifs ne sont pas nécessaires à l'accomplissement des missions de l'État fédéral » et « pour leur valeur intégrale sous réserve d'exceptions prévues dans le budget ») (BHO, s. 63). Il y a aussi un article qui concerne le domaine public foncier (BHO, s. 64).

L'exécutif est habilité, pour des raisons de stabilité globale, à contrôler en cours d'exercice l'émission d'emprunts publics. La loi sur la stabilité et la croissance économiques précise le mode opératoire. Elle demande en particulier qu'une commission spéciale du conseil de programmation financière établisse un calendrier trimestriel des propositions d'emprunts prioritaires, indiquant les montants concernés ainsi que les conditions des opérations. Le ministre fédéral des Finances peut donner à ce calendrier un caractère obligatoire. Il a également la possibilité de le suspendre, après consultation de la Bundesbank, en cas de dégradation des marchés de capitaux (StWG, s. 22). Chaque *Land* doit prendre des mesures appropriées pour que ses emprunts, ainsi que ceux des communes situées sur son territoire et d'autres entités subordonnées, ne dépassent pas le montant décidé au niveau fédéral (StWG, s. 23). Les *Länder* et les fonds extra-budgétaires doivent répondre aux demandes éventuelles d'informations du ministre fédéral des Finances sur leurs besoins d'emprunts (StWG, s. 24).

#### 4.3.6. *Audit interne*

Jusqu'en 1997, la loi demandait aux autorités publiques de procéder à un contrôle financier interne a priori, portant sur les recettes, les paiements, les engagements de dépenses, l'actif et le passif (BHO, s. 100). Le code budgétaire fédéral prévoit que toutes les agences doivent disposer d'un directeur financier (BHO, s. 9). Chaque service de contrôle interne (qualifié de service de pré-audit) était intégré à l'autorité administrative dans laquelle il avait été mis en place et directement subordonné à son responsable. Il

fallait que la Cour fédérale des comptes donne son accord à la nomination et au remplacement des responsables des services de contrôle interne et que ces services lui communiquent les résultats de leurs vérifications. Depuis 1997, cette obligation ne figure plus dans la loi sur les principes budgétaires. Les services de pré-audit ont été remplacés par l'audit interne, qui instaure au sein des ministères le principe du contrôle bicéphale, permettant tant de vérifier à tout moment des transactions spécifiques. L'audit interne est exercé dans tous les ministères, de façon décentralisée, sous forme d'un autocontrôle.

#### **4.4. Comptabilité publique et rapports budgétaires**

##### *4.4.1. Cadre comptable*

La Constitution stipule que les comptes annuels ne retracent pas seulement les ressources et les charges, mais aussi les actifs (« le patrimoine ») et les dettes (GG, art. 114). En 1969, date à laquelle cette clause a été introduite dans la Constitution, il était entendu que la comptabilité publique fonctionnerait sur la base des opérations de caisse (modifiée). « Tous les recouvrements de recettes et tous les décaissements doivent être imputés, de façon distincte pour chaque exercice financier, à l'exercice où ils ont eu lieu » (HGrG, s. 34). « Les recouvrements et les décaissements sont comptabilisés chronologiquement et conformément à la procédure prévue dans le budget ou par ailleurs. Le ministre des Finances peut demander que l'on tienne une comptabilité des engagements contractés et des recettes dues. Toutes les écritures comptables doivent se référer à des documents » (HGrG, s. 33). La loi prévoit quelques exceptions, notamment pour les transactions effectuées pendant la période comptable complémentaire non spécifiée, lorsque la comptabilité est close.

##### *4.4.2. Opérations bancaires de l'État*

La loi mentionne explicitement le concept de centralisation des ressources : « la totalité des rentrées doit servir à la couverture de la totalité des dépenses. Les exceptions doivent être stipulées par la loi » (HGrG, s. 7-8 ; BHO, s. 8). Cependant, le législateur n'exige pas l'existence d'un compte unique du trésor, ouvert au nom du ministre des Finances. Il ne prévoit pas non plus de services fédéraux pour les opérations bancaires de l'État. La loi de 1992 sur la Bundesbank permet à la banque centrale d'effectuer toutes transactions financières (à l'exception de l'octroi de prêts) avec l'État fédéral, les fonds spéciaux, les *Länder* et les autres organismes publics. Mais elle n'oblige pas la Bundesbank à être le banquier de l'État fédéral. Il n'en reste pas moins que presque toutes les opérations financières de l'État

fédéral passent par des comptes gérés par la Bundesbank au nom du ministère des Finances.

#### 4.4.3. *Rapports au Parlement en cours d'exercice*

**Pour le débat budgétaire annuel (habituellement en septembre).** Les obligations légales et l'information effectivement fournie sont évoquées ci-dessus. Le rapport financier a une large portée. La loi ne demande pas explicitement que l'on indique au Parlement la stratégie budgétaire nécessaire au respect des engagements européens.

**Janvier.** Chaque année, au mois de janvier, le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* sont tenus de communiquer au *Bundestag* et au *Bundesrat* un rapport économique annuel (StWG, s. 2). Il doit comprendre :

- Des observations sur le rapport annuel du conseil des experts<sup>16</sup>.
- Les objectifs économiques et budgétaires du gouvernement fédéral (prévisions annuelles) pour l'exercice en cours. Cette projection doit utiliser les mêmes méthodes que les comptes nationaux, sauf si d'autres comptes sont nécessaires.
- Une présentation des mesures de politique économique et budgétaire dont on envisage l'application pendant l'exercice en cours.

**Autres mois.** La loi ne prévoit pas la communication au Parlement et au public de rapports périodiques (par exemple trimestriels) sur l'exécution du budget. Mais, en pratique, le MFF publie un rapport mensuel (avec un résumé de 15 pages en anglais) retraçant l'évolution budgétaire : recettes, dépenses, solde, emprunts fédéraux et garanties d'emprunts. On y trouve un calendrier des futures dates de publication. De plus, le MFF fournit régulièrement des données sur la situation budgétaire de l'ensemble des administrations, destinées surtout à l'UE et à d'autres organismes internationaux.

#### 4.4.4. *Comptes et rapports annuels*

Selon la Constitution, « le ministre des Finances doit, au nom du gouvernement fédéral, soumettre des comptes annuels au *Bundestag* et au *Bundesrat* pour qu'ils lui donnent quitus ; les comptes couvrent les ressources, les charges, le patrimoine (actifs) et la dette » (GG, art. 114). La loi charge le ministre des Finances de fixer la date de clôture des comptes (HGrG, s. 36). Un rapport explicatif de clôture doit être déposé (HGrG, s. 41).

Pour respecter ces obligations, la loi indique les étapes de préparation des comptes consolidés à l'échelle de la nation. « Les agences responsables doivent procéder à la reddition des comptes de chaque exercice financier. Sur cette base, le ministre des Finances établit le compte budgétaire consolidé de l'État fédéral pour chaque exercice » (HGrG, s. 37 ; BHO, s. 80). La loi sur les principes budgétaires donne le détail des informations requises en matière de recettes, de dépenses et de financement (HGrG, s. 38-40 ; BHO, s. 81-83). La loi demande l'élaboration d'un rapport explicatif après la clôture des comptes et du budget (HGrG, s. 41 ; BHO, s. 84). Au niveau fédéral, il faut produire, sous forme résumée, des informations supplémentaires concernant les dépassements de crédits et les dépenses extra-budgétaires, les fonds spéciaux et les réserves, les agences fédérales indirectes et le produit des cessions d'actifs non prévues dans le budget ; il faut également présenter un compte de « patrimoine » (un bilan comportant certains actifs et engagements). La loi ne précise pas à quelle date le ministre doit remettre les comptes annuels consolidés à la Cour fédérale des comptes (CFC) pour vérification.

Les entités fédérales dont la comptabilité suit les règles du code commercial (c'est-à-dire celles qui établissent des comptes et rapports annuels en utilisant les principes de la comptabilité commerciale à double entrée) peuvent être dispensées des obligations d'information par le MFF. Elles doivent présenter des comptes aussi proches que possible de ceux des ministères fédéraux (BHO, s. 87).

#### 4.5. *Audit externe*<sup>17</sup>

La Cour fédérale des comptes (CFC), qui possède neuf offices régionaux, exerce les fonctions de contrôle externe au stade fédéral. Son statut juridique et ses procédures de fonctionnement sont essentiellement réglés par la Constitution, le code budgétaire fédéral et la loi de 1985 (*Bundesrechnungshof*) qui lui est consacrée. Les *Länder* ont aussi leurs cours des comptes indépendantes, qui jouent un rôle similaire à celui de la CFC au niveau fédéral. Leur statut juridique est défini par les Constitutions et la législation des *Länder* ; elles ne sont pas traitées ici.

##### 4.5.1. *Indépendance des responsables, des financements et des activités*

La Cour fédérale des comptes (CFC) ne se rattache ni au législatif, ni au judiciaire, ni à l'exécutif. Elle a un statut indépendant et n'est régie que par la loi. Cette particularité distingue l'instance de contrôle externe des organes de contrôle interne intégrés aux ministères et aux diverses agences. Sur le



plan fonctionnel, la cour prête son concours au Parlement et au gouvernement de la fédération (loi CFC, s. 1).

Le Parlement élit le président et le vice-président de la cour, sur proposition du gouvernement fédéral, pour une période de douze ans non renouvelable (loi CFC, s. 5) Le personnel – environ 700 postes permanents – se compose des « membres » (président, vice-président et deux niveaux de directeurs du contrôle), responsables des contrôles, contrôleurs et assistants. La Constitution précise que les membres de la cour bénéficient de la même indépendance que les juges (GG, art. 114). Leurs obligations sont fixées par les mêmes règles que celles applicables aux magistrats qui siègent dans les cours suprêmes fédérales (loi CFC, s. 3). Les décisions internes sont prises sur un mode collectif, notamment par des « collègues » et un « sénat », dont la composition et les fonctions sont fixées par la loi CFC.

Le budget de la cour est établi dans les mêmes conditions protectrices que ceux des autres organes constitutionnels. Si le projet de budget adopté par le gouvernement fédéral s'écarte des estimations de la cour sans que celle-ci ait accepté les changements, les estimations de la cour sont présentées au Parlement sans modification (BHO, s. 29.3). Le Parlement est ainsi informé des divergences d'opinion entre la cour, et le gouvernement fédéral. Chaque année, les comptes relatifs au budget annuel de la cour sont examinés par les deux chambres du Parlement, qui lui donnent quitus (BHO, art. 101).

Le président de la cour est responsable de la gestion générale (loi CFC, s. 6), ce qui inclut le recrutement du personnel. Toutefois, les membres doivent disposer des qualifications nécessaires à la poursuite d'une carrière de haut niveau et au moins un tiers d'entre eux doit avoir les compétences permettant d'exercer la fonction de magistrat (s. 3).

#### 4.5.2. *Champ d'application institutionnel des audits*

La cour exerce de très larges responsabilités de contrôle, qui couvrent « l'intégralité de la gestion financière de la fédération, y compris ses fonds patrimoniaux distincts » (BHO, s. 88). Son mandat s'étend à la quasi totalité des sociétés de droit public et des institutions de sécurité sociale créées par la législation fédérale<sup>18</sup> ainsi qu'aux entreprises de droit privé dont l'État fédéral est actionnaire (HGrG, s. 53, 55 ; BHO, s. 104, 111). En outre, la cour peut contrôler des entités extérieures à l'administration fédérale, si elles exécutent une partie du budget fédéral ou si elles ont perçu des remboursements ou des subventions de l'État fédéral (BHO, s. 91). La cour a toute discrétion pour restreindre son champ d'action. Des contrôles sont effectués en commun avec les cours des comptes des *Länder* quand les compétences se chevauchent (BHO, s. 93).

### 4.5.3. Types de contrôles

La Constitution charge la cour de vérifier les comptes ainsi que de déterminer si la gestion de l'argent public a été régulière et efficace (GG, art. 114). Les contrôleurs vérifient si les règles et principes de bonne gestion financière ont été observés (BHO, s. 90). Le code fédéral budgétaire distingue :

- Les contrôles financiers (portant sur « le respect des dispositions de la loi de finances »).
- Les contrôles de conformité (on vérifie si « les rentrées et les sorties de fonds sont bien accompagnées de pièces justificatives »).
- Les contrôles d'efficacité (on vérifie si « les fonds sont gérés avec efficacité et économie », et si « les missions pourraient être accomplies soit avec des ressources humaines ou matérielles inférieures, soit plus efficacement par d'autres moyens »).

Outre le contrôle, la cour a des responsabilités en matière de conseil. En premier lieu, elle doit être consultée préalablement à la formulation de règles administratives d'application du code budgétaire fédéral (BHO, s. 103). Il s'agit en particulier de la réglementation relative aux opérations financières et aux systèmes comptables. Pour leur part, les autorités fédérales sont tenues d'informer la cour dès que sont fixées de nouvelles règles applicables à la gestion des fonds budgétaires fédéraux ou visant les recettes et les paiements de l'État fédéral (BHO, s. 102). En deuxième lieu, la cour prend part aux négociations budgétaires entre le MFF et les ministères [BHO, s. 27 (2)]. En troisième lieu, elle est entendue par le Parlement dans le cadre d'entretiens préparatoires avec la présidence de la commission du budget et au cours des délibérations de cette instance. Aucun texte de loi ne prévoit cette participation de la cour aux débats parlementaires sur le budget, qui représente un cas particulier de conseil aux élus. La cour est une source précieuse d'informations pour la commission du budget, car elle renseigne et conseille les rapporteurs de tous les partis politiques représentés avec professionnalisme et neutralité politique.

### 4.5.4. Pouvoirs d'investigation

La Cour fédérale des comptes est habilitée à obtenir toute information nécessaire à l'exercice de ses fonctions. La totalité des documents requis doit lui être communiquée dans des délais prescrits (BHO, s. 95).

#### 4.5.5. Obligations d'établissement et de publication de rapports

La Constitution fait obligation à la cour de soumettre directement un rapport annuel au gouvernement fédéral ainsi qu'au *Bundestag* et au *Bundesrat* (GG, art. 114). Le code budgétaire fédéral précise que « la Cour fédérale des comptes doit formuler des observations annuelles à l'intention des deux chambres du Parlement, portant notamment sur les résultats nécessaires pour donner quitus au gouvernement fédéral du budget et des comptes de capital ». Les éventuels éléments d'ordre confidentiel doivent être communiqués à un nombre plus limité de destinataires (BHO, s. 97). En sus du rapport annuel, la cour peut à tout moment saisir les deux chambres du Parlement de sujets particulièrement importants, à condition d'en informer simultanément le gouvernement fédéral (BHO, s. 99). Bien que la loi ne demande pas de publier ces rapports, ils sont systématiquement diffusés dans le public. Outre les rapports au Parlement, la cour effectue chaque année quelque 600 missions de vérification et adresse aux organismes contrôlés les rapports correspondants.

#### 4.5.6. Mise en œuvre des conclusions

Le *Bundestag* doit, en tenant dûment compte des commentaires du *Bundesrat*, apprécier les problèmes significatifs posés par le rapport annuel de la cour et décider des mesures à prendre (BHO, s. 114). La cour ne dispose pas d'attributions propres pour donner suite à ses conclusions ; elle doit convaincre les commissions parlementaires par la force de ses arguments. Il incombe au Parlement d'assurer le suivi : le *Bundestag* fixe une date à laquelle le gouvernement fédéral doit l'informer des actions entreprises. Quand ces dernières ne sont pas parvenues aux résultats souhaités, chacune des deux chambres peut soulever de nouveau la question (BHO, s. 114). En pratique (ce n'est pas une obligation légale), la cour établit un rapport d'impact, indiquant si et comment les recommandations de l'audit ont été approuvées par le Parlement et quelles mesures correctives ont été prises.

**Durée de la législation régissant le système budgétaire.** Les lois relatives au système budgétaire ont un caractère permanent, à moins d'être abrogées ou amendées. La loi sur les principes budgétaires exige l'accord des deux chambres pour l'adoption d'amendements ; en revanche, la Constitution fédérale et le code budgétaire fédéral requièrent seulement le vote du *Bundestag*, bien que le *Bundesrat* puisse émettre des objections.

## Notes

1. A l'origine, les lois de 1969 s'appliquaient à l'Allemagne de l'ouest. A la suite du traité de réunification de 1990, la loi HGrG a été amendée pour couvrir l'Allemagne de l'est, après quoi chaque *Land* a adopté son propre code budgétaire.
2. La loi StWG visait aussi à décharger la politique monétaire des contraintes d'ajustement et à accélérer l'effet de la politique budgétaire. A cette fin, de nouveaux instruments d'action budgétaire à court terme (fonds contra-cycliques, plafonnement des emprunts, hausse ou baisse rapide des impôts) pouvaient être appliqués par ordonnance, évitant ainsi la nécessité de faire voter de nouvelles lois par le Parlement. Voir Hunter (1978) pour une discussion plus approfondie.
3. Ce n'est pas faire un bon usage de l'argent public que d'emprunter sur les marchés de capitaux et d'accumuler en même temps des dépôts publics non rémunérés à la banque centrale. Ce type de mesure subventionne de façon occulte l'institut d'émission.
4. La couverture des entités exerçant les fonctions de l'État est incomplète, dans la mesure où les institutions de droit privé utilisant la comptabilité commerciale échappent aux obligations d'information (voir para. 4, FMI, 2003).
5. Ainsi, l'accord de coalition de 1994 prévoyait que le nouveau gouvernement viserait à ramener les dépenses publiques en deçà du niveau d'avant la réunification, soit 46 % du PIB. Pourtant, leur croissance s'est poursuivie après 1994 (cf. graphique 21 de Wurzel, 2003).
6. Les accords passés au sein du FPR, notamment sur des objectifs précis pour les dépenses totales de la fédération ainsi que de chaque *Land* et organisme de sécurité sociale, pourraient être rendus légalement obligatoires. Mais les objectifs de dépenses ne garantissent pas que l'on atteigne le chiffre de déficit global recherché (FMI, 2003, para. 80).
7. Bien que la programmation financière à moyen terme ait été institutionnalisée à la fin des années 1960, les projets budgétaires annuels ne s'inspiraient pas des plans à moyen terme. Selon Derlien (1995, p. 82), c'était le contraire : on mettait à jour les plans à moyen terme en fonction du budget annuel.
8. La comptabilité de caisse dite caméraliste, qui a été inventée il y a quelque 250 ans à l'intention du secteur public, est surtout utilisée en Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande et aux Pays-Bas (Lüder, 2002, renvoi 3).

9. On se reportera aux résultats d'une enquête sur la volonté de servir quelque gouvernement que ce soit dans Derlien, 1995.
10. On trouvera, au tableau 1 de Wurzel, 2003, une décomposition des dépenses fonctionnelles par échelon de la puissance publique.
11. Le système est décrit dans plusieurs publications, notamment le rapport financier (*Finanzbericht*) et une brochure consultable sur le site Internet du ministère fédéral des finances [www.bundesfinanzministerium.de/Anlage20651/Finanzbeziehungen-Bund-und-Laender.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage20651/Finanzbeziehungen-Bund-und-Laender.pdf).
12. On trouve une définition dans les règles administratives de classification budgétaire pour l'État fédéral (*Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes, Allgemeine Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan*, para. 3.8.1).
13. Les services sont considérés comme une activité publique s'ils sont fournis par une agence administrative, mais pas s'ils le sont par des entreprises publiques à statut de droit privé. Comme ces dernières sont comprises dans les définitions de comptabilité nationale, il faut procéder à des corrections supplémentaires pour convertir la définition statistique officielle d'« administrations consolidées » en « ensemble des administrations », concept correspondant aux statistiques de finances publiques du FMI et aux SCN. Wurzel (2003, para. 31) évoque certaines des différences entre les normes officielles allemandes et européennes de classification.
14. La liste des fonds extrabudgétaires qui existent au niveau fédéral se trouve dans le rapport financier de 2003 (*Finanzbericht*) et dans le renvoi 29 de FMI, 2003.
15. On trouvera des informations supplémentaires dans Creel, 2003, p. 14.
16. Le conseil des experts (« les trois sages ») et ses responsabilités en matière de rapports sont prévus par la loi de 1963 qui traite des nominations à ce conseil.
17. Cette partie s'inspire largement de « Missions des institutions suprêmes de contrôle en Allemagne », [www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/brh\\_frame\\_veroeffentlichung.html](http://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/brh_frame_veroeffentlichung.html).
18. Des exceptions sont faites, par accord avec le MFF et la cour, sous réserve que :
  - 1) l'entité de droit public n'ait pas une incidence substantielle sur les finances fédérales ; et
  - 2) qu'elle soit responsable d'une assurance santé, soins de longue durée, accident ou retraite, si elle ne reçoit pas de subventions fédérales ou si une obligation de garantie de l'État fédéral n'est pas en principe justifiée (BHO, s. 111-112).

## Bibliographie

- British Council (2001), “Agencies and internal control: the German example”, Seminar on Modernising Government in Europe: Learning from International Experience, British Council, Italie, 15-16 mars, [www.britishcouncil.it/eng/governance/MGE/II/index.htm](http://www.britishcouncil.it/eng/governance/MGE/II/index.htm).
- Bundesrechnungshof (2002), *The Bundesrechnungshof and its Regional Audit Offices*, Service d’information de la Cour fédérale des comptes, Bonn, [www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/brh\\_frame\\_veroeffentlichung.html](http://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/brh_frame_veroeffentlichung.html).
- Bundestag (2003), *German Bundestag: Legislation*, Parlement national allemand, Berlin, [www.bundestag.de/htdocs\\_e/legislat/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/index.html) (résumé en anglais).
- Burmeister, Kerstein (1997), *Außerbudgetäre Aktivitäten des Bundes. Eine Analyse der Nebenhaushalte des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der finanzhistorischen Entwicklung*, Lang, Frankfurt.
- Creel, Jérôme (2003), “Ranking Fiscal Policy: The Golden Rule of Public Finance”, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Département des études, n° 2003-04, OFCE, Paris, juillet.
- Derlien, Hans-Ulrich (1995), “Public Administration in Germany: Political and Societal Relations”, dans Jon Pierre (dir. pub.), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Döhler, Marian et Werner Jann (2003), “Allemagne”, dans *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (1986), *Manuel de statistiques de finances publiques*, Département des statistiques et Département des finances publiques, FMI, Washington, DC.
- FMI (2003), *Germany: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, IMF Country Report No. 03/286, FMI, Washington, DC, septembre.
- Hunter, J.S.H. (1978), “The West German Economic Stability and Growth Law”, dans P. Bernd Spahn (dir. pub.), *Principles of Federal Policy*

*Coordination in the Federal Republic of Germany: Basic Issues and Annotated Legislation*, Research Monograph No. 25, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

- Lüder, Klaus (2002), “Government Budgeting and Accounting Reform in Germany”, dans *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, (*Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, supplément 1), OCDE, Paris, (texte anglais uniquement).
- Ministère fédéral des Finances (1995), *Haushaltsrecht des Bundes* (disponible en anglais sous le titre *Federal German Budget Legislation*) Bundesministerium der Finanzen, Bonn, avril.
- Ministère fédéral des Finances (2000), *The Budget System of the Federal Republic of Germany*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, octobre.
- Ministère fédéral des Finances (2004), *Accountability and Control in the Federal Republic of Germany*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, janvier.
- OCDE (2003), “Gouvernance multiniveaux et transferts financiers”, GOV/TDPC(2003)21, OCDE, Paris.
- Sturm, Roland et Markus M. Müller (1999), *Public Deficits: A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*, Pearson Education Limited, Essex.
- Sturm, Roland et Markus M. Müller (2003), “Tempering the *Rechtsstaat*: Managing Expenditure in Re-unified Germany”, dans John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries (dir. pub.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Tschentscher, Axel (2002), *The Basic Law (Grundgesetz)*, Jurisprudentia Verlag, Würzburg.
- Wehner, Joachim (2001), “Reconciling Accountability and Fiscal Prudence: A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, n°2, été.
- Wurzel, Eckhard (2003), *Consolidating Germany’s Finances: Issues in Public Sector Reform*, document de travail n°366 du Département économique, OCDE, Paris.





## Canada\*

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>224</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>227</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>228</i>
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire .....</i>	<i>233</i>

\* Cette étude a bénéficié des remarques formulées par Yvon Besner, Laura Danagher, Catherine Foskett, Mike Joyce, Bob Mellon et John Morgan (Conseil du trésor); Peter DeVries (ministère des Finances), Basil Zafiriou (bureau du vérificateur général); John Mayne (consultant auprès de l'OCDE et ancien membre du BVG); et des collègues de l'OCDE, dont Deborah Roseveare (Département économique).

## 1. Aperçu général

### *1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire*

Le Canada, qui a un système politique de type britannique, ne met pas en exergue la base juridique de la procédure budgétaire annuelle. Un ensemble, composé de lois, de règlements et de conventions, régit la préparation et l'adoption du budget ainsi que l'information budgétaire du Parlement. Bien que le principe de la suprématie du Parlement soit inscrit dans la Constitution, l'exécutif – en particulier le Cabinet – dispose, en pratique, de larges pouvoirs pour déterminer les politiques et les grandeurs budgétaires. La présentation de la loi de finances est une prérogative exclusive du gouvernement et le législateur a très peu de moyens d'amender le projet de l'exécutif. La loi ne prévoit pas de délai pour la soumission du budget au Parlement. Dans les faits, il est déposé environ un mois avant le début de l'exercice et voté quelques trois mois plus tard. Les textes fondamentaux qui dictent la procédure budgétaire sont la loi constitutionnelle de 1867, la loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) de 1985 et la loi de 1977 (LVG) relative au vérificateur général (encadré 1)<sup>1</sup>. La loi LGFP a joué un rôle déterminant dans la mise en place du système de gestion budgétaire et financière. La loi de 1875 sur le Parlement canadien ne comporte aucune disposition concernant l'examen parlementaire du budget.

#### **Encadré 1. Canada : principales lois sur le système budgétaire**

- Loi constitutionnelle de 1867
- Loi de 1985 sur la gestion des finances publiques, amendée
- Loi de 1977 sur le vérificateur général, amendée
- Loi de 1985 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, amendée

*Source* : Toutes ces lois peuvent être consultées sur le site Internet du ministère de la Justice, <http://laws.justice.gc.ca>.

La loi constitutionnelle (chapitre VI et VIII) définit les principales règles d'exercice des pouvoirs budgétaires du Parlement, notamment en matière de vote des lois de dotations et des projets fiscaux ainsi que d'autorisation de la dette publique. Elle stipule que les dépenses doivent être financées par un fonds recueillant l'ensemble des recettes. Elle formule aussi les principes constitutionnels des relations budgétaires entre le gouvernement fédéral et

les gouvernements des provinces. La loi LGFP amendée fixe à la fois des principes généraux et des procédures spécifiques d'administration des finances publiques. L'une de ses dispositions principales est que le gouvernement ne peut lever l'impôt ou engager des dépenses sans l'accord du Parlement. En outre, cette loi institue le Bureau du trésor et le ministère des Finances, tout en formulant des règles pour l'usage de l'argent public, la dette de l'État et la comptabilité publique. La loi LVG officialise l'existence du bureau du vérificateur général (créé il y a plus de 125 ans) ; en outre, elle précise les formes et les critères des contrôles, les attributions du vérificateur général et les mesures visant à assurer l'indépendance de la fonction, notamment des modalités de nomination et la durée du mandat.

Les rapports budgétaires entre les différents échelons des pouvoirs publics sont basés sur la loi constitutionnelle de 1867 et une loi spécifique de 1985. Cette dernière prévoit les principales catégories de transferts fédéraux aux provinces pour contribuer financièrement à des actions spécifiques (santé publique et transferts sociaux), apporter un soutien global aux provinces les moins favorisées (péréquation fiscale) ou aider une région ayant des besoins particuliers (concours de stabilisation budgétaire).

## ***1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire***

Au cours des 20 dernières années, la législation relative au système budgétaire n'a pas connu de bouleversements, même si les lois sur la gestion des finances publiques (LGFP) et sur le vérificateur général (LVG) ont fait l'objet de quelques amendements. En général, les nouvelles procédures budgétaires ont été introduites par décision du Cabinet, plutôt que par de nouvelles lois ou des révisions majeures des textes en vigueur. C'est l'effet de l'importance des pouvoirs non écrits du Cabinet et de ses comités dans les pays de tradition politique britannique. De plus, à la différence de certains de ces pays, le Canada n'a pas légiféré pour renforcer la responsabilité dans le domaine budgétaire.

Après étude de la question, il est apparu que le gouvernement fédéral n'avait pas besoin de faire voter un nouveau texte ou d'amender la loi LGFP pour introduire la comptabilité des droits constatés (cf. le vote d'une loi en 2000, au Royaume-Uni, pour instaurer ce système). Le passage à une comptabilisation intégralement sur cette base pour les états financiers audités du budget et du gouvernement du Canada a été une décision politique prise par l'exécutif en 2003. La loi LGFP donne une grande latitude au ministre des Finances et au président du Trésor en ce qui concerne la forme et le contenu des comptes publics. En 2004, le gouvernement a annoncé son intention de réviser la loi LGFP renforcer la surveillance et la responsabilité en matière de finances publiques ; cette

initiative s'explique en partie par la volonté de remédier à une gestion défectueuse des fonds publics. Il pourrait être nécessaire de modifier la loi LGFP pour harmoniser les bases comptables du budget, des états financiers du gouvernement du Canada, des estimations et des autorisations de dépenses.

En juin 1992, le Parlement a adopté la loi de limitation des dépenses publiques en réaction à l'importance croissante des déficits budgétaires et à la hausse rapide de la dette publique (encadré 2). Ce texte a été conçu de façon à maîtriser directement les dépenses et à limiter indirectement l'augmentation de la dette fédérale<sup>2</sup>. En 1994, le gouvernement a décidé de ne pas la proroger au-delà de la période de cinq ans prévue initialement.

### **Encadré 2. Canada : principales dispositions de la loi de 1992 sur la limitation des dépenses publiques**

- On a fixé des plafonds de crédits en valeur nominale. Ils ne s'appliquaient qu'aux « programmes », c'est-à-dire aux dépenses financées directement par une source de revenu indépendante.
- Les plafonds portaient sur cinq exercices budgétaires : 1991-92 à 1995-96.
- Des exceptions étaient prévues. Sur l'ensemble de la période de cinq ans, les ajustements n'ont pas dépassé CAD 315 millions.
- Pour chaque exercice, des dépassements étaient autorisés à condition que le gouvernement les justifie au cours des deux exercices suivants. Ce pouvait être le cas si la majoration des dépenses entraînait une progression des recettes publiques qui lui soit égale ou supérieure.

En 1994-95, le gouvernement a opéré des réformes substantielles de la procédure budgétaire sans légiférer. La principale réforme a consisté à fixer et à conserver des objectifs glissants, à horizon de deux ans. Deux caractéristiques institutionnelles se sont ajoutées à la préparation du budget : la formulation d'hypothèses économiques prudentes et l'instauration d'un fonds de réserve d'urgence, exclusivement dédié à la correction d'erreurs de prévision et aux événements imprévisibles (Blöndal, 2001, encadré 2). En outre, on a lancé un programme d'examen soumettant à six tests toutes les dépenses ministérielles qui ne sont pas légalement obligatoires<sup>3</sup>. L'objectif principal était d'éliminer les programmes non prioritaires et d'affecter d'office les ressources publiques aux activités très prioritaires pour lesquelles l'État fédéral est le mieux placé. Les programmes légalement reconductibles ont également été revus, ce qui s'est traduit par d'importants changements structurels du système d'assurance-emploi et par des transferts

à d'autres échelons des pouvoirs publics. On a également mis en place, là encore sans légiférer, une consultation pré-budgétaire, afin de favoriser une participation élargie aux premières étapes de l'élaboration du budget.

Les réexamens budgétaires ont permis d'effectuer d'importantes économies et notamment de réduire sensiblement les effectifs publics (Sturm et Müller, 1999). Les réformes du système de transferts aux provinces, qui ont nécessité d'amender la loi sur l'organisation des rapports budgétaires entre l'État fédéral et les provinces, ont permis un meilleur rendement de la dépense et une plus grande souplesse. Le nouveau mode de transfert au titre de la santé et des programmes sociaux, sous forme de subventions globales aux provinces, a remplacé les transferts du régime d'assistance publique du Canada ; dans ce dernier le financement des programmes d'assistance sociale des provinces était basé sur le partage des coûts et le système de financement des programmes établis, qui accordait des subventions en bloc pour financer l'enseignement post-secondaire et la santé dans les provinces.

L'organisation plus flexible des programmes a permis d'assainir les finances publiques. A partir de 1997, le gonflement des déficits a fait place à une série d'excédents, grâce aux coupes effectuées dans les dépenses et à une programmation budgétaire prudente. Après plus de 20 années de progression, la dette publique diminue régulièrement depuis 1996.

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

A l'instar d'autres pays de tradition politique britannique, le Canada n'inscrit pas systématiquement dans la loi les principes budgétaires. Au niveau fédéral, toutefois, certains sont énoncés par la législation financière. Le principe de l'autorité du Parlement en matière d'impôts et de dépenses publiques figure dans la loi constitutionnelle de 1867. En outre, la loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) fait obligation au gouvernement d'obtenir l'accord du Parlement pour lever des impôts ou procéder à des dépenses publiques (art. 17 et 26). Elle pose le principe de l'annualité budgétaire (art. 2) dans un cadre bisannuel glissant. L'exercice commence le 1<sup>er</sup> avril et se termine le 31 mars de l'année suivante. Le gouvernement est tenu de formuler pour chaque exercice un projet de budget, qui est ensuite voté par le Parlement. La loi sur le vérificateur général établit le principe de responsabilité ; la fonction consiste à vérifier si l'État a dépensé l'argent public aux fins spécifiquement prévues par le Parlement (principe de spécialité). Le principe d'universalité des recettes et des dépenses est matérialisé par le concept de fonds unifié des recettes (*Consolidated Revenue Fund*) (LGFP, art. 17). Mais il ne s'applique pas dans l'ensemble de la nation, car on n'établit pas systématiquement de données consolidées

de résultats pour les budgets de la fédération et des provinces. La règle de l'unité, selon laquelle toutes les dépenses et recettes sont rassemblées dans un seul document budgétaire, n'est pas pratiquée intégralement. Certes, le budget indique à la fois les ressources et les charges, mais les projets fiscaux et de dotations sont présentés séparément.

La règle de stabilité n'est plus inscrite dans la législation depuis que la loi de 1992 limitant les dépenses publiques a expiré, en 1996. Cependant, le gouvernement a pour objectif « l'équilibre du budget ou mieux ». La règle de transparence n'est pas non plus citée dans un texte de loi ; néanmoins, le Fonds monétaire international a estimé que la gestion budgétaire canadienne respectait les obligations du code de transparence budgétaire et représentait, sur un certain nombre de points, les meilleures pratiques (FMI, 2002).

### **3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire**

#### ***3.1. L'exécutif et le législatif***

##### *3.1.1. Aperçu général*

Le Canada est une monarchie constitutionnelle, une fédération et une démocratie. Le pouvoir fédéral est partagé entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Des conventions et lois constitutionnelles fixent les principes qui régissent les rapports entre l'exécutif et le législatif au niveau fédéral :

- Le pouvoir exécutif comprend le Premier ministre, le Cabinet et la fonction publique. Il a la responsabilité de proposer le budget et d'utiliser les fonds publics autorisés par le Parlement. La loi prévoit la reconduction de certains crédits, alors que les autres figurent dans des projets de dotation votés annuellement.
- Le législatif se compose des deux chambres du Parlement : la Chambre des communes et le Sénat. Les membres de la Chambre des communes sont élus au moins une fois tous les cinq ans. Les sénateurs sont nommés par le gouvernement, qui les choisit dans l'ensemble du Canada. La Constitution donne à la Chambre des communes un rôle prééminent en matière budgétaire. Le Parlement s'appuie, pour contrôler le processus budgétaire, sur des comités et sur le vérificateur général, qui est à son service.
- Le judiciaire, qui comprend divers tribunaux fédéraux coiffés par la cour suprême, est indépendant de l'exécutif. Il se prononce sur les affaires en rapport avec la législation financière.

### 3.1.2. Rôles et responsabilités du Cabinet et des ministres

Les rôles et responsabilités du Cabinet et des ministres sont réglés par des conventions établies de longue date. Le Premier ministre est le chef du gouvernement. La loi ne précise pas ses compétences. Les principales sont : *i*) la nomination aux postes de sénateurs, de membres du Cabinet et à d'autres fonctions supérieures ; *ii*) l'organisation du gouvernement et le choix de ses priorités générales. Le Premier ministre désigne les membres du Cabinet parmi les personnalités de son parti. En 2004, le Cabinet comptait 28 ministres (pour la plupart élus), assistés de 11 secrétaires d'État. Dans certains gouvernements antérieurs, il y a eu jusqu'à 40 ministres dans le Cabinet, ce qui ne facilitait pas la prise de décision. Le Premier ministre s'appuie sur le Bureau du conseil privé, qui joue à la fois le rôle de conseiller des ministères pour les problèmes de première importance et de secrétariat chargé de préparer les décisions du Cabinet et de ses comités.

Les ministres membres du Cabinet sont choisis par le Premier ministre pour leur expérience, mais aussi dans un souci de diversité. Chacun d'entre eux reçoit la responsabilité d'un ministère et peut en exercer d'autres, de nature régionale ou provinciale, ou encore pour le compte des entreprises d'État. Le Premier ministre et les membres du Cabinet prennent toutes les grandes décisions de politique.

Les comités de cabinet, dont le nombre et la structure dépendent du gouvernement en place, sont institués à la discrétion du Premier ministre, sauf le Conseil du trésor, qui est prévu par la loi de gestion des finances publiques. Ces comités étudient les propositions émanant des différents ministres et soumettent des recommandations écrites à l'aval du Cabinet (Kelly, 2001). Si les projets en question ont des incidences dépensières qui dépassent les dotations du ministère, ils doivent aussi être approuvés par le Conseil du trésor.

### 3.1.3. Institution des ministères et des agences de l'exécutif

Les attributions budgétaires sont réparties entre le ministère des Finances et le Conseil du trésor. Ces deux institutions ont été mises en place par la loi sur la gestion des finances publiques<sup>4</sup>. Le ministre des Finances a la responsabilité des questions économiques générales et du cadre d'ensemble de la politique budgétaire ; cette deuxième mission comporte l'élaboration du budget fédéral, de la législation fiscale ou douanière ainsi que la gestion des emprunts fédéraux sur les marchés financiers. En outre, le ministre gère directement plusieurs programmes de transferts. C'est lui qui présente le budget au Parlement.

Le Conseil du trésor assume les responsabilités du gouvernement en matière de gestion financière, administrative et de personnel. Sur le plan financier, il a pour mission d'établir les projets de dépenses du budget et de surveiller leur exécution par les ministères. Il est également chargé de la formulation des politiques dans des domaines comme la comptabilité publique, l'audit et l'évaluation de l'action publique, la passation de contrats et la gestion financière.

Les autres ministères fédéraux ont en général été institués par des lois ponctuelles (par exemple la loi sur le ministère de la Santé et celle sur le ministère de l'Industrie – voir <http://laws.justice.gc.ca>), qui décrivent précisément leurs attributions, missions et fonctions. La liste des ministères et agences figure dans les annexes I.1 et II de la LGFP. Les ministères sont responsables de la conception des politiques, de la conduite des projets et de la mise en œuvre des réglementations édictées par le gouvernement fédéral. Il existe au total une vingtaine de ministères opérationnels et plus de 100 autres entités organisationnelles.

#### *3.1.4. Responsabilités des hauts fonctionnaires*

Il n'existe pas de dispositions législatives particulières concernant les hauts fonctionnaires. La loi de modernisation de la fonction publique, votée en 2003, a rénové les conditions d'emploi des agents publics. La première partie de ce texte est la loi sur les relations de travail dans les services publics, qui organise les rapports entre l'État et ses agents. La deuxième partie a amendé la loi sur la gestion des finances publiques pour donner aux administrateurs généraux des ministères la responsabilité directe de certains aspects de la gestion des ressources humaines, dans le respect des politiques et des directives du Conseil du trésor. Ces nouvelles responsabilités comportent notamment l'octroi de gratifications et la définition de critères de discipline. Un autre amendement à la loi LGFP a été introduit : il prévoit que le président du Conseil du trésor fasse annuellement rapport au Parlement sur l'application des dispositions de la loi de modernisation de la fonction publique qui concernent la gestion des ressources humaines. Une nouvelle loi sur l'emploi dans la fonction publique a été adoptée<sup>5</sup>, qui modernise le recrutement, tout en réaffirmant des valeurs fondamentales comme le mérite, l'excellence et la neutralité politique. Ce texte, qui renouvelle la notion de mérite, donne à la commission de la fonction publique la responsabilité légale de protéger et de promouvoir le recrutement sur cette base. Si la commission est chargée de faire respecter nombre des valeurs du service public, les ministères sont individuellement responsables des qualités de souplesse et d'efficacité. La personne placée à la tête de chaque organisation doit rendre compte des résultats obtenus en fonction des responsabilités qui lui sont déléguées. La loi prévoit un rapport



annuel de la commission de la fonction publique au Parlement et demande aussi que le président du Conseil du trésor informe annuellement les élus de la manière dont le conseil a exercé ses responsabilités légales.

### *3.1.5. Institution et rôles des commissions parlementaires*

La loi sur le Parlement canadien ne comporte pas de dispositions visant spécifiquement la composition des commissions parlementaires. On les trouve dans les règlements de la Chambre des communes et du Sénat. Il existe dans chacune des chambres quatre types de commissions : les comités permanents, les comités spéciaux, les comités législatifs et les comités de l'ensemble de la chambre. Le nombre et la nature des commissions dépendent du gouvernement en place. Les comités permanents s'intéressent principalement à un certain domaine des politiques publiques, chacun d'entre eux étant responsable d'un ou plusieurs ministères. En 2004, la Chambre des communes en comptait 19, parmi lesquels le comité des finances, qui suit les questions budgétaires, économiques et financières. Au Sénat, il y a 16 comités permanents, dont le comité des finances nationales qui s'occupe des finances publiques. La plupart des comités sont sous le contrôle du gouvernement, puisque la présidence et la majorité des membres appartiennent aux partis qui sont au pouvoir.

### *3.2. Rôles et responsabilités des administrations infranationales*

Le Canada est divisé en 10 provinces et 3 territoires, de dimensions très différentes. La loi constitutionnelle de 1867 détermine les domaines de compétence des provinces et de l'État fédéral (s. 91 et 92). La plupart des attributions sont conférées exclusivement à l'un des deux échelons des pouvoirs publics, mais quelques-unes sont exercées par les deux. Les compétences fédérales incluent la politique monétaire, la défense, les affaires étrangères, le commerce extérieur et le droit pénal. Les provinces sont généralement responsables de la santé publique, de l'enseignement, du droit civil, de la sécurité sociale et des institutions locales. Les compétences résiduelles, c'est-à-dire celles qui ne sont pas citées par la loi constitutionnelle, ressortissent de l'État fédéral (on trouvera des détails dans OCDE, 2000).

Le Canada se distingue par un système budgétaire décentralisé, car les provinces ont de larges compétences en matière de fiscalité et de dépenses, tandis que les interventions réglementaires fédérales au niveau local sont rares (OCDE, 2002). Les rapports financiers sont régis par la loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les transferts aux provinces se font de différentes manières, y compris ceux qui visent à réduire les inégalités entre provinces. La plupart des transferts sont

effectués par le biais de trois programmes importants : la péréquation prévue par la loi constitutionnelle (art. 36.2) et la loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (partie I) ; la formule de financement des territoires énoncée par cette dernière ; et le système de transfert au titre de la santé et de l'action sociale également mentionnée dans la deuxième loi (partie V). La loi constitutionnelle de 1867 énonce les objectifs du programme de péréquation, l'un des principaux mécanismes de transfert, de la façon suivante : « le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de procéder à des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des ressources suffisantes pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ».

### **Encadré 3. Canada : principaux transferts du niveau fédéral au niveau provincial**

- Les transferts de péréquation : il s'agit de transferts verticaux du gouvernement fédéral vers les provinces qui disposent d'un moindre potentiel fiscal. La disparité est calculée en comparant les recettes par habitant que pourrait générer chaque province si elle appliquait la moyenne des taux d'imposition en vigueur dans cinq provinces (Colombie britannique, Manitoba, Ontario, Québec et Saskatchewan).
- Le système canadien de transfert en matière de santé et d'action sociale. Par le biais de versements de fonds et de transferts de points d'impôt, il soutient les activités des provinces en matière de santé publique, d'enseignement post-secondaire et de services sociaux, notamment les activités d'éveil des enfants. L'aide est en partie conditionnelle : les provinces et les territoires ont la latitude d'allouer les fonds aux différents programmes sociaux en fonction de leurs priorités, sous réserve de respecter les principes de la loi canadienne sur la santé et de n'imposer aucune condition de durée de résidence minimum pour bénéficier de l'aide sociale. À dater du 1<sup>er</sup> avril 2004, ce dispositif a été remplacé par deux programmes distincts : le transfert canadien en matière de santé et le transfert canadien pour les programmes sociaux.
- La formule de financement des territoires. C'est un mécanisme de transfert fédéral annuel, non assorti de conditions, en faveur des administrations territoriales du nord. Il leur permet d'assurer une gamme de services publics comparables à ceux qu'offrent les gouvernements provinciaux.

## 4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire

### 4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif

#### 4.1.1. Portée institutionnelle du budget

En vertu d'une convention héritée du Royaume-Uni, on fait une distinction entre le budget et les « principales estimations ». Le budget proprement dit est le document présenté par le ministère des Finances à la Chambre des communes, qui indique les grandes orientations en matière de recettes et de dépenses, notamment les mesures nouvelles. Les « principales estimations » sont les projets détaillés du gouvernement en matière de dépenses, ventilés par ministères et agences, qui sont présentés par le Conseil du trésor plusieurs jours après le budget. Tant le budget que les « principales estimations » ne concernent que l'État fédéral. Le champ d'application du budget n'est pas défini par la loi. Par convention, les ministères peuvent modifier les unités institutionnelles qui composent l'« État fédéral ».

Les gouvernements provinciaux ont leurs propres budgets, dont la structure et les caractéristiques sont similaires à celui de l'État fédéral. Les lois des provinces relatives à la procédure budgétaire dépassent la portée de cette étude. La législation fédérale ne comporte pas de dispositions obligeant les provinces et les territoires à informer le gouvernement fédéral de l'évolution de leurs finances.

#### 4.1.2. Fonds extrabudgétaires et affectation de recettes

Le fonds unifié des recettes, institué par la loi constitutionnelle de 1867, est un élément essentiel de la gestion des finances publiques. Il centralise toutes les ressources de l'État fédéral, c'est-à-dire le produit des impôts, des droits de douane, des redevances et les bénéfices des entreprises publiques. La loi sur la gestion des finances publiques prévoit que toutes les rentrées de l'État soient versées à ce fonds et que l'on n'y prélève pas en l'absence de dotations votées par le Parlement (art. 17). Les principales exceptions à cette règle concernent certains programmes d'assurance sociale, financés par des cotisations réglées à la fois par les employeurs et les salariés. La loi de 1996 sur l'assurance-emploi fixe les primes et les conditions donnant droit au versement d'indemnités de chômage. L'affectation des cotisations n'empêche pas que ce dispositif soit intégré aux états financiers des administrations (il n'y a pas de compte distinct). En revanche, dans le cas des fonds de pension, alors même que les cotisations sont versées au fonds unifié, les opérations n'apparaissent ni dans les comptes financiers de l'État fédéral, ni dans ceux des provinces. La loi de 1966 sur le régime canadien

des retraites, amendée, règle le fonctionnement du principal dispositif, qui est géré conjointement par l'État fédéral et les provinces, à l'exception du Québec doté de son propre système.

Le fait que l'argent du contribuable soit transféré à des fondations et l'existence d'autres mécanismes de délégation mis en place pour réaliser des objectifs publics a suscité des préoccupations. Bien que les fonds affectés à ces fondations figurent dans le budget, leur utilisation échappe aux systèmes de comptabilité et d'audit publics. Le fondement juridique de certains de ces mécanismes de délégation est la loi fédérale sur les sociétés, qui régit les organismes à but non lucratif. Quelques-uns d'entre eux seulement ont été directement créés par la loi, ce qui présente l'avantage de faciliter une bonne gouvernance et la responsabilité à l'égard du Parlement.

#### *4.1.3. Définition des agrégats budgétaires*

Les principaux agrégats budgétaires ne sont pas définis par la loi. Dans le cadre de l'élaboration du budget annuel, les agrégats concernant les principaux secteurs et chaque ministère ou agence sont proposés pour une durée de deux ans.

#### *4.1.4. Règles budgétaires*

A l'heure actuelle, le Canada ne connaît pas de règle budgétaire légale visant à maîtriser les dépenses publiques, les déficits ou la dette. Comme on l'a mentionné plus haut, la loi de 1992 sur la limitation des dépenses est devenue caduque. Toutefois, le gouvernement fixe des objectifs clairs quand il formule le budget. La politique fédérale actuelle a pour but « l'équilibre du budget ou mieux », afin de consolider la tendance à la baisse du rapport dette publique/PIB. Dans le budget de 2004, le gouvernement a annoncé qu'il voulait le réduire à 25 % d'ici 2010. Bien que l'objectif ex ante ait été d'équilibrer le budget, le souci de prudence et l'existence du fonds de réserve ont entraîné, en fait, l'apparition d'excédents.

#### *4.1.5. Calendrier de la préparation du budget et de sa présentation au Parlement*

Pour l'État fédéral, l'exercice budgétaire commence le 1er avril (LGFP, art. 2). Le calendrier de l'élaboration du budget et de sa présentation au Parlement n'est pas du domaine de la loi. Il est de tradition que la procédure soit lancée douze mois avant le début de l'exercice : c'est à ce moment que le ministère des Finances communique au Cabinet des prévisions macroéconomiques et que le Conseil du trésor calcule des niveaux de référence pour les crédits de chaque ministère et programme fédéral (encadré 4). Tous les ministères commencent alors à négocier avec le

Conseil du trésor le montant des dépenses de l'exercice à venir. En juin, ils doivent lui soumettre un plan d'activité, qui comprend : les crédits souhaités pour le prochain exercice ; la stratégie et les objectifs du ministère ; les changements des programmes et de la gestion envisagés pour les trois années suivantes. Le Cabinet examine les priorités budgétaires et la stratégie, puis il prend une décision définitive en janvier ou février. En général, la Chambre des communes reçoit vers février-mars le budget du ministre des Finances et les principales estimations (projets de dotations) du Conseil du trésor.

#### **Encadré 4. Canada : Principales étapes de la procédure budgétaire annuelle**

- Mars-juin : préparation et examen des plans d'activité ministériels.
- Juin : le Cabinet fixe les priorités.
- Septembre à octobre : le Cabinet examine les objectifs des consultations budgétaires ; puis elles se déroulent.
- Décembre-janvier : le Cabinet examine la stratégie budgétaire.
- Janvier-février : les décisions budgétaires finales sont prises par le Premier ministre, le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor.
- Février-mars : discours budgétaire et présentation des principaux projets de dépenses.

#### *4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif*

Les modalités d'adoption du budget par le Cabinet ne sont pas prévues par la législation. Les ministres présentent directement les mesures nouvelles aux comités de cabinet compétents. Ces derniers se réunissent régulièrement, au cours de l'automne, pour débattre de l'intérêt des nouvelles propositions. Le bureau du conseil privé, le ministère des Finances et le Conseil du trésor examinent également les suggestions des ministres. Au terme des négociations, le Cabinet approuve le projet de budget. Mais les décisions budgétaires définitives sont arrêtées par le Premier ministre et le ministre des Finances.

#### *4.1.7. Documents annexés au projet de loi de finances*

Le contenu du projet de budget approuvé par le Cabinet résulte de conventions. Le budget principal des dépenses (« estimations ») donne des

informations sur les dépenses courantes et en capital, le coût du service de la dette publique, le montant des transferts aux autres échelons de l'État et à des organisations ou à des personnes ainsi que sur les versements effectués aux entreprises publiques (encadré 5).

#### **Encadré 5. Canada : grandes lignes du budget principal des dépenses (« estimations »)**

- Partie I : le plan de dépenses du gouvernement. Il présente un aperçu des dépenses fédérales et résume les rapports entre les éléments majeurs du budget principal des dépenses et le plan de dépenses.
- Partie II : le budget principal des dépenses. C'est le fondement de la loi de dotation. Il indique les autorisations de dépenser (crédits) et les montants à faire figurer dans les projets de lois de dotations. Le Parlement doit voter les autorisations pour que le gouvernement puisse mettre en application ses projets de dépenses.
- Partie III : les plans de dépenses des ministères. Ils se présentent sous la forme de deux documents : les rapports sur les plans et les priorités (RPP) et les rapports ministériels sur le rendement (RMR). Les RPP, présentés au printemps, sont des projets de dépenses établis par chaque ministère et agence (à l'exception des sociétés d'État). Ils donnent des renseignements détaillés sur les objectifs, les initiatives et les résultats prévus ainsi que sur les besoins correspondants, pour une période de trois ans. Les RMR sont des comptes rendus faits par les différents ministères et agences de leurs réalisations en matière de rendement, comparées aux prévisions indiquées dans leurs RPP respectifs. Ces rapports sur le rendement portent sur le dernier exercice budgétaire achevé et sont normalement communiqués au Parlement en automne.

**Stratégie macroéconomique et budgétaire à moyen terme.** En 1995, un système d'objectifs budgétaires glissants, à horizon de deux ans, a été instauré par décision du Cabinet, et non par voie législative. Avant cette date, on utilisait un cadre budgétaire à cinq ans. Le changement s'explique par la volonté du gouvernement de renforcer sa crédibilité et de pouvoir rendre compte de l'accomplissement de ses objectifs (Blöndal, 2001). L'exercice est caractérisé par le recours systématique à des hypothèses macro-économiques prudentes. Précédemment, l'utilisation d'hypothèses optimistes dans le budget avait sérieusement affecté la crédibilité des prévisions économiques officielles. Au lieu de s'appuyer sur des projections d'origine interne pour établir le budget, le gouvernement prend maintenant la moyenne des chiffres donnés par quatre instituts privés de prévision, avec

lesquels il a passé contrat pour qu'ils formulent les prévisions budgétaires. La prudence en ce domaine et l'existence d'un fonds de réserve jouent le rôle de garde-fou pour les objectifs budgétaires officiels. En outre, le ministre des Finances présente, au début de l'automne, au comité des finances de la Chambre des communes une mise à jour économique et budgétaire. Elle permet de faire le point des évolutions macro-budgétaires intervenues depuis l'exercice précédent et marque le début des consultations préparatoires à la nouvelle loi de finances. Depuis 1999, les prévisions économiques et budgétaires portent sur cinq ans. Le comité procède à des consultations publiques et formule, au début de décembre, des recommandations au gouvernement en s'inspirant des audits.

**Mesures nouvelles et services votés.** La loi ne fait pas de distinctions entre les mesures nouvelles et la poursuite des politiques et projets existants. Le Cabinet propose de nouvelles initiatives budgétaires, que le Parlement approuve dans le cadre des projets de dotations ou de la loi d'exécution du budget.

**Informations relatives aux performances.** Malgré l'absence d'obligations juridiques, le gouvernement fédéral présente au Parlement, en milieu d'exercice, deux outils principaux d'information en matière de performance : les rapports sur les plans et les priorités (RPP) et les rapports ministériels sur le rendement (RMR) (voir encadré 5). A propos de la diffusion d'informations sur ce que les ministères comptent faire des ressources qui leur sont attribuées et sur leurs résultats effectifs, le Conseil du trésor a posé les six principes suivants<sup>6</sup> :

- Donner une description des performances qui soit cohérente, équilibrée, brève et pertinente.
- Mettre l'accent sur les résultats et non les produits.
- Rapprocher les performances des engagements antérieurs et expliquer d'éventuels changements.
- Replacer les performances dans leur contexte.
- Etablir un lien entre les ressources et les résultats.
- Expliquer pourquoi le public peut faire confiance à la méthodologie et aux données utilisées pour illustrer les performances.

**Dépenses fiscales, engagements virtuels et risques budgétaires.** Il n'existe pas de dispositions légales obligeant à donner des informations relatives aux dépenses fiscales et aux risques budgétaires. Pourtant, le budget contient des données sur les nouvelles dépenses fiscales, les mesures générales d'allègement et leur incidence budgétaire. De plus, les risques

budgetaires potentiels sont mentionnés dans la mise à jour économique et budgétaire. Le ministère des Finances diffuse chaque année des informations et des évaluations concernant les dépenses fiscales.

La loi sur la gestion des finances publiques demande d'intégrer les engagements virtuels dans les comptes publics. Ils sont énumérés dans les états financiers audités et des provisions appropriées figurent dans le bilan des administrations.

#### *4.1.8. Budgets du Parlement et des autres organes constitutionnels*

Des dispositions légales permettent au gouvernement d'établir son propre budget, indépendamment du ministère des Finances ou du Conseil du trésor. Selon la loi sur le Parlement canadien, le greffier du Sénat doit, par décret signé de sa main, autoriser les crédits qu'il juge nécessaires aux dépenses du Sénat non prévues autrement par cette loi (s. 3). Le même texte prévoit aussi qu'avant le début d'un exercice, le bureau de régie interne de la Chambre des communes donne une estimation des montants que le Parlement doit consentir pour couvrir les charges et les dépenses de la Chambre des communes au cours de cet exercice (s. 52.4). Cette estimation doit être adressée par le président de la chambre au président du Conseil du trésor, qui la soumet à la Chambre des communes en même temps que les principaux projets de dépenses du gouvernement pour l'exercice. La loi sur le vérificateur général comporte aussi des dispositions relatives à la confection du budget de cette instance (chapitre IV.5).

### **4.2. La procédure budgétaire au Parlement**

On peut distinguer deux étapes dans l'examen du budget au Parlement : la consultation préalable au budget et l'adoption. La procédure de consultation pré-budgétaire a été lancée pendant la crise budgétaire des années 90, dans le but de promouvoir la politique du gouvernement en la matière<sup>7</sup>. Elle commence en septembre ou octobre, lorsque le gouvernement annonce ses intentions pour la loi de finances et diffuse sa mise à jour économique et budgétaire. Elle prend fin au début de décembre avec la présentation par le comité des finances de la Chambre des communes de son rapport sur les consultations antérieures au budget.

#### *4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget et contraintes pesant sur le débat parlementaire*

La loi ne fixe de règles ni pour la date de dépôt du budget par le gouvernement, ni pour le vote de la loi annuelle sur les dotations. En pratique, toutefois, le budget est présenté au Parlement un mois environ avant le début de l'exercice et plusieurs jours avant la présentation des



principaux projets de dépenses. Après le dépôt du budget, un débat de quatre jours doit avoir lieu. Ensuite intervient un vote de confiance de la Chambre des communes sur la politique générale du gouvernement.

Après la présentation du budget par le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor, la Chambre des communes commence à délibérer conformément aux procédures prévues par son règlement. Le budget principal des dépenses est automatiquement renvoyé aux comités permanents de la chambre. Chacun d'entre eux examine les demandes de crédits qui sont de sa compétence. Mais il n'existe pas de comité chargé de coordonner l'examen des crédits ou de les analyser dans leur globalité. Les comités permanents peuvent demander à entendre des ministres, de hauts fonctionnaires et d'autres parties intéressées. Ils doivent adresser leurs rapports à la chambre avant le 31 mai, faute de quoi ils sont réputés l'avoir fait (cette règle avait pour objet d'empêcher les comités de retarder l'examen parlementaire du budget).

#### **Encadré 6. Canada : la procédure budgétaire au Parlement**

- Fin septembre : le comité des finances de la Chambre des communes commence ses auditions publiques sur la politique budgétaire. C'est le début de la phase de consultation préalable au budget.
- Mi-octobre : le ministre des Finances annonce au comité des finances les principaux points de sa politique budgétaire et diffuse la mise à jour économique et budgétaire.
- Début décembre : le comité présente un rapport sur les résultats de la consultation pré-budgétaire.
- Fin février : le ministre des Finances présente le budget et le président du Conseil du trésor présente les principaux projets de dépenses du gouvernement. Les comités permanents commencent l'examen de ces projets.
- Fin mars : le président du Conseil du trésor présente les rapports sur les plans et priorités de chaque ministère et agence. Le Parlement autorise l'ouverture de crédits provisoires jusqu'à fin juin.
- 1er avril : début de l'exercice budgétaire.
- Fin mai : les commissions permanentes remettent leurs rapports sur le budget principal des dépenses.
- Fin juin : vote du budget principal des dépenses.

Le règlement spécifie que 20 jours doivent être consacrés au débat sur les projets de dépenses du gouvernement à la chambre réunie en session plénière. 19 des 20 jours sont réservés à l'opposition. Celle-ci utilise intégralement le laps de temps qui lui est imparti, mais pas seulement pour débattre des projets budgétaires : elle en profite aussi pour provoquer un débat de politique générale.

#### 4.2.2. *Budgets provisoires*

L'exercice commence le premier avril, mais le budget principal des dépenses n'est habituellement pas voté avant la fin de juin. Il est de tradition que le Parlement accorde au gouvernement des crédits provisoires qui courent du début de l'exercice jusqu'à la fin de juin. Ces crédits permettent à l'État d'engager, pendant cette période, les dépenses nécessaires à la continuité des services publics. La procédure, héritée du Royaume-Uni, n'a pas de fondement légal.

#### 4.2.3. *Pouvoirs d'amendement*

Les pouvoirs d'amendement, qui ne sont pas prévus par une législation, sont très limités. Le gouvernement dispose, par convention, d'une compétence exclusive pour formuler des projets de dépenses. Le Parlement ne peut que les approuver en totalité ou réduire les financements correspondants, à moins de les rejeter purement et simplement. Il n'a pas compétence pour proposer de nouvelles dépenses ou augmenter les financements demandés par le gouvernement. Son rôle est limité encore davantage par l'existence d'une convention relative à la « confiance » : un vote sur tout projet de loi de nature financière est considéré comme un vote de confiance à l'égard du gouvernement<sup>8</sup>. Ce point n'est inscrit nulle part dans la législation ; c'est en fait une tradition assurée par la discipline de parti. La convention de confiance est interprétée strictement, ce qui signifie que tout vote d'un projet de loi à caractère financier est un vote de confiance vis-à-vis du gouvernement<sup>9</sup>.

#### 4.2.4. *Autorisation des ressources*

La loi constitutionnelle de 1867 confère explicitement au Parlement l'exclusivité du pouvoir de légiférer sur les questions relatives à la levée de fonds par tout mode ou système d'imposition. L'exécutif n'a donc par le droit de faire payer des impôts ou des redevances sans y être autorisé par le Parlement. Au niveau fédéral, le champ d'application des impôts ainsi que les dispositions relatives aux crédits d'impôt, déductions et exonérations figurent dans des lois écrites (par exemple les lois relatives à l'impôt sur le revenu, aux douanes et aux droits d'accise). Toutes les recettes perçues par

l'État fédéral – que ce soient les impôts, les droits de douane ou d'autres ressources – doivent être versées au fonds unifié des recettes (trésor) et comptabilisées dans les formes qui conviennent.

#### 4.2.5. *Nature, structure et durée des dotations*

Le budget principal des dépenses a pour but de donner au Parlement des informations à l'appui des demandes d'autorisations de dépenses, budgétaires et non budgétaires qui seront présentées sous la forme de projets de lois de dotations. Il y a deux catégories d'autorisations : celles qui sont votées et celles que la loi permet de reconduire automatiquement. C'est pour les premières que le gouvernement doit demander chaque année l'accord du Parlement par le vote d'une loi de dotation. L'autorisation donnée pour chaque crédit figure dans une annexe de la loi de dotation. Après le vote, l'énoncé de la dotation et le montant des fonds alloués fixent les conditions d'utilisation de chaque crédit. Quand le budget principal des dépenses a été adopté par le Parlement, il devient le fondement de la loi annuelle de dotation pour cet exercice, qui est votée de la même manière que tout autre texte de loi.

Aucune disposition légale ne régit la structure des dotations et la classification détaillée du budget. Traditionnellement, le budget des dépenses est d'abord classé par sections qui représentent une vingtaine de grandes fonctions. Il s'agit par exemple de l'agriculture et de l'agroalimentaire, de l'environnement, des finances, de la santé, de l'industrie, de la défense nationale, des transports, du patrimoine historique canadien, des affaires étrangères et du commerce international. Au sein des sections, les crédits sont ensuite répartis par ministère ou par agence, dont chacun est doté. Enfin, pour déterminer et indiquer plus exactement l'incidence sur l'économie des recettes et des dépenses publiques, les dépenses projetées sont également ventilées selon douze destinations standardisées : l'emploi public, les transports et communications, l'information, les services professionnels et spécialisés, les loyers, la réparation et l'entretien, l'acquisition de terrains, le bâtiment et les travaux publics, les transferts et les charges de la dette publique.

#### 4.2.6. *Reports de crédits et dépenses par anticipation*

En principe, le solde des crédits non consommés en fin d'exercice ne peut plus être employé (LGFP, art. 37). Cependant, le gouvernement autorise le report de la fraction non utilisée des dotations, dans la limite de 5 % des dépenses de fonctionnement. Il existe aussi un mécanisme de report des crédits d'investissement non utilisés, avec autorisation au cas par cas. Le ministère des Finances et le secrétariat du Conseil du trésor ajoutent le

montant des reports aux demandes de crédits soumises au Parlement au titre de l'exercice suivant. Les dotations affectées à l'agence du revenu du Canada ou à l'agence des parcs nationaux gardent leur validité au cours des deux exercices qui suivent celui pour lequel elles ont été accordées.

#### *4.2.7. Autorisations relatives à la dette publique*

Le Canada, qui a été confronté à un endettement élevé dans les années 90, pratique un contrôle légal très rigoureux sur les émissions d'emprunts publics. La partie IV de la loi sur la gestion des finances publiques est entièrement consacrée à la dette publique. L'article 43 stipule que l'État ne peut contracter des emprunts qu'en vertu de ce texte ou d'une autre loi par laquelle le Parlement l'y autorise expressément. En outre, l'État ne peut placer des titres sans l'accord du Parlement. Une fois l'autorisation législative obtenue, le gouverneur général en conseil peut, en vertu de la loi LGFP, habiliter le ministre des Finances à emprunter des fonds selon les modalités qu'il juge appropriées (art. 44). Cela permet, par exemple, au ministre de procéder à des redéploiements entre différents instruments de dette.

#### *4.2.8. Promulgation, veto et publication du budget*

Il existe une obligation, prévue par la loi de 1985 révisée sur la publication des actes législatifs, de publier tous les textes législatifs, y compris les lois de dotation budgétaire. Les documents budgétaires et les mises à jour peuvent être consultés sur le site Internet du ministère des Finances.

#### *4.2.9. Lois de finances rectificatives*

Le budget principal des dépenses ne prévoit de financements que pour les programmes et activités déjà autorisés par le Parlement. Ce dernier peut être sollicité pour financer de nouvelles mesures au moyen de lois de finances rectificatives présentées en cours d'exercice. Elles peuvent prévoir des crédits pour faire face à des situations imprévues, si le fonds de réserve prévu pour financer des mesures nouvelles et des dépenses urgentes est complètement épuisé.

#### *4.2.10. Incidence budgétaire d'autres projets de loi*

Aucune disposition légale n'oblige le Cabinet ou une commission parlementaire à examiner des projets de lois ayant une incidence budgétaire avant leur vote au Parlement. Il convient de relever que l'autorisation de dépenser donnée par le Parlement dans une législation distincte n'a pas à être renouvelée chaque année, tant que l'habilitation reste en vigueur. Les

lois d'habilitation précisent à la fois l'objet des dépenses et les conditions dans lesquelles elles peuvent être effectuées. Les crédits légalement reconductibles ne sont mentionnés dans le budget qu'à titre d'information ; ils en représentent quelque 70 %.

### **4.3. Exécution du budget**

#### *4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses*

Conformément aux directives du Conseil du trésor, l'administrateur général de chaque ministère établit en début d'exercice une division en tranches de la dotation, qu'il soumet au Conseil du trésor (LGFP, art. 31). Quand celui-ci l'a acceptée, les tranches ne peuvent être modifiées sans son accord.

#### *4.3.2. Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses*

Aucune disposition légale n'habilite l'exécutif, et en particulier le Conseil du trésor, à annuler des crédits votés par le Parlement. Toutefois, la loi sur la gestion des finances publiques permet au conseil de geler des crédits. Quand le gouvernement estime prudent de réduire ou d'annuler une partie des dotations budgétaires, il peut aussi recourir à une loi de finances rectificative.

#### *4.3.3. Dépassements de crédits, dépenses imprévues et fonds d'urgence*

La loi ne réglemente pas l'usage de la réserve d'urgence prévue par le gouvernement dans chaque exercice budgétaire, du fait d'hypothèses économiques délibérément prudentes. En vertu d'une décision du Cabinet, on ne peut recourir au fonds d'urgence que pour compenser des erreurs de prévision ou faire face à des événements imprévisibles ; on ne peut y puiser pour financer des mesures nouvelles. Faute d'emploi des crédits mis en réserve, ils sont automatiquement et intégralement affectés à la réduction du déficit.

Un déblocage urgent de crédits budgétaires peut s'avérer nécessaire, alors que le Parlement ne siège pas et qu'il n'y a pas de fonds disponibles dans les dotations existantes ; dans de telles circonstances, le gouverneur général en conseil peut, sur la base d'un rapport du président du Conseil du trésor, décréter la préparation d'une autorisation spéciale de prélèvement sur le fonds unifié des recettes (BAA, art. 30). L'autorisation spéciale est considérée comme une dotation affectée à l'exercice pendant lequel elle est délivrée. Toutes ces autorisations doivent être publiées au journal officiel

(*Gazette du Canada*) dans les 30 jours ; elles doivent ensuite être récapitulées, avec leur montant, et adressées par le président du Conseil du trésor à la Chambre des communes dans les quinze jours après le début de la session suivante du Parlement (art. 30). Quand une autorisation spéciale a été délivrée, les crédits correspondants sont réputés inclus dans les lois de dotation (art. 30).

#### 4.3.4. *Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

Une fois que le Conseil du trésor a donné son accord à la division d'une dotation en tranches, cette répartition ne peut être modifiée sans son accord (LGFP, art. 31). Dans les faits, les redéploiements entre dotations dépendent de la nature de celles-ci. Les transferts entre crédits de fonctionnement sont permis à condition d'être notifiés au Parlement ; en revanche, les virements entre crédits de fonctionnement, d'investissement et de programmes ne sont possibles qu'avec une autorisation parlementaire. Les redéploiements entre programmes peuvent intervenir, si le Conseil du trésor donne son accord.

#### 4.3.5. *Programmation de la trésorerie, gestion des actifs et de la dette de l'État*

La loi sur la gestion des finances publiques prévoit que le ministère des Finances publie deux rapports annuels sur la dette publique, l'un concernant la gestion et l'autre la stratégie. Le rapport relatif à la gestion de la dette présente, de façon exhaustive, les opérations effectuées sur la dette fédérale au cours de l'exercice. Il doit être communiqué au Parlement dans les 45 jours de session qui suivent la présentation des comptes publics du Canada (art. 49). Le rapport de stratégie donne des informations sur les opérations programmées pour l'exercice suivant. Il doit être communiqué avant la fin de l'année budgétaire en cours (art. 49). Les ministères doivent tenir une comptabilité indiquant clairement la nature de leurs actifs ainsi que celle des engagements directs et virtuels de l'État (art. 63). Des données sur les actifs financiers, y compris les réserves officielles en devises, figurent dans les comptes publics et dans les rapports sur la gestion de la dette.

#### 4.3.6. *Audits internes*

En application de directives du Conseil du trésor, les administrateurs généraux des ministères doivent s'assurer de l'absence de dépassements de crédits, en mettant en place un système adéquat de contrôle et d'audit interne (LGFP, art. 31). Ils doivent instituer et opérer des mécanismes d'enregistrement conformes au contrôle des engagements financiers relatifs à chaque dotation (LGFP, art. 32). Les ministères et les agences sont tenus de contrôler et d'évaluer leurs programmes et activités, de façon à vérifier si

le cadre de gestion est bien conçu et fonctionne comme prévu. Les politiques menées en matière d'audit interne et les critères utilisés donnent aux ministères une base pour procéder à une auto-évaluation des coûts et pour améliorer la qualité.

#### **4.4. Comptabilité publique et rapports budgétaires**

##### *4.4.1. Cadre comptable*

La loi sur la gestion des finances publiques et les règlements du Conseil du trésor fixent le cadre de la comptabilité publique. Selon la première, les ministères doivent, dans le respect des règlements du Conseil du trésor, tenir une comptabilité qui indique les dépenses effectuées au titre de chaque dotation, les recettes et les autres transactions financières se traduisant par des entrées dans le fonds unifié des recettes ou par des prélèvements (art. 63). Sans que la législation ait été modifiée, le gouvernement présente, depuis 2003, l'intégralité de ses états financiers sur la base des droits constatés.

##### *4.4.2. Opérations bancaires de l'État*

La loi prévoit que tous les fonds publics soient déposés auprès du receveur général, plus haut fonctionnaire financier de l'État fédéral, qui recueille toutes les recettes des administrations et les verse au fonds unifié des recettes (LGFP, art. 17). La loi LGFP l'habilite à ouvrir des comptes destinés à recevoir l'argent public et donne compétence au Conseil du trésor pour régler les modalités des paiements destinés au receveur général.

##### *4.4.3. Rapports en cours d'exercice*

Aucune disposition légale n'oblige le gouvernement à publier en cours d'exercice des rapports sur l'exécution du budget. Néanmoins, des états financiers mensuels paraissent tout au long de l'année dans le *Moniteur fiscal*. Les résultats de chaque mois et de la fraction écoulée de l'exercice sont comparés aux données des périodes correspondantes du précédent exercice.

##### *4.4.4. Comptes et rapports annuels*

Le receveur général est tenu d'établir pour chaque exercice budgétaire des comptes publics annuels ; ils doivent ensuite être présentés à la Chambre des communes par le président du Conseil du trésor, au plus tard le 31 décembre suivant la clôture de l'exercice (LGFP, art. 64). Il faut que les comptes publics soient établis sous la forme requise par le président du

Conseil du trésor et le ministre des Finances. La loi précise qu'ils doivent comprendre :

- Un état des transactions financières effectuées pendant l'exercice budgétaire ; les dépenses et les recettes de l'exercice ; les éléments d'actif et de passif qui, selon le président du Conseil du trésor et le ministre des Finances, sont nécessaires à la connaissance de la situation financière des administrations en fin d'exercice.
- D'autres documents et informations relatifs à l'exercice dont le président du Conseil du trésor et le ministre des Finances estiment qu'ils sont nécessaires pour bien faire apparaître les opérations et la situation financières des administrations ou qui sont prévus soit par la loi LGFP, soit par un autre texte (LGFP, art. 64.2).
- Les engagements virtuels de l'État.
- L'opinion du vérificateur général sur les comptes (LVG, s. 6).

En pratique, les comptes publics, qui occupent deux volumes, donnent une vue exhaustive de l'exécution du budget. Ils indiquent, pour chaque dotation, les sources de financement et l'utilisation qui en est faite. Ces sources sont décomposées en plusieurs catégories : le budget principal des dépenses, les lois de finances rectificatives, les ajustements et les transferts, enfin les transactions afférentes aux exercices antérieurs. En ce qui concerne l'utilisation des fonds, on distingue ceux qui sont dépensés pendant l'exercice actuel, les crédits devenus caducs ou en dépassement, ceux qui sont disponibles pour les exercices suivants et ceux qui ont été consommés au cours de l'exercice antérieur. Le premier volume comporte un rapport de synthèse et des états financiers. Il compare les recettes et les dépenses au budget initial. Le deuxième volume présente de façon détaillée les recettes et les dépenses. Il décrit l'utilisation qui a été faite des autorisations de dépenser et il procède à un rapprochement entre les dépenses effectives (décaissements) et engagées (droits constatés).

Sans que ce soit une obligation légale, le ministre des Finances communique un rapport financier annuel au Parlement, qui établit lui-même un rapport sur l'exécution du budget. C'est un court document complété par des états financiers synthétisant les transactions des administrations. Ces états sont également vérifiés.

#### *4.4.5. Rapports sur les projets budgétaires du gouvernement*

Le gouvernement n'est pas tenu légalement d'informer le Parlement et le public de ses stratégies et objectifs budgétaires à moyen et long terme. A la différence d'autres pays de tradition politique britannique (cf. la loi de



responsabilité budgétaire en Nouvelle-Zélande), le Canada n'a pas adopté de loi prévoyant des rapports exhaustifs en la matière. Mais le budget ainsi que la mise à jour économique et budgétaire éclairent le Parlement sur les intentions à court et à long terme du gouvernement.

## **4.5. Audit externe**

### *4.5.1. Indépendance des responsables, des financements et des activités*

La loi sur le vérificateur général fixe les principes généraux et définit les procédures des audits externes effectués par le bureau du vérificateur général. Ce texte ne prévoit pas que le Parlement intervienne dans sa nomination. Le vérificateur général est nommé par le gouverneur général en conseil, c'est-à-dire le chef de l'exécutif, pour un mandat de dix ans renouvelable. Il/elle peut être destitué(e) par le gouverneur général en conseil, saisi par le Sénat et la Chambre des communes (art. 3). Chaque année, le vérificateur général donne une estimation des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses responsabilités. Les dispositions de la loi sur la gestion des finances publiques qui concernent la division en tranches des dotations ne s'appliquent pas aux crédits affectés au bureau du vérificateur général (art. 20). Cette instance est libre de recruter ses propres collaborateurs et de déterminer leurs conditions d'emploi, conformément à la loi sur l'emploi dans la fonction publique (art. 15).

### *4.5.2. Champ d'application institutionnel des audits*

Le vérificateur général a pour mission d'examiner plusieurs états financiers mentionnés dans la loi sur la gestion des finances publiques (art. 64) et tous autres documents que le Conseil du trésor et le ministère des Finances lui communiquent éventuellement à cette fin. Il s'agit notamment d'états retraçant les transactions financières effectuées pendant l'exercice, les dépenses et les recettes de même que les actifs et les engagements virtuels de l'État (LGFP, art. 64).

Le bureau du vérificateur général contrôle la plupart des domaines d'activité de l'État, notamment :

- Les ministères et les agences fédérales, ces dernières allant de petites unités jusqu'à de grands organismes complexes dont les activités s'exercent dans l'ensemble du Canada et à l'étranger.
- Les entreprises d'État (par exemple la société Radio-Canada et la Monnaie canadienne). La loi LGFP prévoit qu'elles fassent tous les

cing ans l'objet d'un audit sur le bon usage de l'argent public (en plus du contrôle annuel de leurs états financiers).

- Les sociétés publiques rattachées à des ministères.
- Les activités partagées par plusieurs ministères, comme la gestion de l'immigration.
- Les questions qui concernent l'ensemble des administrations, par exemple la gestion du personnel ou l'informatique.

#### 4.5.3. Types de contrôles

En vertu de la loi sur le vérificateur général (art. 17 et 7.2.f) et de la loi sur la gestion des finances publiques (partie X), le vérificateur général procède à plusieurs types d'interventions :

- Des audits de performance des ministères et agences. Ils consistent à vérifier d'abord si les programmes sont gérés de façon économe et efficace, en tenant bien compte de leurs effets sur l'environnement ; et ensuite si le gouvernement a les moyens de mesurer leur adéquation aux objectifs.
- Des audits de certification des états financiers résumés, pour vérifier s'ils rendent bien compte de la situation financière globale des administrations. Seuls ceux du gouvernement du Canada, que l'on trouve à la section 2 du premier volume des comptes annuels, sont contrôlés. Les autres informations financières ne le sont pas explicitement, bien que le bureau du vérificateur général puisse en examiner certains aspects dans le courant de ses travaux.
- Des audits financiers d'entreprises d'État, d'administrations locales et d'autres organismes, pour vérifier la fiabilité des informations financières diffusées et leur conformité à la loi.
- Des enquêtes spéciales sur les entreprises d'État, pour déterminer si les systèmes et pratiques qu'elles emploient donnent une garantie raisonnable de protection des actifs, de gestion économe et efficace des ressources ainsi que d'exécution effective des activités.

En outre, le vérificateur général rédige un rapport annuel exposant dans quelle mesure les ministères remplissent les objectifs et appliquent les plans définis par la stratégie de développement durable que les amendements apportés en 1995 à la loi LVG leur demandent de formuler.

#### 4.5.4. *Pouvoirs d'investigation*

La loi sur le vérificateur général comporte des dispositions relatives à ses pouvoirs d'investigation (art. 13). Le vérificateur général a le droit de se faire communiquer, à tout moment opportun, des informations en rapport avec l'accomplissement des missions ainsi que de requérir et de recevoir les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires. Il peut installer dans un ministère des membres de son personnel et ce ministère doit fournir les locaux adéquats. En outre, le vérificateur général peut interroger sous serment toute personne sur des sujets en rapport avec les comptes publics. Pour mener à bien ses enquêtes, le vérificateur général peut exercer les attributions judiciaires, spécifiées à la partie I de la loi sur les enquêtes pénales.

#### 4.5.5. *Obligations d'établissement et de publication de rapports*

Depuis 1879, le principal moyen d'information est le rapport annuel remis à Chambre des communes par le vérificateur général (art. 7). Les observations de ce dernier sur les états financiers des administrations sont également intégrées aux comptes publics et complètent son rapport annuel d'audit. De plus, le vérificateur général peut établir des rapports spéciaux dans les cas suivants :

- S'il/elle estime que la question est si importante ou urgente qu'il/elle ne doit pas être empêché(e) d'intervenir avant la présentation du rapport annuel suivant (art. 8).
- S'il/elle considère que les moyens financiers prévus pour ses services dans le budget principal des dépenses soumis au Parlement ne lui permettent pas d'exercer ses responsabilités (art. 19).

Depuis l'amendement, en 1994, de la loi LGFP, le vérificateur général peut établir jusqu'à trois rapports par an, en sus du rapport annuel et des rapports spéciaux (art. 7). Pour chaque année, ces rapports donnent les résultats :

- Des audits conduits dans les ministères et agences de l'État fédéral et de ceux consacrés aux problèmes intéressant plusieurs ministères.
- Des audits effectués dans l'ensemble des administrations.
- Des rapports de suivi qui exposent les mesures prises par les ministères à la suite des audits précédents.
- Des observations d'audit, qui portent sur des sujets d'une certaine importance non traités dans les rapports d'audit mentionnés ci-dessus.

Tous les rapports annuels doivent être soumis à la Chambre des communes, au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils s'appliquent. Si le vérificateur général propose de faire un rapport supplémentaire, il est tenu de le notifier par écrit à la Chambre des communes et chacun de ces rapports doit être communiqué à la Chambre pas plus de 30 jours après la notification qui lui a été faite (art. 7).

#### 4.5.6. *Mise en œuvre des conclusions*

Le bureau du vérificateur général ne dispose pas de pouvoirs propres en la matière. Il donne des informations et des avis au Parlement, puis attend de l'influence des élus et de la force de l'opinion publique qu'elles fassent adopter ses recommandations. En 2004, le rapport annuel du vérificateur général a signalé un certain nombre de cas où des fonctionnaires ne respectaient pas les contrôles financiers et pratiquaient délibérément une gestion inappropriée des fonds publics. Le gouvernement a réagi en annonçant une révision et un renforcement de la loi LGFP pour élever le niveau de surveillance et de responsabilité.

## Notes

1. Outre ces textes, il existe diverses lois fiscales, des lois relatives à des programmes et des lois de dotation, qui autorisent le gouvernement à dépenser des fonds publics ou à recouvrer des impôts. En 1992 a été votée la loi de limitation des dépenses, pour maîtriser les engagements de l'État ; elle est devenue caduque en 1996. De même, la loi de 1992 sur le service de la dette publique et sa réduction a été officiellement abrogée en 2003.
2. Bien que la loi ait contribué à freiner les engagements de l'État, elle aurait mieux répondu à ses objectifs si elle avait également traité le volet recettes du budget (Geist, 1997 ; Philipps, 1997).
3. Les tests sont les suivants : 1) Le programme répond-il à un intérêt public ? ; 2) S'agit-il d'un rôle approprié pour l'État ? ; 3) Un autre échelon de l'État (provincial ou local) pourrait-il faire mieux ? ; 4) Pourrait-on laisser ce rôle au secteur privé ou au bénévolat ? ; 5) Le programme pourrait-il être réalisé plus efficacement ? ; 6) Est-il financièrement supportable par l'État ?

4. La loi sur la gestion des finances publiques autorise la création du Conseil du trésor, avec le statut de comité du conseil privé. L'article 7 définit comme suit les responsabilités du conseil : politique générale, organisation et contrôle de la fonction publique ; gestion financière, ce qui recouvre les estimations, dépenses, engagements financiers, comptes et pratiques de gestion des ministères ; enregistrement et comptabilisation des recettes perçues ou à percevoir ; examen des projets de dépenses annuels et à plus long terme des ministères, avec détermination des priorités ; gestion des agents publics, notamment fixation des conditions d'emploi. En outre, ce texte constitue le fondement juridique du ministère des Finances, responsable de la gestion du fonds unifié des recettes ainsi que de la supervision, du contrôle et du pouvoir de décision pour toutes les questions financières que la loi n'attribue pas au Conseil du trésor ou à un autre ministre (art. 14-16).
5. La nouvelle loi sur l'emploi dans la fonction publique remplace la loi du même nom de 1967, amendée en 1992. La mise en œuvre se fera par étapes en 2005. Voir [www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/chambus/house/bills/government/C-25/C-25\\_4/C-25\\_cover-E.html](http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/chambus/house/bills/government/C-25/C-25_4/C-25_cover-E.html).
6. Cf. Secrétariat du Conseil canadien du trésor (2002).
7. L'objectif officiel des consultations pré-budgétaires est de créer un mécanisme permettant aux citoyens de formuler des suggestions à inclure dans le budget à venir. Mais il semble que la motivation principale ait été de faire connaître la situation budgétaire à l'opinion publique et de créer un contexte plus propice à l'acceptation de décisions budgétaires délicates. Le fait de passer par le Parlement a également permis d'impliquer l'opposition dans les débats sur la réorientation de la politique budgétaire.
8. Cette convention constitutionnelle, commune à la plupart des pays de tradition politique britannique, découle des pratiques budgétaires en vigueur au 18<sup>ème</sup> siècle au Royaume-Uni, où le monarque « facturait » ses dépenses au Parlement. Ce dernier ne « proposait » pas les fonds de sa propre initiative.
9. Ainsi, le gouvernement Clark a démissionné en 1979 parce que le Parlement avait refusé de voter ses projets budgétaires. Depuis lors, les gouvernements s'assurent habituellement du soutien parlementaire à leurs projets avant de les présenter. Si ce soutien n'est pas acquis, ils peuvent retirer certaines dispositions du budget.

## *Bibliographie*

- Blöndal, Jón (2001), « La budgétisation au Canada », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 2, OCDE, Paris, pp. 39-84.
- Commission de la fonction publique (2003a), *Les rouages du gouvernement*, Commission de la fonction publique, Ottawa, [www.edu.psc-cfp.gc.ca/tcdc/learn-apprend/psw/hgw/menu\\_e.htm](http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tcdc/learn-apprend/psw/hgw/menu_e.htm).
- Commission de la fonction publique (2003b), « Aperçu des récentes réformes de la fonction publique au Canada, en Grande-Bretagne, en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis », Commission de la fonction publique, Ottawa, [www.psc-cfp.gc.ca/research/world\\_ps/world\\_ps\\_e.pdf](http://www.psc-cfp.gc.ca/research/world_ps/world_ps_e.pdf).
- FMI (Fonds monétaire international) (2002), *Canada: Report on the Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module*, FMI, Washington, DC.
- Geist, Michael (1997), « Balanced Budget Legislation: An Assessment of the Recent Canadian Experience », *Ottawa Law Review*.
- Kelly, Joanne (2001), « Managing the Politics of Expenditure Control: Cabinet Budget Committees in Australia and Canada, 1975 to 1999 », miméo, Griffith University, Australie.
- Ministère des Finances du Canada (2003a), *Mise à jour économique et budgétaire*, novembre, Ottawa.
- Ministère des Finances du Canada (2003b), *Résumé du budget*, Ottawa.
- OCDE (2000), *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE, Canada*, OCDE, Paris.
- Phillips, Lisa C. (1997), « The Rise of Balanced Budget Laws in Canada : Legislating Fiscal (Ir)Responsibility », *Osgood Hall Law Journal*, vol. 34.
- Secrétariat du Conseil canadien du trésor (2002), *Guide de préparation des rapports ministériels sur le rendement*, Secrétariat du Conseil canadien du trésor, Ottawa.

Sturm, Roland et Markus M. Müller (1999), *Public Deficits: A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*, Pearson Education Limited, Essex.

Wanna, John, Lotte Jensen et Jouke de Vries (dir. pub.) (2003), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.





## Corée\*

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>256</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>260</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>261</i>
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire .....</i>	<i>266</i>

\* Cette étude a bénéficié des observations de Hong Sang Jung, directeur au ministère du Plan et du Budget, de plusieurs hauts fonctionnaires appartenant au ministère des Finances et de l'Économie (MOFE) ainsi qu'au Conseil d'audit et d'inspection, et aussi de collègues de l'OCDE, dont Sang-In Kim (du ministère des Affaires gouvernementales et de l'Administration interne).

## 1. Aperçu général

### *1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire*

En Corée, la procédure budgétaire est régie par un ensemble de textes de lois. La Constitution, pierre angulaire du cadre juridique, pose les règles budgétaires fondamentales et désigne les principaux acteurs de la procédure budgétaire. L'exécutif établit le projet de budget national, que le Parlement (l'Assemblée nationale) examine et vote. Le Conseil d'audit et d'inspection (BAI en anglais) joue un rôle essentiel pour assurer le caractère responsable du système budgétaire. Les collectivités locales sont budgétairement autonomes vis-à-vis du gouvernement central. La Constitution fixe aussi d'autres règles fondamentales, relatives par exemple aux budgets provisoires et aux lois de finances rectificatives. En dépit de ces dispositions assez détaillées, la Constitution renvoie à diverses autres lois de nombreux aspects du pouvoir budgétaire ; les principaux textes en la matière sont la loi sur le budget et la comptabilité publique (BAA), la loi-cadre sur la gestion des « fonds publics » (FAFM), la loi sur l'Assemblée nationale (NAA) et la loi sur le Conseil d'audit et d'inspection (BAIA) (encadré 1).

#### **Encadré 1. Corée : principales lois sur le système budgétaire**

- Constitution de 1948, amendée.
- Loi de 1948 sur l'Assemblée nationale, amendée.
- Loi de 1961 sur le budget et la comptabilité publique, amendée.
- Loi-cadre de 1991 sur la gestion des « fonds publics », amendée.
- Loi de 1963 sur le Conseil d'audit et d'inspection, amendée.
- Loi de 1961 sur les budgets et la comptabilité des entreprises publiques, amendée.
- Loi de base de 2002 sur la gestion des « dépenses statutaires ».
- Loi de 2002 sur la gestion de la trésorerie ; loi de 1950 sur la gestion des actifs publics, amendée ; loi de 1949 sur les emprunts publics, amendée.
- Loi de 1949 sur l'autonomie locale, amendée ; loi de 1963 sur les finances locales, amendée ; loi de 1961 sur le partage des impôts, amendée ; loi de 1990 sur les transferts aux collectivités locales, amendée.

*Sources* : Sites Internet en anglais du ministère du Plan et du Budget ([www.mpb.go.kr/](http://www.mpb.go.kr/)) ; de l'Assemblée nationale ([www.assembly.go.kr/index.jsp](http://www.assembly.go.kr/index.jsp)) ; du Conseil d'audit et d'inspection ([www.bai.go.kr/](http://www.bai.go.kr/)).

Le budget national se compose du compte général, des comptes spéciaux et des « fonds publics » (OCDE, 2003). Le compte général, communément qualifié de « budget », représente les principales activités budgétaires de l'État central. Les budgets des comptes spéciaux, prévus par des lois (il y en a actuellement 22), ont des objectifs spécifiques et disposent parfois de ressources affectées exclusivement à ces objectifs. C'est également le législateur qui crée des « fonds publics » (actuellement au nombre de 57), quand c'est nécessaire à la réalisation d'un but spécifié. Alors que la loi sur le budget et la comptabilité publique (BAA) fixe les règles applicables au compte général et aux comptes spéciaux, la loi-cadre sur la gestion des fonds publics régit ces derniers<sup>1</sup>. La première est un texte de base à caractère général, qui régit l'ensemble de la procédure budgétaire au niveau de l'État central. Elle précise les détails des règles qui gouvernent les rapports, au sein de l'exécutif, entre le MPB, autorité budgétaire centrale, et les ministères. Ses principales dispositions concernent : le contenu du budget national ; la nature des documents devant être présentés à l'Assemblée nationale ; les procédures à suivre pour établir le budget national ; les modalités d'exécution de ce dernier et les informations en rapport ; enfin le système comptable à utiliser. En revanche, la loi sur le budget et les comptes des entreprises publiques (PEBAA) prévoit des procédures budgétaires et comptables plus souples pour les chemins de fer<sup>2</sup>, les services postaux, les télécommunications, les achats des administrations et la gestion des céréales, ces activités étant de nature commerciale. Par ailleurs, la loi-cadre relative aux fonds publics (FAFM) fixe des règles de gestion particulières. Elle précise les conditions à remplir pour la mise en place d'un fonds public, les documents qui doivent être approuvés par l'Assemblée nationale et les principes d'efficacité, de transparence et de responsabilité applicables à l'administration de ces fonds. Elle demande qu'un projet de gestion des fonds soit soumis chaque année à l'accord de la représentation nationale, de façon analogue à la procédure suivie pour le budget national.

L'Assemblée nationale dispose de sa propre loi (NAA) pour régler les modalités d'examen du budget. Ce texte institue la Commission spéciale du budget et des règlements, qui a pour mission exclusive d'analyser et d'approuver les projets annuels de budget et de plan de gestion des fonds publics. Elle indique aussi la composition et le mode de fonctionnement de cette commission. La loi sur le Conseil d'audit et d'inspection (BAIA), qui est son acte constitutif, établit des règles de procédure assurant la responsabilité du gouvernement et des autres entités du secteur public.

La trésorerie, les actifs publics et la dette sont régis par la loi sur la gestion des avoirs du trésor, la loi sur l'administration des actifs publics et la loi sur les emprunts d'État. Enfin, divers textes concernant les finances des

collectivités locales réglementent dans le détail leurs procédures et leur gestion budgétaire (lois sur l'autonomie locale, les finances locales, le partage des impôts et les transferts aux collectivités locales).

## ***1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire***

Jusqu'à la fin des années 90, les principales lois budgétaires adoptées dans les années 60 n'ont pas fait l'objet de réformes substantielles<sup>3</sup>. Comme les résultats budgétaires avaient été satisfaisants pendant plusieurs décennies, on éprouvait moins le besoin de réformer la législation que dans d'autres pays de l'OCDE. Même au terme de la crise asiatique commencée en 1997, la dette publique brute n'atteignait qu'environ 22 % du PIB en 2001, soit bien moins que la moyenne de 74 % constatée dans la zone de l'OCDE (OCDE, 2003)<sup>4</sup>. Dans ces conditions, la Corée a conservé un mécanisme budgétaire basé sur les intrants, un contrôle strict de l'autorité budgétaire centrale sur l'exécution du budget et l'absence de règles budgétaires officielles pour maîtriser les dépenses publiques.

Le fonctionnement du système budgétaire a attiré l'attention au cours de la crise financière de 1997, qui a exigé une réorientation radicale de la politique budgétaire comparativement à la gestion conservatrice pratiquée antérieurement<sup>5</sup>. L'État a notamment commencé à lancer des emprunts publics pour stimuler l'économie, ce qui a gonflé la dette. De plus, on a reconnu l'existence de facteurs de hausse potentielle des dépenses publiques à moyen terme : il s'agit des conséquences du programme de restructuration du secteur financier (financé surtout par des obligations ayant la garantie de l'État) ; de l'augmentation des charges au titre des retraites, de la santé et de l'indemnisation du chômage ; du coût incertain de la coopération avec la Corée du nord (OCDE, 2003). Enfin, le nombre de « fonds publics » avait augmenté régulièrement au fil des années et cela compliquait la gestion budgétaire globale, surtout dans la mesure où l'examen de ces fonds était distinct de celui du budget national (MPB, 2002).

Pour répondre à ces défis, le gouvernement a procédé à certaines réformes de la législation budgétaire (MPB, 2004a). En premier lieu, la loi FAFM a été substantiellement amendée en 2001 et 2003, afin d'améliorer la transparence des fonds publics et de renforcer leur surveillance par l'Assemblée nationale. Désormais, tous les fonds publics sont soumis à son autorisation. Avant que la loi soit amendée, ils échappaient au contrôle des élus, alors même qu'ils sont financés par des taxes ou par des transferts budgétaires. La réforme va dans le sens de l'unification des opérations du budget national.

En deuxième lieu, la loi de base sur la gestion des « dépenses statutaires » a été adoptée en 2002, afin de clarifier les conditions

d'existence et de mise en œuvre des taxes parafiscales<sup>6</sup>. Pour empêcher les ministères d'en créer de nouvelles et pour rendre plus transparentes celles qui existent, la loi oblige les ministères à obtenir l'accord préalable du MPB avant toute nouvelle taxe et à informer annuellement l'Assemblée nationale des modalités de recouvrement et d'utilisation des recettes collectées. Ce texte a renforcé le contrôle de la représentation nationale sur la gestion des finances publiques.

En troisième lieu, le Conseil d'État et l'Assemblée nationale ont débattu, en 2004, d'une réforme radicale (« *big bang* ») de la législation budgétaire. En juillet, le MPB a proposé un « projet de loi sur le budget national » (MPB, 2004b). Ce nouveau texte vise à renforcer la viabilité, la transparence et l'efficacité du budget ; son adoption éventuelle aurait des conséquences importantes. Les ambitieuses réformes suggérées, qui sont décrites à l'encadré 2, contribueraient à maîtriser les risques budgétaires et à faciliter une répartition adéquate des ressources dans une optique de moyen terme (Park, 2004). Le nouveau projet s'inscrit dans le sillage de la loi de responsabilité budgétaire, soumise à l'Assemblée nationale en 2001, mais qui n'a pas été votée faute de consensus politique<sup>7</sup>.

### **Encadré 2. Corée : principales dispositions du projet de loi de 2004 sur le budget national**

- La loi sur le budget et la comptabilité publique ainsi que la loi-cadre sur la gestion des « fonds publics » seraient abrogées.
- Le gouvernement soumettrait à l'Assemblée nationale un programme budgétaire à moyen terme (avec des objectifs pour le solde consolidé des dépenses publiques et la dette) et un plan de gestion de la dette nationale.
- Un mécanisme « vertical » remplacerait la budgétisation actuelle, détaillée et mécaniquement haussière.
- Les lois de finances rectificatives seraient réservées aux situations d'urgence.
- Tout projet de loi entraînant une majoration des dépenses publiques ou une diminution des recettes devrait s'accompagner de mesures en finançant le coût. Le MPB ou le MOFE seraient obligatoirement consultés avant le débat à l'Assemblée nationale.

Sans préjudice de l'adoption éventuelle du projet de loi sur le budget national, le Conseil d'État a décidé en 2004 de mettre en place un mécanisme budgétaire « vertical », qui consiste à assigner aux ministères dépensiers des limites strictes lors de l'établissement du budget (MPB, 2004c; MPB, 2004d)<sup>8</sup>. C'est sur cette base que les ministères préparent leurs

demandes budgétaires avant la fin du mois de mai, délai de rigueur légal pour les soumettre. Bien que non encore inscrite dans la loi (au moment de la rédaction de ce chapitre), cette réforme marquera un tournant dans la gestion des dépenses publiques ; elle cherche en effet à mettre en place un cadre stratégique pour les décisions budgétaires qui, au moyen d'une approche directive, est susceptible de modifier à terme le mode de gestion et les conceptions en matière d'organisation administrative.

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

Le cadre juridique des finances publiques intègre les règles d'annualité, d'universalité, d'équilibre, de responsabilité et de spécialité. Toutefois, la législation budgétaire n'a pas donné une place suffisante aux principes modernes de transparence, de stabilité et de performance.

Le principe d'autorisation obligatoire par l'Assemblée nationale est inscrit dans la Constitution de 1948 (art. 54, 58 et 59) et dans d'autres lois. L'Assemblée nationale doit approuver les nouveaux impôts (y compris les taxes parafiscales) ou les modifications de la fiscalité existante, avant que l'exécutif puisse recouvrer les recettes correspondantes ou les dépenser. Le principe de responsabilité figure également dans la Constitution et dans la loi sur le Conseil d'audit et d'inspection. Ce dernier, en sa qualité d'institution suprême de contrôle, vérifie les comptes annuels de l'État, puis soumet un rapport au président de la république et à l'Assemblée nationale.

La Constitution, complétée sur ce point par la loi sur le budget et la comptabilité publique, pose le principe de l'annualité du budget. L'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre (BAA, art. 2). L'exécutif doit préparer le projet de budget correspondant (art. 54 de la Constitution). Les estimations budgétaires portent sur une période de douze mois. Les documents présentent des données relatives à l'exercice annuel et les crédits ouverts doivent, en principe, être consommés au cours de cet exercice (la section 4 ci-dessous traite des circonstances exceptionnelles).

La règle de l'unité, qui demande l'inclusion dans le même document budgétaire de la totalité des ressources et des charges, n'est pas bien respectée. Les documents budgétaires, qui concernent le compte général, les comptes spéciaux et les « fonds publics », sont communiqués séparément à l'Assemblée nationale. Toutefois, le total des recettes et des dépenses approuvé par l'Assemblée nationale couvre l'ensemble des activités financières de l'État (principe d'universalité). La règle de spécialité est citée par la loi BAA. Les crédits sont votés à des fins spécifiques (art. 20). Les

budgets de tous les ministères sont établis en fonction de classifications économiques et fonctionnelles détaillées.

La loi BAA pose également le principe de l'équilibre. Elle exige un équilibre comptable entre les dépenses budgétaires, d'une part, et les recettes et financements, d'autre part (art. 3 et 18). Les charges annuelles doivent en principe être couvertes par des moyens autres que les émissions d'emprunts ou le crédit (art. 5). La loi BAA n'autorise l'émission de titres publics ou le recours au crédit que si c'est inévitable et sous réserve de l'accord préalable de l'Assemblée nationale (règle de stabilité).

Divers commentateurs ont attiré l'attention sur le manque de transparence du système budgétaire (cf. par exemple FMI, 2001 ; OCDE, 2003). La transparence a été gênée par une organisation budgétaire très fragmentée et cloisonnée : il existe un compte général, des comptes spéciaux et des « fonds publics ». La documentation budgétaire ne comporte pas d'exposé des principaux risques et le principe de performance n'est pas respecté. Dans un effort pour rendre plus efficace la gestion des finances publiques, on a lancé en 1999 des projets pilotes ; 26 agences participant à ce dispositif ont établi et soumis au MPB des projets de performances, assortis d'objectifs, de stratégies et d'indicateurs précis. Mais ils ont été appliqués sur la base d'une décision du Conseil d'État et non de la loi.

### **3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire**

#### *3.1. L'exécutif et le législatif*

##### *3.1.1. Aperçu général*

La Corée est un État unitaire, doté d'un gouvernement central et de deux niveaux de collectivités locales. C'est un système politique présidentiel, dans lequel le président est le chef de l'État. La Constitution prévoit qu'il dirige l'exécutif (art. 66). Le pouvoir législatif est exercé par une seule chambre (l'Assemblée nationale), dont les principales attributions sont le contrôle du pouvoir exécutif et le vote des lois, y compris le budget annuel. Mais l'Assemblée nationale a des pouvoirs limités pour amender le projet de budget, car la Constitution ne lui permet pas d'initier de nouvelles dépenses ou de majorer les estimations de crédits budgétaires sans l'accord de l'exécutif.

##### *3.1.2. Rôles et responsabilités du Conseil d'État et des ministres*

Selon la Constitution (art. 88), le Conseil d'État<sup>9</sup> est l'instance de décision la plus élevée de l'exécutif. Dirigé par le président, il comprend le Premier ministre, le ministre des Finances et de l'Economie, le ministre du

Plan et du Budget et d'autres ministres (pas plus de trente et pas moins de quinze) ; il délibère sur les mesures budgétaires importantes qui sont du ressort de l'exécutif : projets de budgets, règlement des comptes, plans de cession d'actifs publics et contrats entraînant des obligations financières pour l'État (art. 89 de la Constitution ; art. 12 de la loi d'organisation du gouvernement). Les ministres sont responsables individuellement ; ils ne sont pas légalement tenus d'assumer la responsabilité collective des décisions du Conseil d'État.

### *3.1.3. Institution des ministères et des agences de l'exécutif*

Les organes centraux des pouvoirs publics, y compris les ministères, sont institués et leurs rôles définis en fonction des dispositions de la loi d'organisation de l'État (GOA) de 1948, amendée. La révision des structures existantes de l'État central est également régie par cette loi. L'Assemblée nationale exerce donc une forte influence sur la création ou la réorganisation des ministères. Au sein de l'exécutif, la responsabilité de la gestion et du contrôle budgétaires est partagée entre trois ministères : le ministère du Plan et du Budget (MPB), le ministère des Finances et de l'Économie (MOFE) et le ministère des Affaires gouvernementales et l'Administration interne (MOGAHA). Le MPB est tout d'abord responsable de la formulation et de l'exécution du budget. En outre, il supervise et coordonne le programme de privatisation et de restructuration des entreprises d'État (GOA, art. 23). Le MOFE s'occupe de la préparation des perspectives macroéconomiques et des projections de recettes (GOA, art. 27). L'exécution du budget de l'État central s'effectue selon le dispositif de consommation des crédits fixé par le MPB et le plan financier mensuel arrêté par le MOFE, le déblocage des fonds nécessaires étant assuré par le bureau du trésor du MOFE. Le MOGAHA est responsable des finances et de l'administration des collectivités locales (GOA, art. 33).

Les ministères dépensiers formulent leurs propres propositions budgétaires, qu'ils soumettent au MPB ; ensuite, ils exécutent le budget voté par l'Assemblée nationale et ventilé par le MPB, en respectant les dispositions des lois GOA et BAA. Pendant la phase de préparation des propositions budgétaires, ils doivent harmoniser leurs priorités de politique avec les lignes directrices définies par le MPB. Les ministères disposent d'une marge de manœuvre très limitée pour redéployer des crédits entre différentes parties du budget.

La loi de 1999 sur l'institution et le fonctionnement des agences de l'exécutif, amendée, prévoit des règles spéciales dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité administrative et la qualité des services. En 2004, il existait 26 agences établies dans le cadre de cette loi<sup>10</sup>. Les directeurs des



agences sont recrutés selon un mode de compétition ouvert et autonomes en matière de gestion de personnel, d'organisation et d'exécution du budget. On leur garantit l'indépendance pour diriger l'organisation, mais ils doivent assumer la responsabilité des résultats. Ils ont toute latitude pour nommer et transférer des salariés, recruter des contractuels et décider du versement de primes. Pour garantir l'autonomie budgétaire, les agences appliquent une comptabilité spécifique, qui suit en partie la comptabilité des sociétés et donne au budget une plus grande souplesse d'exécution que dans les autres organismes administratifs généraux. Les directeurs d'agence doivent adresser leurs plans opérationnels au ministère de tutelle, mais ne sont pas tenus de soumettre leurs rapports de performance à l'Assemblée nationale.

#### *3.1.4. Responsabilités des hauts fonctionnaires*

Elles sont définies par la loi de 1949 sur la fonction publique nationale, amendée. Il n'y a pas de législation particulière portant sur les responsabilités et le rôle des hauts fonctionnaires. La fonction publique est fondée sur le principe du mérite (art. 26). Les nominations de fonctionnaires, qui dépendent de leurs compétences et capacités, résultent d'examens, de travaux réalisés et des qualifications professionnelles. Chaque fonctionnaire est tenu d'accomplir son service dans l'intérêt du public et de faire de son mieux dans l'exercice de ses fonctions. Il n'a pas le droit de travailler dans une société privée ou dans une autre entité à but lucratif, pas plus que d'avoir des activités politiques. Il doit garder le secret le plus absolu sur toute information sensible reçue dans l'exercice de ses attributions. Les fonctionnaires doivent également respecter un code de conduite, formulé par la loi de 1981 sur l'éthique du service public, amendée, et par le code d'éthique de la fonction publique. La loi et le code imposent une obligation de loyauté à l'égard de l'État, d'honnêteté et de service de la population ainsi que d'intégrité professionnelle et personnelle.

#### *3.1.5. Institution et rôles des commissions parlementaires*

La loi sur l'Assemblée nationale prévoit la création d'une commission spéciale du budget et des règlements, chargée d'examiner et d'approuver le projet de budget et le plan de gestion des fonds publics (art. 45). Ce texte stipule que :

- La Commission budgétaire comprend 50 membres, choisis par le président de l'Assemblée nationale, sur proposition des élus représentant chaque parti politique.
- La durée du mandat des membres de la commission est de 1 an.

- Le président de la commission est élu en séance plénière, selon une procédure similaire à l'élection du président de l'Assemblée nationale.

Outre la Commission budgétaire, il existe une Commission des finances et de l'économie, qui a compétence pour les projets de lois fiscaux, les prévisions de recettes et les questions intéressant le MOFE. Cette deuxième commission soumet un rapport sur les prévisions de recettes à l'approbation de la Commission budgétaire.

Pour renforcer le contrôle des élus sur le budget national, on a créé en 2004 l'office budgétaire de l'Assemblée nationale (NABO), doté d'une centaine de collaborateurs ; cela a été rendu possible par le vote, en 2003, de la loi relative à cet organisme et par des amendements à la loi sur l'Assemblée nationale. L'office a pour principale mission d'aider les parlementaires à exercer leurs missions en matière budgétaire (NABO, 2004). Il analyse et évalue en particulier la politique budgétaire du gouvernement, le projet de budget national et le projet de plan de gestion des fonds publics.

### ***3.2. Rôle et responsabilités des administrations infranationales***

La Constitution, qui définit la structure des collectivités locales et de leurs conseils, pose le principe d'autonomie ; elle leur donne compétence pour prendre des dispositions en la matière, dans les limites fixées par les lois et règlements (art. 117). Elle habilite les autorités locales à décider de leur forme ainsi que de l'organisation et des attributions des conseils locaux (Art. 118). Sur le fondement de l'autorité découlant de la Constitution, la loi de 1949 sur l'autonomie locale, amendée, règle la structure et les fonctions des administrations infranationales, qui ont deux échelons : 16 grandes collectivités territoriales (sept métropoles urbaines et neuf provinces) et 232 entités de niveau inférieur pour les villes (*Shi*), les comtés (*Gun*) et les districts (*Gu*) (situation en 2004). En outre, cette loi demande aux collectivités territoriales d'assurer des fonctions locales autonomes et des tâches déléguées par l'État (par exemple l'entretien des autoroutes, dont le gouvernement central et les collectivités décentralisées partagent le coût). La loi de 1963 sur les finances locales, amendée, prévoit pour les collectivités locales des procédures budgétaires autonomes et les habilite à lever des impôts indépendamment de l'État central, dans les limites définies par la législation. Les lois de 1949 et 1963 leur font obligation d'établir des budgets équilibrés. Tous leurs emprunts doivent être approuvés par le gouvernement central, ce qui garantit une gestion budgétaire prudente (Kim, 2003a).

### Encadré 3. Corée : principales lois régissant les rapports budgétaires entre les différents échelons des pouvoirs publics

- **Loi de 1961 sur le partage local des impôts, amendée** : elle prévoit un dispositif de redistribution verticale des impôts, visant à gommer les disparités horizontales entre les capacités contributives et les besoins. Elle alloue aux communautés locales un pourcentage fixe du total des impôts nationaux (15 %, mais il devrait atteindre 18.3 % en 2005). Les 10/11èmes du montant versé consistent en transferts généraux, basés sur des critères prédéfinis, alors que le modeste solde (1/11ème) est affecté et donc assimilable à une subvention conditionnelle.
- **Loi de 1971 sur le partage des impôts au profit de l'enseignement local, amendée** : selon ce texte, une proportion fixe du total des impôts nationaux (13 % actuellement) doit être réservée exclusivement aux investissements des collectivités locales dans des équipements éducatifs.
- **La loi de 1963 sur les subventions du trésor national, amendée** : les subventions du trésor s'ajoutent aux aides conditionnelles versées localement pour des projets spécifiques. Elles sont accordées en fonction des priorités nationales pour chaque secteur économique, définies à partir des évaluations annuelles que fait le gouvernement central des besoins locaux. Elles sont également conformes à des objectifs nationaux qui, en leur absence, ne seraient pas pris en compte par les collectivités locales.
- **Loi de 1990 sur le fonds des transferts aux collectivités locales, amendée (abrogée à la fin de 2004)** : les interventions de ce fonds sont intermédiaires entre le partage des impôts et les aides conditionnelles ; on les qualifie souvent de subventions « en bloc », car les objectifs poursuivis sont assez larges. Le mécanisme a été mis en place pour stimuler les investissements locaux en infrastructures, par exemple l'entretien des routes, l'agriculture et la pêche, l'assainissement des eaux et le développement régional. Le financement provient d'une certaine fraction des recettes fiscales nationales.
- **Loi spéciale de 2003 sur le développement régional** : le fonds de développement régional, qui remplace le fonds des transferts locaux, commencera à opérer en 2005 avec l'objectif de contribuer à l'essor des régions sous-développées.

Divers transferts des pouvoirs publics sont prévus pour atténuer les larges différences de capacité contributive entre les circonscriptions administratives (Hur, 2003 ; Kim, 2003b)<sup>11</sup>. Ainsi, alors que le ratio entre les ressources et les dépenses locales est de plus de 94 % dans la zone métropolitaine de Séoul, il est inférieur à 50 % dans plus de 80 % (194 sur 248) des collectivités locales (OCDE, 2003). La différence est couverte en

grande partie par des transferts de l'État central, sous forme de partage de recettes fiscales et de subventions. Trois lois régissent les relations budgétaires entre les différents échelons de la puissance publique : la loi sur le partage des impôts, la loi sur les subventions du trésor national et la loi sur le fonds des transferts locaux (encadré 3). A la différence d'autres pays de l'OCDE, il existe une loi relative à une taxe dont le produit doit être affecté exclusivement aux dépenses locales d'éducation (1971). Enfin, la loi spéciale de 2003 sur le développement régional équilibré (qui se substitue à la loi sur le fonds des transferts locaux et doit entrer en vigueur en 2005) instaure un fonds spécialement dédié au développement régional.

#### **4. Dispositions légales relatives aux différents stade du cycle budgétaire**

##### ***4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif***

###### *4.1.1. Portée institutionnelle du budget*

La loi BAA a pour objet « de poser les fondements juridiques du budget national et de la comptabilité publique » (art. 1). Les institutions couvertes par le budget national comprennent les services de la présidence, l'Assemblée nationale, le système judiciaire ainsi que la totalité des ministères, agences et commissions de l'État central (art. 14). Son champ d'application ne s'étend pas aux budgets des collectivités locales, qui sont régis principalement par la loi sur les finances locales. Les entreprises publiques sont également exclues du budget national.

###### *4.1.2. Fonds extrabudgétaires et affectation de ressources*

Les budgets des comptes spéciaux (22 actuellement) ont leurs propres ressources qui sont consacrées exclusivement aux objectifs spécialement définis par les lois instituant ces comptes. Il existe plusieurs sous-catégories de comptes spéciaux : 1) ceux associés à certaines entreprises d'État (il y en a cinq aujourd'hui, dont ceux des chemins de fer nationaux, des services de communication, des approvisionnements d'État et des agences publiques) ; 2) les fonds spéciaux détenus et gérés par l'État (le compte spécial de financement budgétaire est actuellement le seul) ; 3) les autres comptes, dont les ressources sont affectées à des dépenses spécifiques (16 actuellement, parmi lesquels la gestion du domaine public, l'adaptation structurelle de l'agriculture et des pêches, les pensions militaires, le service postal des assurances). Les fonds publics (57 actuellement), qui sont en général du ressort de la loi FAFM<sup>12</sup>, disposent aussi de ressources propres devant être consacrées uniquement à la réalisation des objectifs particuliers fixés par les différentes lois qui les ont institués<sup>13</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de la loi FAFM amendée en 2001 et 2003, qui soumet à l'approbation de

l'Assemblée nationale le plan de gestion de tous les fonds publics<sup>14</sup>, la distinction est moins tranchée entre le budget des comptes spéciaux et les fonds publics : en effet, les uns comme les autres doivent désormais être autorisés par l'Assemblée nationale (Cho, 2004; Koh, 2004). Toutefois, les fonds publics conservent davantage d'autonomie et une plus grande souplesse de gestion financière ; ils subissent aussi un examen parlementaire moins minutieux que le budget des comptes spéciaux. C'est la raison pour laquelle les ministères dépensiers préfèrent créer leurs propres fonds publics.

Le fonds national d'assurance santé, établi par la loi du même nom, est le seul fonds extrabudgétaire pour lequel l'autorisation du Parlement n'est pas requise. Tous les autres fonds de sécurité sociale – le fonds national des pensions, le fonds d'assurance chômage et le fonds d'assurance contre les accidents du travail – sont sous l'autorité du Parlement.

#### *4.1.3. Définition des agrégats budgétaires*

Le cadre légal du budget ne donne pas de définition des agrégats budgétaires. Jusqu'en 2003, ils étaient calculés a posteriori comme la somme des dépenses ministérielles. Mais, au début de 2004, une décision du Conseil d'État a instauré un nouveau système d'agrégats pour les ministères ou les secteurs. Désormais, les ministères dépensiers doivent établir leurs projets de budgets dans le cadre des grandeurs arrêtées par le Conseil d'État vers le mois d'avril. Ils les utilisent comme des directives générales pour formuler leurs demandes de crédits avant la fin de mai, qui est le délai de rigueur prévu par la loi BAA pour les soumettre au MPB.

#### *4.1.4. Règles budgétaires*

Aux termes de la Constitution, le gouvernement doit obtenir l'accord préalable de l'Assemblée nationale pour pouvoir lancer des emprunts publics (Art. 58). Il ne peut émettre des obligations publiques que dans la limite d'un plafond annuel fixé par l'Assemblée et doit retourner devant elle pour être autorisé à placer des emprunts supplémentaires. Cette contrainte mise à part, le gouvernement n'est pas légalement tenu de respecter d'autres règles budgétaires comme une limitation légale du montant des dépenses ou un objectif de réduction du déficit des finances publiques.

#### *4.1.5. Calendrier de la préparation et de la présentation du budget au Parlement*

L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre (BAA, art. 2). La Constitution et la loi BAA précisent la durée de chaque étape principale de la procédure budgétaire que doivent suivre le MPB et les ministères dépensiers (encadré 4). De plus, pour renforcer

l'évaluation préalable des grands projets d'investissements publics, le décret d'application de la loi BAA demande aux ministères, depuis 1999, de procéder à des enquêtes préliminaires de faisabilité pour les routes, les chemins de fer, les aéroports, les ports maritimes et les équipements culturels ; c'est ensuite seulement qu'ils peuvent adresser une demande de crédit au MPB (art. 9-2).

#### **Encadré 4. Corée : obligations légales applicables à l'élaboration du budget et à son examen**

- Fin février : les ministères dépensiers soumettent au MPB des demandes relatives à de nouvelles mesures et aux principaux programmes en cours (BAA, art. 25).
- 31 mars : le MPB adresse aux ministères dépensiers des lignes directrices, approuvées par le Conseil d'État et signées par le président, pour l'établissement du budget de l'exercice suivant (BAA, art. 25).
- 31 mai : les ministères dépensiers remettent au MPB leurs demandes écrites en matière de recettes et de dépenses, formulées conformément aux lignes directrices (BAA, art. 30).
- 2 octobre : le projet de budget est soumis à l'Assemblée nationale (l'article 54 de la Constitution prévoit qu'il le soit 90 jours avant l'exercice suivant).
- 2 décembre : vote de l'Assemblée nationale (l'article 54 de la Constitution prévoit qu'il ait lieu 30 jours avant l'exercice budgétaire suivant).

#### *4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif*

La loi sur le budget et la comptabilité publique (BAA) fixe plusieurs dates importantes concernant la procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif (encadré 4). Le MPB examine, pendant trois mois environ (de juin à août), les propositions des ministères dépensiers. Il établit un projet global de budget sur la base de toutes leurs demandes écrites. Au cours de cet exercice, il analyse en détail les requêtes qui lui sont adressées en tenant compte des résultats antérieurs, de l'exactitude de l'information et du potentiel de gonflement des crédits destinés aux mesures examinées<sup>15</sup>. Après les négociations et l'accord définitif, le projet de budget est finalisé fin juillet. Pour les questions qui restent à résoudre, le MPB procède à une série de consultations avec les ministères dépensiers, afin de trouver un terrain d'entente. Puis il informe le président du résultat de ces consultations et arrête le contenu du projet de budget. Quand celui-ci a été approuvé par le

Conseil d'État et signé par le président, le gouvernement le soumet à l'Assemblée nationale 90 jours avant le début de l'exercice.

#### 4.1.7. Documents annexés au projet de loi de finances

Le projet de budget comporte cinq éléments principaux (BAA, art. 19) :

- **Les dispositions générales** : il s'agit des lignes directrices du budget national, qui comprennent notamment le montant maximal autorisé des émissions de titres ou des appels au crédit, le plafond des emprunts temporaires et d'autres modalités nécessaires à l'exécution du budget (BAA, art. 26).
- **Le budget des ressources et des charges** : c'est une composante essentielle du projet de loi de finances, qui donne les estimations détaillées de recettes et de dépenses.
- **Les crédits pluriannuels** : la loi BAA indique les procédures applicables aux dépenses pour lesquelles l'État doit effectuer des paiements étalés sur plusieurs exercices, mais pas plus de cinq (art. 22).
- **Les reports de crédits sur le prochain exercice** : ce mécanisme joue quand on prévoit qu'un crédit ne sera pas consommé en totalité pendant l'exercice, en raison de la nature du programme. Selon la loi BAA, les crédits en question doivent être spécifiés dans le budget aux fins de report sur l'exercice suivant, avec l'accord préalable de l'Assemblée nationale (art. 23).
- **Les engagements virtuels à la charge du trésor (autorisations de contrats)** : l'État est autorisé à passer des contrats pour des projets qui feront nécessairement naître un engagement lors d'un exercice donné. Les estimations correspondant à ces contrats doivent figurer dans le projet de budget, qui est ensuite approuvé par l'Assemblée nationale (art. 24).

**Cadre macroéconomique et stratégie budgétaire.** La loi sur le budget et la comptabilité publique (BAA) ne prévoit pas d'inclure dans les documents budgétaires des informations relatives aux agrégats financiers à moyen terme, car la procédure actuelle est conçue pour s'appliquer à un seul exercice. Toutefois, elle permet au MPB d'élaborer un schéma budgétaire à moyen terme, afin de rendre la gestion des dépenses publiques plus efficace et plus viable (art. 16). Conformément à cette disposition, des plans à moyen terme sont présentés depuis les années 70. Cette programmation dans la durée, fait surtout ressortir le solde de l'État central et la stratégie budgétaire pour une période de cinq ans. Il s'agit de lignes directrices sans caractère officiel et non de limites légalement contraignantes. On ne donne pas le

détail du cadre macroéconomique qui sous-tend la prévision et des agrégats budgétaires à l'exception du solde général.

La loi BAA ne précise pas quel est l'organisme responsable des prévisions macroéconomiques qui servent à la préparation du budget. Mais la loi sur l'organisation de l'État assigne au MOFE la définition des perspectives macroéconomiques, le MPB fournissant des éléments à prendre en compte<sup>16</sup>. Les documents budgétaires ne présentent que des prévisions macroéconomiques relatives à un exercice. Le public ne peut avoir connaissance ni du modèle utilisé, ni des principaux paramètres qui déterminent les prévisions d'agrégats.

**Mesures nouvelles et services votés.** Selon la loi BAA, les ministères dépensiers doivent soumettre au MPB les principales mesures nouvelles et les dépenses reductibles avant la fin de février (art. 25). Le ministère utilise ces informations comme référence pour apprécier le degré de dérive potentielle des dépenses au cours de l'exercice à venir. Cependant, il n'existe pas de distinction officielle au sein des crédits entre mesures nouvelles et services votés, même si le MPB donne la liste des nouveaux projets aux fins d'examen parlementaire.

**Informations relatives aux performances.** La loi BAA ne prévoit pas de faire figurer dans les documents budgétaires des informations relatives aux performances. Pourtant, on a lancé en 1999 une expérience de budgétisation axée sur les résultats. En 2004, le MPB a adressé à 26 ministères dépensiers et agences des instructions générales concernant ce type d'information. Les projets pilotes sélectionnés, qui sont de portée limitée, n'ont pas encore été officiellement intégrés à la procédure d'élaboration du budget. On ne soumet pas à l'examen de l'Assemblée nationale de rapports exhaustifs traitant des résultats de l'action publique.

**Dépenses fiscales, engagements virtuels et risques budgétaires.** En vertu d'une procédure prévue par une loi fiscale spéciale de 1965, le MOFE a commencé en 1999 à informer l'Assemblée nationale des dépenses fiscales. En dépit des efforts du gouvernement pour les réduire, ces dernières ont représenté (exemptions et déductions incluses), au cours des années récentes, quelque 13 % des rentrées totales d'impôt (OCDE, 2004). Les dépenses fiscales ont pour principaux objectifs d'inciter les entreprises à investir, de soutenir les PME ainsi que la recherche-développement et de stimuler l'économie.

Le montant total des garanties octroyées par l'État doit faire l'objet d'une communication annuelle distincte à l'Assemblée nationale (loi BAA). Les engagements susceptibles d'en résulter ne sont pas quantifiés. Les engagements implicites de l'État, par exemple au titre des retraites publiques, restent confidentiels. La législation ne demande pas non plus



d'exposer, dans les documents annexés à la loi de finances, les principaux risques budgétaires.

**Autres informations exigées par la loi.** La loi BAA prévoit que les données mentionnées dans l'encadré 5 doivent figurer dans le projet budgétaire.

#### **Encadré 5. Corée : autres documents annexés à la loi de finances**

- Lignes directrices destinées à l'établissement du budget (art. 25).
- Montants bruts et nets des ressources et charges budgétaires, commentés ligne par ligne.
- Analyse des mesures se traduisant par des engagements à la charge du trésor. État des remboursements effectifs d'obligations publiques et des emprunts au terme de l'avant-dernier exercice ; leur montant actuel présumé au terme de l'exercice précédent et de celui en cours ; calendrier des remboursements annuels.
- Pour les mesures se traduisant par des engagements du trésor, montant estimé des dépenses à la fin de l'exercice précédent et de l'exercice en cours.
- Pour les crédits pluriannuels, montant estimé des dépenses effectuées jusqu'à la fin de l'exercice précédent ; montant prédéterminé au-delà de l'exercice actuel ; projets globaux et état d'avancement de leur réalisation.
- Nombre de personnes employées dans les entités budgétaires et hypothèses salariales associées aux propositions budgétaires.
- État de la valeur du patrimoine public au terme de l'avant-dernier exercice ; valeur estimée au terme de l'exercice précédent et de celui en cours.
- Si l'enveloppe budgétaire sollicitée par une institution indépendante est réduite, motifs de cette décision et opinion du responsable de l'institution concernée.
- Autres documents nécessaires pour clarifier la situation financière et le contenu du budget.

#### *4.1.8. Budgets du Parlement et des autres organes constitutionnels*

La loi BAA prévoit une procédure spéciale pour établir les budgets des organes constitutionnellement indépendants, à savoir l'Assemblée nationale, la Cour suprême, la Cour constitutionnelle et la Commission pour les élections nationales. Pour réduire des crédits demandés, le MPB doit

entendre l'institution concernée lors d'une réunion du Conseil d'État (art. 29) et mentionner la raison de cette mesure dans le projet de budget soumis à l'Assemblée nationale.

## ***4.2. La procédure budgétaire au Parlement***

### *4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget et contraintes pesant sur le débat parlementaire*

L'Assemblée nationale commence à examiner le budget au début d'octobre, étant donné qu'elle a l'obligation de se prononcer sur le projet dans les 30 jours qui précèdent le début de l'exercice (art. 54 de la Constitution). Il n'y a pas de restriction légale à la durée des débats au sein de la Commission du budget et en séance plénière du Parlement. Mais la loi sur l'Assemblée nationale fixe des dispositions générales de procédure pour l'examen du projet de budget (art. 84) :

- Après le dépôt de celui-ci à l'Assemblée, le président (ou parfois le Premier ministre au nom du président) prononce un discours en séance plénière, qui expose la politique économique et budgétaire du prochain exercice ainsi que l'orientation générale et les dispositions principales du projet.
- Le projet de budget doit d'abord être renvoyé devant les commissions permanentes compétentes : la Commission des finances et de l'économie, la Commission de l'éducation, la Commission de l'agriculture des forêts, des affaires maritimes et des pêches, la Commission de la santé et de la protection sociale, la Commission de l'environnement et du travail. Elles examinent les parties du projet qui sont de leur compétence et remettent leurs rapports au président de l'Assemblée.
- Le président de l'Assemblée doit adresser à la Commission du budget le projet de loi de finances, accompagné des rapports établis par les commissions permanentes.
- L'examen du budget commence par l'audition du MPB qui en explique les dispositions, et par l'analyse du rapport d'un expert membre de la commission. Après avoir recueilli diverses opinions, dont celles de ministres, la commission procède à la réduction ou à l'augmentation des crédits, ligne par ligne.
- La Commission du budget est tenue de respecter les conclusions des rapports des commissions permanentes compétentes, rédigées préalablement à son examen. Quand l'une de ces dernières

recommande de minorer un crédit, la Commission du budget doit obtenir son accord avant de prendre une décision définitive.

- Après le passage à la Commission du budget, le président convoque l'Assemblée en séance plénière. Le budget amendé est approuvé par un vote à la majorité.

La loi sur l'Assemblée nationale (art. 84-2), amendée en 2001, fixe la procédure générale pour l'examen du projet de plan de gestion des « fonds publics », qui est soumis aux élus conformément à l'article 7 de la loi FAFM. Elle stipule que l'Assemblée doit se prononcer sur ce projet 30 jours au plus tard avant le début de l'exercice. L'examen parlementaire suit une procédure et un calendrier identiques à ceux définis par la loi BAA.

#### 4.2.2. *Budgets provisoires*

La Constitution (art. 54) prévoit la possibilité de budgets provisoires. Si le projet de loi de finances n'est pas voté quand commence l'exercice, le gouvernement peut attribuer des crédits, correspondant au budget de l'exercice précédent, pour assurer les opérations suivantes : 1) entretien et fonctionnement des agences et des structures prévues par la Constitution ou par la loi ; 2) règlement des dépenses obligatoires inscrites dans la législation ; 3) poursuite des projets autorisés par les lois de finances antérieures. La loi BAA précise que les crédits ou les contrats qui ressortissent du budget provisoire sont considérés comme partie intégrante du budget annuel régulier lorsque ce dernier est voté par l'Assemblée nationale (art. 34).

#### 4.2.3. *Pouvoirs d'amendement*

La Constitution interdit à l'Assemblée nationale de majorer tout crédit proposé ou d'initier toute nouvelle dépense sans l'accord de l'exécutif (art. 57). Il est seulement permis aux élus de réduire les estimations de dépenses contenues dans le projet de budget. Dans les fait, néanmoins, l'Assemblée nationale exerce largement son pouvoir d'amender le projet. Par ailleurs, elle a toute latitude pour amender les projets fiscaux, ce qui peut avoir pour résultat d'augmenter ou de diminuer le déficit proposé par le gouvernement.

#### 4.2.4. *Autorisation des ressources*

La Constitution prévoit que le législateur détermine la nature et le taux des impôts (art. 59). C'est donc l'Assemblée nationale qui décide seule d'imposer de nouveaux prélèvements ou de modifier le niveau de ceux qui existent. En outre, la loi de base de 2002 sur la gestion des dépenses

statutaires (les taxes parafiscales) demande que toute nouvelle charge de ce type ne puisse être imposée que par une loi. Un budget de moyens, établi par le MOFE, est soumis à l'Assemblée nationale en même temps que le budget des dépenses. Il donne des prévisions pour l'ensemble des rentrées à l'échelle nationale, c'est-à-dire la somme des impôts, des emprunts et des autres recettes non fiscales. L'Assemblée examine et vote ce projet. Les ressources doivent être classées en fonction de leur nature (on distingue par exemple la fiscalité, les emprunts publics et les autres recettes non fiscales). Au sein de chaque catégorie, elles sont ensuite divisées en chapitres (*Jang*) et en sections (*Kwan*). La loi BAA demande qu'elles figurent pour leur montant brut.

Les fonds publics appliquent leurs propres prélèvements, qui contribuent à leur financement. Les recettes correspondantes figurent dans le projet de plan de gestion des fonds publics et sont votées par l'Assemblée nationale.

#### 4.2.5. *Nature, structure et durée des dotations*

Les crédits sont essentiellement présentés sous forme de postes détaillés. La loi BAA demande que, dans le projet budgétaire, les dépenses et les recettes soient classées par ligne (art. 20). Les dépenses sont ventilées par fonction (économie, protection sociale, défense, etc.), nature (par exemple traitements, dépenses d'investissements) ou par institution (ministères, agences). Au sein de chaque catégorie, elles sont ensuite subdivisées en : chapitres (*Jang*), sections (*Kwan*), lignes (*Hang*), sous-lignes (*Se-hang*), sous-sous-lignes (*Se-se-hang*). La classification actuelle fait apparaître 2 200 *Hang* et 6 000 *Se-hang*. L'Assemblée nationale vote les crédits ligne par ligne (*Hang*).

Les crédits sont généralement ouverts pour un an, sauf pour les projets dont la réalisation est plus longue et qui nécessitent des dotations pluriannuelles. Aucune n'a de caractère permanent. Le système de crédits pluriannuels autorisé par la Constitution (art. 55) et la loi BAA (art. 22) permet à l'État d'effectuer des paiements étalés sur plusieurs années. Selon la Constitution, l'exécutif doit obtenir un accord préalable de l'Assemblée nationale portant sur le montant total et la durée des dotations pluriannuelles, quand celles-ci sont nécessaires. La loi BAA précise qu'elles ne peuvent couvrir plus de cinq exercices au-delà de celui qui les prévoit et que leur prolongement est subordonné au bon vouloir de l'Assemblée nationale.

#### 4.2.6. *Reports de crédits et dépenses par anticipation*

La loi BAA autorise, dans certaines circonstances, le report en fin d'année de crédits non consommés (art. 38). En premier lieu, il est de droit

si l'Assemblée nationale a donné à l'avance son accord. En deuxième lieu, il est autorisé dans l'hypothèse où un contrat est passé en cours d'exercice, alors que les décaissements effectifs correspondants ne peuvent intervenir la même année pour des raisons impératives. En troisième lieu, les ministères dépeniers sont habilités à reporter jusqu'à 5 % de certains crédits de fonctionnement désignés par le MPB, sans autorisation préalable de ce dernier.

#### *4.2.7. Autorisations relatives à la dette publique*

Selon la Constitution, quand l'exécutif envisage d'émettre des emprunts ou de passer des contrats susceptibles d'engager financièrement l'État, il lui faut l'accord préalable de l'Assemblée nationale (art. 58). La loi de 1949 sur les emprunts d'État, amendée, régit ces opérations et la gestion de la dette publique. Elle fait obligation au MOFE d'obtenir l'autorisation préalable de la représentation nationale pour le montant des titres de dette à émettre. Le gouvernement est légalement tenu d'établir un rapport exhaustif sur la dette publique et de le présenter à l'Assemblée nationale. La loi BAA l'oblige aussi à solliciter l'autorisation préliminaire de l'Assemblée quand il décide de garantir les émissions d'obligations d'entreprises publiques<sup>17</sup>. Il doit soumettre un rapport aux élus, mais la loi ne plafonne pas le montant des garanties d'emprunts qu'il peut octroyer.

#### *4.2.8. Promulgation, veto et publication du budget*

Une fois que le projet de budget a été voté par l'Assemblée nationale et que le président l'a ratifié, il entre automatiquement en vigueur au début du nouvel exercice. On peut le consulter sur les sites Internet du MPB et de l'Assemblée nationale.

#### *4.2.9. Lois de finances rectificatives*

En vertu de la Constitution, l'exécutif peut établir un projet de loi de finances rectificative et le soumettre à l'Assemblée nationale, quand il s'avère nécessaire d'amender le budget initial (art. 56). La loi BAA précise : un tel projet ne peut être déposé que s'il faut modifier le budget approuvé par les élus pour des motifs intervenus après son entrée en vigueur (art. 33). Si la procédure générale de vote des collectifs budgétaires est la même que celle appliquée au budget de départ, leur examen ne porte généralement pas en pratique sur l'incidence globale prévue à l'égard des résultats budgétaires. Il n'y a pas de restriction légale au nombre de collectifs. Dans la période récente, on en a voté deux ou trois par an.

#### *4.2.10. Incidence budgétaire d'autres projets de lois*

La loi ne réserve pas de procédure spéciale aux projets de lois ayant des incidences budgétaires. Cependant, le MPB demande aux ministères dépensiers d'annexer aux projets de nouvelle législation l'estimation de leur coût budgétaire lors de la présentation au Conseil d'État.

### **4.3. Exécution du budget**

La loi BAA fait obligation aux ministères dépensiers d'exécuter leurs budgets conformément aux instructions générales données par le MPB avec l'autorisation du Conseil d'État. Les ministères doivent se concerter avec le MPB ou obtenir son accord préalable, quand il leur faut s'écarter du dispositif d'application du budget qui a été retenu. Le MPB doit informer le MOFE et le Conseil d'audit et d'inspection (BAI) de toute modification.

#### *4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses*

La loi BAA fixe la procédure générale applicable à l'engagement des crédits votés. Quand le budget entre en vigueur, chaque ministère dépensier doit communiquer au MPB un projet d'échelonnement des dépenses (art. 35). Sur cette base, le MPB est légalement tenu d'établir un plan annuel de consommation des crédits budgétaires, qui est ensuite débattu au Conseil d'État et signé par le président en même temps que le plan financier du MOFE. Les ministères dépensiers doivent exécuter leur budget conformément à ce dispositif.

#### *4.3.2. Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses*

L'annulation de crédits ne fait pas l'objet d'une loi particulière. Quand il apparaît nécessaire de diminuer ou d'annuler une fraction des crédits, on peut avoir recours aux lois de finances rectificatives.

#### *4.3.3. Dépassements de crédits, dépenses imprévues et fonds d'urgence*

Pour faire face à des événements imprévisibles survenus après l'adoption du budget, la loi BAA prévoit l'intégration dans la loi de finances annuelle de crédits d'urgence non affectés et leur vote par l'Assemblée nationale (art. 21). Elle précise que le fonds d'urgence, dont la destination n'est pas spécifiée initialement, est placé sous le contrôle du MPB (art. 39). Quand il faut faire appel au fonds d'urgence, les ministères dépensiers ont l'obligation d'adresser au MPB une demande officielle indiquant les raisons de tirer sur le fonds, les montants requis et leur mode d'estimation. En cas

de catastrophe naturelle de grande envergure, ils peuvent demander à puiser dans le fonds en donnant une estimation approximative des montants exigés. Après examen de leur requête, le MPB établit un rapport sur l'utilisation du fonds d'urgence, qui est ensuite avalisé par le Conseil d'État et signé par le président. En outre, selon la loi BAA, les ministères dépensiers doivent présenter un état des prélèvements effectués sur le fonds d'urgence et le soumettre au MOFE ; il est ensuite adressé au BAI, après débat au Conseil d'État et signature du président (art. 40). Enfin, le gouvernement a l'obligation de le soumettre à l'Assemblée nationale pour qu'elle l'agrée dans les 120 jours qui précèdent le début de l'exercice suivant.

#### *4.3.4. Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

La loi BAA encadre strictement l'utilisation des crédits. D'abord, les ministères dépensiers n'ont pas le droit de les employer à d'autres fins que celles qui sont autorisées par l'Assemblée nationale (art. 36). Ils ne sont pas non plus habilités à effectuer des transferts entre les différentes parties du budget : ministères ou agences, chapitres, sections ou lignes. Pour assurer la souplesse d'exécution, la loi BAA prévoit que, sous réserve d'un accord préalable de l'Assemblée nationale dans le cadre du budget annuel, les ministères dépensiers puissent redéployer des crédits votés par les élus. Dans cette hypothèse, le MPB doit donner son agrément au moment des transferts. Ces derniers peuvent être opérés au niveau des sous-lignes (*Se-hang*) et des sous-sous-lignes (*Se-se-hang*) – les degrés les plus fins de la classification budgétaire – mais seulement avec le feu vert du MPB, conformément aux dispositions de la loi BAA (art. 37).

#### *4.3.5. Programmation de la trésorerie, gestion des actifs et de la dette de l'État*

La loi de 2002 relative à la gestion des fonds du trésor spécifie la procédure générale applicable en la matière. Elle demande à chaque ministère dépensier d'établir un plan financier mensuel après le vote du projet de budget. Ensuite, le MOFE, qui est responsable de la programmation du mouvement des fonds ainsi que la gestion des actifs et de l'endettement publics, met au point un projet d'échéancier financier mensuel. Ce dispositif repose principalement sur les propositions des ministères et sur les perspectives de recettes et de dépenses. Il est soumis au MPB, approuvé par le Conseil d'État et signé par le président.

La loi sur la gestion des actifs de l'État et celle sur les emprunts publics définissent les procédures de base applicables à ces opérations. Les ministères dépensiers doivent consulter le MOFE quand ils envisagent de procéder à des cessions ou acquisitions d'actifs. La loi BAA fait obligation

au gouvernement d'établir périodiquement un rapport exhaustif sur les avoirs et les engagements des administrations.

#### *4.3.6. Audit interne*

Les ministères dépensiers disposent de leurs propres services d'audit interne, chargés de veiller à la bonne application du budget, y compris par les agences et les fonds publics (loi BAA, art. 118). Le MPB a autorité pour vérifier si les ministères exécutent régulièrement le budget et leur adresser des directives à ce sujet, après délibération du Conseil d'État et accord du président (art. 117).

### **4.4. Comptabilité publique et rapports budgétaires**

#### *4.4.1. Le cadre comptable*

La comptabilité publique est établie sur la base des opérations de caisse, bien que la législation ne le prévoie pas explicitement. Des réflexions sont en cours sur l'application éventuelle au budget national de la méthode des droits constatés. Pour le moment, la loi sur le budget et la comptabilité des entreprises publiques demande que certains comptes spéciaux soient présentés sur cette base (ceux des chemins de fer nationaux, des services de communication, des livraisons à l'État, de la gestion des céréales et le compte spécial des agences publiques). La loi FAFM demande également que la comptabilité des fonds publics soit établie sur la base des droits constatés.

#### *4.4.2. Opérations bancaires de l'État*

Il n'existe pas de compte unique consolidé pour le versement de la totalité des recettes et le règlement de l'ensemble des dépenses. L'État dispose de deux principaux comptes bancaires distincts. En premier lieu, la loi sur la gestion des fonds du trésor demande l'ouverture à la Banque de Corée (banque centrale) d'un compte bancaire général, destiné au compte général du budget et aux comptes spéciaux. La totalité de leurs recettes doit y être versée et il sert à effectuer des prélèvements sur ces comptes, sous réserve de l'accord du MOFE. En deuxième lieu, les « fonds publics », qui disposent de ressources affectées, ont leurs propres comptes à la Banque de Corée. Cette facilité est prévue par les lois qui ont institué ces différents fonds. Chaque compte bancaire est géré par le ministre responsable du fonds public correspondant.



#### 4.4.3. *Rapports au Parlement en cours d'exercice*

La législation ne précise pas les obligations du gouvernement en matière d'information de l'Assemblée nationale sur l'exécution du budget de l'exercice en cours. Toutefois, la loi sur l'Assemblée nationale (art. 53) lui demande de saisir, le cas échéant, la Commission budgétaire de tout problème de nature budgétaire.

#### 4.4.4. *Comptes et rapports annuels*

Aux termes de la loi, le MOFE doit établir un compte définitif des opérations de l'État central et le faire vérifier par le Conseil d'audit et d'inspection (BAI). A cette fin, les ministres dépensiers doivent préparer leurs propres états de recettes, de dépenses et d'endettement pour l'exercice concerné et les soumettre au MOFE au plus tard à la fin du mois de février de l'exercice suivant (art. 42). En outre, la loi BAA demande au MOFE d'établir les comptes consolidés selon la même classification budgétaire ; ils sont ensuite examinés par le Conseil d'État et approuvés par le président (art. 43). Puis le MOFE est tenu de les communiquer au MPB et au BAI, au plus tard le 10 juin du prochain exercice. Le BAI les vérifie et renvoie ses conclusions au MOFE le 20 août, dernier délai (art. 44). Finalement, le gouvernement doit soumettre les comptes annuels à l'Assemblée nationale dans les 120 jours qui précèdent le début de l'exercice N+2. Par conséquent la loi autorise un délai de près de neuf mois entre l'application du budget et la présentation au Parlement des comptes annuels qui s'y rapportent.

Le gouvernement n'est pas tenu par des textes légaux d'adresser à l'Assemblée nationale des rapports spéciaux, donnant par exemple des projections à long terme ou présentant la situation budgétaire avant des élections, qui viendraient s'ajouter aux documents mentionnés ci-dessus. Comme dans le cas des rapports en cours d'exercice, la Commission budgétaire peut, si elle le juge nécessaire, demander au gouvernement de l'informer de tout problème relatif au budget (loi NAA, art. 53).

### 4.5. *Audit externe*

#### 4.5.1. *Indépendance des responsables, du financement et des activités*

La Constitution place le Conseil d'audit et d'inspection (BAI) dans la mouvance directe du président, tout en définissant ses principales missions et son organisation (art. 97-100). La loi relative au conseil (BAIA) confirme son rattachement au chef de l'État. En outre, elle lui confère un statut d'indépendance en ce qui concerne ses missions, la nomination et la destitution de ses membres, son organisation et l'élaboration de son budget (art. 2). Le conseil se compose de sept commissaires, dont un président, qui

ont des mandats de quatre ans (art. 3). Le président est nommé par le chef de l'État, avec l'accord de l'Assemblée nationale (art. 4). Les autres commissaires sont nommés de la même manière, sur recommandation du président (art. 5). Un commissaire ne peut être démis de ses fonctions contre sa volonté qu'en cas de forfaiture, de lourde condamnation pénale ou d'incapacité à les exercer en raison d'une affection mentale ou physique de longue durée (art. 8).

De plus, la loi BAA prévoit une procédure spéciale pour assurer l'indépendance financière du BAI (art. 29). Pour pouvoir réduire les crédits budgétaires demandés, le MPB doit entendre le BAI exprimer son point de vue en conseil des ministres et justifier les motifs de cette mesure dans le projet de budget soumis à l'Assemblée nationale.

#### 4.5.2. *Champ d'application institutionnel des contrôles*

Le Conseil d'audit et d'inspection (BAI) a autorité pour contrôler l'ensemble des administrations centrales et locales ainsi que les entreprises publiques sous tutelle directe ou indirecte de l'État. Son domaine de compétence couvre :

- Les comptes de l'État central.
- Les comptes des collectivités locales.
- Les comptes de la Banque de Corée et ceux des entités dans lesquels l'État central ou une collectivité locale détient une participation supérieure à 50 %.
- Les comptes des agences instituées par des lois prévoyant qu'il doit les contrôler.
- Les activités de l'État central prévues par la loi sur l'organisation de l'État ou d'autres textes législatifs, et les fonctions des agents publics qui y sont assignés.
- Les activités des collectivités locales et les fonctions des agents publics qui y sont assignés.

#### 4.5.3. *Types de contrôles*

Selon la loi relative au conseil, il lui incombe de vérifier les comptes définitifs de recettes et de dépenses, afin de s'assurer qu'ils soient conformes aux lois et règlements applicables ; elle le charge aussi d'inspecter les activités des agences administratives et des fonctionnaires en vue d'améliorer le fonctionnement de l'administration publique (art. 20). Dans l'accomplissement de ces missions, le conseil a mis traditionnellement

l'accent sur les audits financiers, vérifiant si l'argent public avait été dépensé conformément aux règles légales et de procédure. Récemment, il a élargi son champ d'action et procédé à des audits de performance, ce que la loi ne lui interdit pas de faire. En 2004, il a effectué 70 à 80 audits de performance, contre 200 à 250 audits financiers généraux (OCDE, 2003).

#### 4.5.4. *Pouvoirs d'investigation*

La loi BAIA confère aux commissaires diverses prérogatives en matière d'audit et d'inspection. Le conseil est autorisé, en cas de nécessité, à faire comparaître devant lui une personne concernée ou un témoin pour répondre à des questions ; il peut également demander à une personne ayant des connaissances et une expérience en la matière de donner une opinion ou une appréciation d'expert (art. 14 et 28). La même loi oblige les personnes qui font l'objet d'un audit et d'une inspection à remettre au conseil les états comptables, preuves et autres documents, dont il estime avoir besoin (art. 25). Enfin, elle autorise le conseil à mettre, si nécessaire, sous scellés des entrepôts, coffres-forts, documents et articles dans le cadre d'audits et d'inspections (art. 27).

#### 4.5.5. *Obligations d'établissement et de publication de rapports*

La Constitution demande au conseil d'informer chaque année le président et l'Assemblée nationale des résultats de ses travaux d'audit et d'inspection (art. 99). La loi sur le conseil (BAIA) précise la teneur de ces informations (art. 41) ; il doit faire connaître :

- Les comptes annuels de dépenses et de recettes de l'État.
- Les infractions éventuelles aux lois et règlements révélées par les vérifications.
- Si l'Assemblée nationale a approuvé les tirages effectués sur le fonds d'urgence.
- Les actions disciplinaires ou les blâmes demandés et les suites donnés à ces demandes.

#### 4.5.6. *Mise en œuvre des conclusions*

La loi BAIA indique les procédures qui permettent de donner une suite aux conclusions du conseil. Les principaux moyens d'action sont les suivants :

- La mise en jeu de la responsabilité personnelle (art. 31) : après examen des résultats d'une vérification, le conseil décide si un comptable public

ou toute autre personne est passible de sanctions financières conformément à la loi.

- Les demandes de poursuites disciplinaires (art. 32) : le conseil peut également ordonner au ministre responsable de prendre des mesures disciplinaires contre des agents publics.
- Les demandes d'action corrective (art. 33) : si les contrôles et les inspections lui ont révélé l'existence d'une opération d'apparence illégale ou inappropriée, le conseil peut demander au ministre responsable d'y remédier. Le ministre doit se plier à cette requête dans les délais fixés par le conseil.

## Notes

1. Pour plus de détails, on consultera par exemple Koh (2000) et MPB (2001).
2. La loi cessera de s'appliquer aux chemins de fer à partir de 2005, en raison de leur privatisation programmée.
3. Les réformes appliquées pendant cette période ont été les suivantes : étude préliminaire de faisabilité des nouveaux grands projets d'infrastructure ; estimations plus rigoureuses des grands projets d'investissements ; formulation d'un plan budgétaire à moyen terme (non légalement contraignant) ; projets pilotes de budgétisation axée sur les performances ; système d'incitation pour réduire les dépenses publiques. Il en est résulté des modifications mineures de la loi sur le budget et la comptabilité publique. On trouvera des informations supplémentaires dans MPB (2002).
4. La faiblesse de la dette publique s'explique en grande partie par la culture budgétaire conservatrice qui domine dans l'administration et la population. En outre, la concentration des pouvoirs d'élaboration et d'exécution du budget dans les mains d'un seul ministère très influent, le MPB (anciennement Conseil de planification économique), a contribué à discipliner les ministères dépensiers. Enfin, les budgets sont établis en fonction de prévisions de recettes délibérément prudentes, d'où une tendance aux plus-values fiscales. Du côté des dépenses, les dépassements sont rares.
5. Le rôle du budget pour surmonter la crise financière de 1997 est exposé plus en détail dans Mun *et al.* (2002).

6. Les taxes parafiscales sont généralement définies comme « toutes les charges autres que les impôts qu'une société est obligée d'acquitter » (MPB, 2002). Cette définition, qui représente l'interprétation la plus large possible des prélèvements parafiscaux, englobe les dépenses légalement obligatoires (comme les cotisations de sécurité sociale) et d'autres non consenties volontairement.
7. Les principales dispositions d'une loi de responsabilité budgétaire sont les suivantes : 1) elle exigerait du gouvernement qu'il soumette à l'Assemblée nationale un plan budgétaire à trois ans, comprenant des objectifs pour le solde de l'ensemble des administrations et la dette publique ; 2) elle limiterait les lois de finances rectificatives aux situations d'urgence et affecterait en priorité tout excédent budgétaire à la réduction de la dette publique ; 3) elle exigerait que toute proposition entraînant une hausse des dépenses publiques ou une baisse des recettes s'accompagne de mesures permettant de compenser l'incidence financière négative ; 4) elle instituerait une commission nationale de gestion de la dette publique sous l'égide du MPB.
8. En septembre 2004, le Conseil d'État a donné son accord au « plan national de gestion budgétaire (2004-2008) ». Celui-ci contient des indications sur les hypothèses économiques, les agrégats budgétaires ventilés par secteurs importants ou par ministères, les principales priorités des dépenses publiques et l'évolution de la dette nationale pour les cinq prochaines années. En outre, le MPB a soumis conjointement le projet de budget et ce plan à l'Assemblée nationale, au nom du gouvernement. Les ministères dépensiers doivent établir leurs projets de budgets dans le cadre des agrégats définis par le plan. On trouvera davantage d'informations sur le cadre financier à moyen terme et le système budgétaire « vertical » dans Kim (2004) et Hur (2004).
9. Dans certains autres pays traités dans cet ouvrage, le Conseil d'État est appelé « cabinet » ou « conseil des ministres ».
10. Il s'agit notamment de l'agence d'information de l'État, du service des achats publics, de l'office national coréen de statistiques, de l'office central d'approvisionnement et du centre médical national ; cf. MPB (2002).
11. On trouvera des informations supplémentaires sur les finances des collectivités locales dans OCDE (2001); Kim (2003a) ; Yoo (2003).
12. La loi FAFM s'apparente à une loi cadre. Seuls les fonds publics, dont elle donne la liste, peuvent être institués par des lois individuelles. De plus, elle régleme la gestion des actifs de ces fonds pour assurer leur stabilité et leur efficacité.
13. On peut citer comme exemples le fonds de gestion agricole, le fonds d'assurance emploi, le fonds d'assurance chômage, le fonds national des

pensions, le fonds de promotion de l'emploi des handicapés, le fonds de promotion du tourisme, le fonds de promotion de l'information, le fonds d'assurance contre les accidents du travail, le fonds de promotion de la santé, le fonds de développement de l'élevage et le fonds de développement de la radiotélédiffusion.

14. Onze fonds publics extrabudgétaires échappaient au contrôle parlementaire en vertu de la loi FAFM, malgré leur incidence marquée sur les finances publiques. Il s'agit notamment du fonds de garantie du crédit, du fonds de garantie des financements immobiliers et du fonds de gestion des actifs non performants. Mais la version amendée en 2003 de la loi FAFM les place tous sous la surveillance du Parlement.
15. Depuis le début des années 80, l'autorité budgétaire a recours un nouvel instrument d'examen du budget, à savoir le « Conseil de délibération budgétaire » qui existe *de facto*. Cette instance, composée du ministre adjoint du Budget, de trois directeurs généraux de ministère et de quelques autres directeurs importants, débat des projets préparés par chaque division budgétaire du MPB. Bien qu'il soit dépourvu de base légale, le conseil a permis d'améliorer sensiblement les conditions de formulation du budget conformément aux priorités nationales.
16. Plusieurs réorganisations ont eu lieu au cours de la décennie écoulée, concernant en particulier les institutions responsables des prévisions économiques, de la budgétisation et de la coordination. En 1994, le Conseil de planification économique, qui était chargé des prévisions et du budget, a fusionné avec le ministère des finances pour former le ministère des finances et de l'économie (MOFE). Après un court laps de temps, le périmètre du MOFE a été révisé avec la création comme entités distinctes de la Commission du plan et du budget (CPB) et de l'office du budget national (OBN). La CPB et l'OBN ont eux-mêmes rapidement fusionné pour donner naissance au MPB ; ainsi, le MOFE (chargé de la prévision économique) et le MPB (chargé du budget) constituent deux ministères indépendants.
17. Après 1997, dans le cadre de la restructuration du secteur financier, l'État a garanti des émissions d'emprunts à hauteur de 27 % du PIB. Il n'existe pas de disposition légale obligeant à indiquer, en valeur actuelle, le coût intégral de cet endettement, ni les risques qu'il implique. Pour le moment seuls les intérêts versés à ce titre sont intégrés au budget national. Le risque existe que d'éventuelles défaillances des emprunteurs pèsent lourdement sur le budget (OCDE, 2003).

## *Bibliographie*

- Cho, Sung Il (2004), « Propositions d'unification des fonds publics », étude présentée au Korea Development Institute (KDI), Séoul (en coréen).
- FMI (2001), *Report on the Observance of Standards and Codes: Republic of Korea*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Hur, Seok-Kyun (2003), « Intergovernmental Allocation of Tax Bases in Korea », document présenté à la Joint Conference on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization tenue par la Banque mondiale et le Korea Development Institute, KDI, Séoul, 22 juillet.
- Hur, Seok-Kyun (2004), « Successful Installation of MTEF to the Korean Fiscal System », document présenté à la Conférence internationale tenue par le Korea Development Institute et la Banque mondiale, KDI, Séoul, 15 mars.
- Kim, Dong Yeon (2004), « MTEF Framework and Implementation Strategy for Korea: Key Issues for Introducing MTEF and Top-down Budgeting in Korea », document présenté à la Conférence internationale tenue par le Korea Development Institute et la Banque mondiale, KDI, Séoul, 15 mars.
- Kim, Junghun (2003a), « Les finances locales et le financement des marchés d'emprunts en Corée », document présenté au séminaire sur le financement par les autorités locales du Korea Development Institute, Korea Institute of Public Finance, Séoul (en coréen), 24 janvier.
- Kim, Junghun (2003b), « Devolution of Fiscal Functions », document présenté à la Joint Conference on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization tenue par la Banque mondiale et le Korea Development Institute, KDI, Séoul, 22 juillet.
- Koh, Young-Sun (2000), « Budget Structure, Budget Process, and Fiscal Consolidation in Korea », KDI Working Paper, Korea Development Institute, Séoul.
- Koh, Young-Sun (2004), « Propositions d'unification des comptes spéciaux », document présenté au séminaire intitulé Consolidation of

Special Accounts and Public Funds tenu par le Korea Development Institute, Séoul (en coréen), 13 septembre.

MPB (ministère du Plan et du Budget) (2001), *Le budget de la Corée*, Maeil Business Newspaper Co. Ltd., Séoul (en coréen).

MPB (2002), *How Korea Reformed the Public Sector*, ministère du Plan et du Budget, Séoul.

MPB (2004a), « Fiscal Reforms in Korea », discours prononcé par le ministre du Plan et du Budget à la Korea Development Institute-World Bank Conference on Knowledge Partnership, KDI, Séoul, 4 avril, disponible en anglais à [www.mpb.go.kr](http://www.mpb.go.kr).

MPB (2004b), *Le projet de loi de finances nationale de 2004*, ministère du Plan et du Budget, Séoul, [http://210.114.108.6/epic\\_attach/2004/R0407040.pdf](http://210.114.108.6/epic_attach/2004/R0407040.pdf) (en coréen).

MPB (2004c), *Innovation en matière de formulation budgétaire : le système « vertical » de budgétisation*, ministère du Plan et du Budget, Séoul (en coréen).

MPB (2004d), *Le plan national de gestion budgétaire 2004-2008*, ministère du Plan et du Budget, Séoul (en coréen).

Mun, Hyungpyo, *et al.* (dir. pub.) (2002), *La politique nationale budgétaire et fiscale pour 2002*, Korea Development Institute, Séoul (en coréen).

National Assembly Budget Office (NABO) (2004), *Mission of NABO*, Assemblée nationale, Séoul, disponible en anglais à [www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr).

OCDE (2001), *Examens territoriaux de l'OCDE, Corée*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Etudes économiques de l'OCDE, Corée*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Etudes économiques de l'OCDE, Corée*, OCDE, Paris.

Park, Sumin (2004), « MTEF Implementation in Korea: Top-down Allocation », document présenté à la Conférence internationale tenue par le Korea Development Institute et la Banque mondiale, KDI, Séoul, 15 mars.

Yoo, Ilho (2003), « Strategies to Enhance Accountability and Efficiency of Local Government Expenditure », document présenté à la Joint Conference on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization tenue par la Banque mondiale et le Korea Development Institute, KDI, Séoul, 22 juillet.



## Espagne<sup>\*</sup>

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>288</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>292</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>293</i>
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire .....</i>	<i>296</i>

\* Cette étude a bénéficié des observations de Eduardo Zapico Goni, du ministère de l'Économie et des Finances, et de collègues de l'OCDE, dont Joaquin Sevilla (du ministère espagnol de l'Économie et des Finances).

## 1. Aperçu général

### 1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire

Le système budgétaire espagnol se fonde sur un cadre juridique exhaustif et hiérarchisé<sup>1</sup>, qui comprend la Constitution, les lois organiques<sup>2</sup>, les lois générales et les règlements (Cabrero, 2002). La Constitution de 1978 pose les principes fondamentaux de la procédure budgétaire et précise les rôles des principaux participants (l'exécutif, le législatif, les communautés autonomes et la Cour des comptes). Le gouvernement établit le budget de l'État et le soumet au Parlement, qui l'examine, l'amende et le vote. La Constitution reconnaît et garantit les droits des communautés autonomes (CA), des provinces et des communes. Elle prévoit une Cour des comptes (CC), qui est l'organe suprême de contrôle des comptes et des opérations financières de l'État et du secteur public. Pour préciser les principes et procédures inscrits dans la Constitution, plusieurs grandes lois budgétaires ont été votées : la loi générale sur le budget (LGB) n°47/2003, la loi générale de stabilité budgétaire (LGSB) n°18/2001 et la loi organique de 1982 sur la Cour des comptes (LOCC) (encadré 1).

#### Encadré 1. Espagne : principales lois sur le système budgétaire

- Constitution de 1978, amendée.
- Loi générale sur le budget n°47/2003.
- Loi générale sur la stabilité budgétaire n°18/2001.
- Loi organique complétant la loi générale sur la stabilité budgétaire n°5/2001.
- Loi organique de 1982 relative à la Cour des comptes et loi de 1988 sur le fonctionnement de la Cour des comptes.
- Règlements de la Chambre des députés et du Sénat.

Sources : sites Internet de la Chambre des députés ([www.congreso.es/ingles/index.html](http://www.congreso.es/ingles/index.html)) ; du Sénat ([www.senado.es/info\\_g/index\\_i.html](http://www.senado.es/info_g/index_i.html)) ; et de la Cour des comptes ([www.cagindia.org/mandates/index.htm](http://www.cagindia.org/mandates/index.htm)). Version anglaise des lois établie par le ministère de l'Économie et des Finances.

La loi générale sur le budget (qui entre en vigueur en 2005) est l'élément le plus important du cadre juridique qui régit les opérations financières du secteur public. C'est un texte exhaustif. Le titre 1 donne une liste complète des entités qui composent le secteur public, conformément à la définition figurant dans la loi organique de 1997 sur l'organisation et le

fonctionnement de l'administration centrale de l'État (LOOFACE). Le titre 2 traite du budget général de l'État, présenté comme « une série de droits et d'obligations économiques qui incombent à l'administration générale de l'État et à ses organes autonomes au cours d'un exercice budgétaire » (art. 5). Cette partie de la loi confirme que la stabilité budgétaire est un principe fondamental du budget annuel. Elle prévoit aussi la procédure d'élaboration et d'approbation de la loi de finances au sein du gouvernement ainsi que son contenu. La loi LGB est structurée et orientée dans le sens de la stabilité. Elle définit un programme budgétaire à moyen terme (PBMT) et en précise la composition (objectifs, moyens, activités, modalités des investissements et indicateurs de suivi). Le titre 3 est consacré aux rapports financiers avec d'autres administrations, dont l'UE et les régions autonomes de l'Espagne. Le titre 4 comporte des dispositions visant la gestion de la dette publique et les garanties données par l'État. Le titre 5 pose les principes généraux de la comptabilité publique. Enfin, le titre 6 est consacré à la surveillance de la gestion des finances publiques exercée par le contrôleur général de l'administration d'État (CGAE).

La loi générale sur la stabilité budgétaire (LGSB) formule les lignes directrices de la politique budgétaire du secteur public, qui s'appliquent à l'administration générale de l'État aussi bien qu'aux conseils locaux. Elle indique les procédures nécessaires à la mise en œuvre effective du principe de stabilité budgétaire inscrit dans le pacte de stabilité et de croissance de l'UE. Le titre 1 pose les règles en la matière: équilibre ou excédent, scénarios à moyen terme, transparence et efficacité de la répartition et de l'utilisation des ressources publiques. Le titre 2 comprend des dispositions pour réaliser l'objectif de stabilité budgétaire à moyen terme, qui concerne l'ensemble des administrations d'État et le secteur public. Des lignes directrices communes doivent permettre d'atteindre les objectifs de stabilité à tous les échelons des pouvoirs publics.

L'adoption de la loi LGSB a été suivie de celle d'une loi organique complémentaire (LOLGSB) n°5/2001. Ce texte a amendé la loi organique sur le financement des communautés autonomes n°8/1980 et établi des mécanismes de coordination budgétaire entre l'État et les communautés autonomes. Malgré la similitude de contenu avec la loi LGSB, les textes législatifs concernant l'autonomie des communautés régionales (la loi LGSB par exemple) doivent prendre la forme d'une loi organique (art. 81). Comme son nom l'indique, l'interprétation et l'exécution de la loi organique complétant la loi LGSB doivent être conformes à cette dernière, puisque les deux textes sont des instruments qui poursuivent des objectifs identiques de politique économique. La loi LOLGSB confirme que les règles budgétaires énoncées par la loi LGSB (stabilité, scénarios à moyen terme, transparence et efficacité) valent aussi pour les communautés autonomes. En outre, elle

indique les mesures que les communautés doivent prendre pour respecter la norme de stabilité budgétaire et pose le principe d'une responsabilité partagée des communautés autonomes avec les autres administrations publiques dans l'hypothèse d'une violation des obligations qu'elles assument dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE.

La Constitution fait officiellement de la Cour des comptes (CC) l'instance responsable du contrôle des comptes et de la gestion financière de l'État. Elle pose les principes qui régissent la cour et prévoit une législation complémentaire. De ce fait, on a adopté en 1982 la loi sur le fonctionnement de la Cour des comptes, qui règle sa composition, son organisation et ses missions. Ce texte précise les compétences que la Constitution a réservées à la cour. De plus, il confirme le statut d'indépendance complète de l'institution dans l'accomplissement de ses missions et le fait qu'elle soit seulement sujette à la loi. Celle de 1988 comporte des dispositions relatives à l'indépendance financière et opérationnelle de la cour, au champ d'application et aux modalités des contrôles, à ses pouvoirs d'investigation et à la mise en œuvre de ses conclusions.

Enfin, la Constitution permet au Parlement de fixer ses propres règles de procédure, notamment pour l'examen et le vote du budget (art. 72). Les règlements des assemblées instituent une commission budgétaire permanente dans chacune d'entre elles et indiquent son rôle dans la procédure budgétaire. Ils s'imposent au gouvernement aussi bien qu'au Parlement.

### ***1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire***

Les principales lois de réforme budgétaire ont été adoptées après l'adhésion de l'Espagne à l'Union européenne, qui a imposé une politique financière prudente, en raison des contraintes imposées par le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance. Les règles de Maastricht obligent les pays membres à limiter le déficit des administrations à moins de 3 % du PIB, sauf motifs exceptionnels et temporaires, tandis que leur endettement doit être inférieur à 60 % du PIB. Des résolutions postérieures du Conseil européen leur demandent de dégager à moyen terme un solde « proche de l'équilibre ou excédentaire ». Les défis budgétaires auxquels l'Espagne est confronté à cet horizon ont également contribué aux réformes. Comme d'autres pays de l'UE, l'Espagne doit gérer une dette publique élevée, les conséquences sur les dépenses sociales futures du vieillissement rapide de la population et la nécessité de se ménager une marge de manœuvre pour alléger une lourde fiscalité ; et tout cela en conservant un niveau adéquat d'investissements dans le secteur public (Daban *et al.*, 2003; OCDE, 2003a).

Le vote de la loi LGSB a été la première étape importante de l'intégration des principes du pacte de stabilité et de croissance dans la législation interne. Compte tenu des obligations européennes et du degré élevé d'autonomie régionale, les autorités centrales avaient besoin de nouvelles lois pour gérer l'administration publique et réaliser la stabilité budgétaire à tous les échelons de l'État (OCDE, 2003a)<sup>3</sup>. Conformément aux dispositions de la Constitution (art. 149.1.13 et art. 149.1.18)<sup>4</sup>, la loi LGSB établit un cadre de stabilité budgétaire applicable à toutes les administrations publiques, quel que soit leur statut juridique. Elle a permis de renforcer la discipline budgétaire à un moment où elle n'était pas aussi solidement ancrée que dans certains pays de l'OCDE. Elle prévoit une amélioration adéquate de l'information relative aux résultats budgétaires et des obligations de transparence accrue à tous les niveaux administratifs (OCDE, 2001). Elle a aussi introduit des changements significatifs dans la procédure applicable au budget de l'État : 1) les dépenses de l'État central vont être limitées par la fixation d'un plafond correspondant aux hypothèses budgétaires à moyen terme ; 2) la discipline budgétaire résultera principalement d'un mécanisme de surveillance et de la pression exercée par les pairs et des sanctions frapperont les entités qui ne respecteraient pas leurs engagements. La loi organique (LOLGSB) a étendu la réforme à tous les échelons des collectivités locales.

Après la mise en place d'un cadre général propice à la stabilité budgétaire, on a procédé à d'autres réformes visant à appliquer les principes directeurs de la loi LGSB. La loi budgétaire générale n°11/1977 et le décret royal d'application n°1091/1988 – qui avaient régi pendant 25 ans le budget, la comptabilité publique et le contrôle des dépenses – ont été abrogés et remplacés, en 2003, par la loi budgétaire générale amendée. Le nouveau texte vise à lancer (en 2005) un système de gestion budgétaire axé sur les performances. Toutes ces mesures font partie intégrante d'un processus de modernisation des finances publiques. Bien que la loi de 1977 et les amendements qui y ont été ensuite apportés aient représenté un certain progrès, il fallait pousser plus loin la révision du cadre juridique<sup>5</sup>.

La loi organique sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale de l'État (LOOFACE) a introduit des innovations qui n'étaient pas compatibles avec les modalités d'organisation et de contrôle envisagées par la loi LGB de 1977. Il était nécessaire d'intégrer à la législation sur la gestion financière les organismes autonomes et les entités publiques semi-commerciales créés par la loi LOOFACE (Zapico Goni et Garces, 2002). En outre, l'importante décentralisation régionale, intervenue à partir de 1980 (OCDE, 2003a) a modifié la vocation principale de l'État central et nécessité la définition d'un nouveau cadre juridique des rapports entre les différents échelons des pouvoirs publics. Dans le secteur de la

santé, par exemple, l'État central est passé du rôle de prestataire direct de services à celui de coordinateur des différents systèmes de santé régionaux, chargé de garantir la liberté d'accès aux soins médicaux de base dans l'ensemble du pays et d'inciter les régions à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

Toutes les grandes règles budgétaires se retrouvent dans les diverses lois relatives aux finances publiques. La Constitution stipule que le budget de l'État soit établi chaque année et englobe la totalité des charges et des ressources publiques (art. 134, règles d'annualité, d'universalité et d'unité). L'exercice budgétaire correspond à l'année calendaire (LGB, art. 34). La règle d'annualité est complétée par le principe de budgétisation à moyen terme inscrit dans les lois LGSB et LGB. Aux termes de la loi LGSB, le budget de l'État doit être établi dans le cadre d'une programmation à moyen terme (PBMT), compatible avec la règle d'annualité qui régit son adoption et son exécution (art. 4). La loi LGB spécifie que la gestion de l'État s'effectue selon un budget annuel voté par le Parlement, dans le respect des plafonds de dépenses résultant de la programmation à moyen terme (art. 27.1).

Les lois LGSB, LOLGSB et LGB incorporent les principes de stabilité budgétaire, de transparence, d'efficacité et de performance (LGSB et LOLGSB, art. 3 ; LGB, art. 26). Selon ces textes, l'élaboration, le vote et l'exécution du budget doivent s'inscrire dans le contexte découlant du pacte de stabilité et de croissance<sup>6</sup>. Les autorités publiques ont l'obligation d'intégrer à leur réglementation les instruments et les procédures permettant de garantir le respect de l'objectif de stabilité. Nonobstant les compétences conférées aux communautés autonomes, le gouvernement est tenu de faire en sorte que cet objectif soit observé en permanence dans le secteur public (LGSB, art. 7). Il est obligé de justifier les situations exceptionnelles de déficit budgétaire en expliquant les raisons qui les ont suscitées et en faisant ressortir les évolutions correspondantes des recettes et des dépenses ; il doit, pour y mettre fin, définir un plan économique et financier à moyen terme.

Il découle du principe de transparence que les documents budgétaires doivent donner des informations suffisantes et idoines pour permettre de vérifier le respect de la règle de stabilité (LGSB, art. 5). La recherche de la performance est aussi intégrée dans le système : l'exécution du budget doit être effective, efficace et qualitativement correcte (LGSB, art. 6). La règle de spécialité figure dans la loi LGB (art. 42). Elle signifie que les ministères dépensiers doivent utiliser leurs crédits uniquement aux fins prévues par le budget de l'État et dans les conditions spécifiées par la loi (LGB, art. 41). Le

principe de responsabilité est également bien reconnu et son respect assuré par la Cour des comptes (cf. section 4.5 ci-après).

### **3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire**

#### *3.1. L'exécutif et le législatif*

##### *3.1.1. Aperçu général*

L'Espagne est un pays unitaire et une monarchie parlementaire (Constitution, art. 1), avec trois niveaux de pouvoirs publics : l'État central ; les communautés autonomes (échelon régional) ; les autorités provinciales et communales (échelon local). Le roi est le chef de l'État (art. 56). Il dispose de nombreuses prérogatives constitutionnelles, mais elles sont largement symboliques (Office national d'audit du Royaume-Uni, 2001). Il promulgue les lois, convoque et dissout le Parlement, propose un candidat pour la présidence du gouvernement, le nomme et met fin à ses fonctions, de même qu'il nomme et remplace les membres du gouvernement sur proposition de son président (art. 62).

Il y a une stricte séparation des missions de l'exécutif et du législatif. Le président du gouvernement détient le pouvoir exécutif. Le gouvernement, qui exerce les attributions de l'exécutif, prend des règlements dans le respect de la Constitution et des lois (art. 97). Il se compose du président, du ou des vice-présidents, des ministres et d'autres membres éventuellement institués par la loi (art. 98). Le président du gouvernement en dirige l'action et en coordonne les fonctions (art. 98). En revanche, le pouvoir législatif appartient au Parlement, qui comprend la Chambre des députés et le Sénat (art. 66). Le Sénat assure la représentation territoriale : il y a, en principe, quatre sénateurs par province (art. 69).

##### *3.1.2. Rôles et responsabilités du Cabinet et des ministres*

Les fonctions et l'organisation du gouvernement sont prévues par la Constitution (art. 97-107). Celle-ci stipule que le Conseil des ministres est l'instance de décision suprême du gouvernement (art. 107), tandis que la loi LOOFACE en indique les membres et les termes de référence. Le Conseil des ministres joue un rôle fondamental dans la procédure budgétaire. Il approuve les lignes directrices pour l'élaboration du budget et définit les orientations générales de la politique économique, financière et monétaire de l'État central. Il tranche les désaccords entre le ministre de l'Économie et des Finances (MEF) et les autres ministres à propos des dotations. Au terme de la phase préparatoire, il se prononce sur les amendements aux dispositions fiscales et sur le projet de budget à présenter au Parlement.

Selon la Constitution, le gouvernement est responsable de sa politique devant la Chambre des députés (art. 108).

### 3.1.3. *Institution des ministères et des agences de l'exécutif*

Il est écrit dans la Constitution que les organes de l'administration d'État sont créés, dirigés et coordonnés conformément à la législation (art. 103). La loi organique sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale de l'État (LOOFACE) précise l'organisation hiérarchique des ministères et des agences de l'exécutif. Toutefois, l'institution d'un nouveau ministère nécessite une loi particulière. En revanche, le président du gouvernement a toute latitude pour remodeler les ministères existants, pourvu qu'il n'en résulte pas de nouveaux recrutements et des besoins budgétaires supplémentaires.

La Constitution confère au gouvernement la mission d'établir le budget ; la loi LOOFACE précise que le MEF dispose des principales attributions et responsabilités budgétaires, dont celle de faire des prévisions de recettes, de dépenses et d'évolution macroéconomique, conformément à la législation budgétaire. Le MEF comprend un secrétariat d'État aux finances et un secrétariat d'État à l'économie. Le premier a la haute main sur l'ensemble de la procédure budgétaire, alors que le second est chargé de proposer et d'appliquer les mesures générales de politique économique du gouvernement. Les ministères dépensiers préparent les projets de lois et de décrets dans leur domaine de compétence et administrent les politiques publiques au niveau national.

La loi LOOFACE a classé les entités administratives en deux catégories : celles qui exercent de façon autonome des fonctions administratives et celles qui fournissent des services ou des biens ressortissant du marché (Zapico Goni et Garces, 2002). Les premières jouent un rôle administratif et sont entièrement régies par le droit public général, alors que les secondes ont le caractère d'entreprises et suivent le droit privé, à l'exception de certaines fonctions spécifiques de droit public.

En vertu de la loi LOLGSB (art. 5), le Conseil fiscal et financier des communautés autonomes (CFF) joue un rôle essentiel pour coordonner les politiques budgétaires de l'État et des communautés dans une optique de stabilité. Le conseil fait le lien entre l'État et les communautés pour assurer le respect des principes directeurs de la loi LOLGSB (art. 5). Conformément à celle-ci, il a assumé des fonctions nouvelles et tout à fait pertinentes, en vue de garantir le respect effectif des objectifs de stabilité assignés aux diverses administrations publiques. Le conseil établit un rapport sur les objectifs de stabilité de toutes les communautés autonomes et se prononce sur l'opportunité de chacune des mesures visant à les faire respecter (art. 6).



### *3.1.4. Responsabilités des hauts fonctionnaires*

La Constitution renvoie au législateur le soin de définir le statut des fonctionnaires, les conditions d'entrée dans l'administration sur la base du mérite et des capacités, les modalités du droit de se syndicaliser et les garanties d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions (art. 103).

### *3.1.5. Institution et rôle des commissions parlementaires*

Les règlements des deux chambres régissent l'institution des commissions parlementaires. La Chambre des députés dispose de 15 commissions permanentes et de commissions spéciales, tandis que le Sénat a 16 commissions permanentes et aussi des commissions à caractère ponctuel. Le règlement de chaque chambre prévoit l'existence d'une commission budgétaire, qui est responsable d'examiner, d'amender éventuellement et d'approuver le budget de l'État (art. 46 du règlement de la Chambre des députés et art. 49 du règlement du Sénat).

## **3.2. Rôles et responsabilités des administrations infranationales**

Un mouvement de décentralisation a suivi l'adoption de la Constitution de 1978. Avec le transfert, en 2002, des services de santé publique à plusieurs communautés autonomes, l'Espagne est devenue l'un des pays les plus décentralisés de l'OCDE. La répartition des fonctions administratives et le système de gouvernance y sont proches des conditions d'un État fédéral (OCDE, 2003a). Il est écrit dans la Constitution que les communautés autonomes, les provinces et les communes gèrent de façon autonome leurs intérêts respectifs (art. 137). L'État est aujourd'hui divisé en 17 communautés autonomes ou régions ; il compte aussi 50 provinces et environ 8 000 communes.

La Constitution énonce clairement les compétences de l'État et des communautés autonomes (art. 148-149). L'État a la responsabilité exclusive dans les domaines suivants (art. 149) : 1) fixation des règles fondamentales qui garantissent l'égalité des citoyens ; 2) relations internationales ; 3) défense et forces armées, administration de la justice ; 4) finances générales et dette publique ; 5) législation générale et organisation financière de la sécurité sociale ; 6) législation de base pour la protection de l'environnement. En revanche, les communautés autonomes peuvent avoir la maîtrise des domaines suivants (art. 148) : 1) organisation de leurs institutions propres et remodelage des périmètres communaux sur leur territoire ; 2) gestion de la protection de l'environnement ; 3) promotion de leur développement dans le cadre des objectifs de la politique économique nationale ; 4) protection sociale, santé et hygiène publique. Par conséquent, les principales responsabilités des communautés autonomes portent sur les

services sociaux (à l'exception des retraites), la santé, la politique du marché du travail, l'éducation, la culture et certaines infrastructures. Les communautés contribuent à un tiers des dépenses publiques consolidées et emploient presque deux fois plus de fonctionnaires que l'État central (hors sécurité sociale) (OCDE, 2003a).

La Constitution pose également le principe d'autonomie financière des communautés, dans le cadre d'une coordination avec le trésor (art. 156). Leurs budgets doivent être établis annuellement et couvrir la même période que celui de l'État, conformément au principe de stabilité. Ils doivent inclure la totalité des ressources et des charges des organismes et institutions faisant partie des communautés autonomes. Les ressources sont précisées par la Constitution (art. 157), qui en donne la liste : 1) impôts reversés, en tout ou en partie, par l'État ; suppléments à ces impôts et autres prélèvements sur les recettes de l'État ; 2) impôts, taxes et droits perçus en propre ; 3) transferts d'un fonds de péréquation interterritorial et autres aides imputées sur le budget général de l'État ; 4) produit du patrimoine et autres revenus à caractère de droit privé ; 5) rendement de leurs opérations de crédit.

Les communautés autonomes peuvent bénéficier de transferts provenant du budget de l'État, en proportion des services et activités de nature publique dont elles assument la responsabilité [art. 158(1)]. L'objectif est de préserver la solidarité entre les communautés. Les transferts, qui sont en partie inconditionnels, visent à compenser l'écart (positif ou négatif) entre les dépenses à la charge de chacune d'entre elles et ses ressources propres. Les communautés autonomes perçoivent aussi des aides conditionnelles, pour leur permettre de garantir un niveau minimal de services de santé et d'éducation sur l'ensemble du territoire et pour corriger les déséquilibres économiques régionaux. Les transferts conditionnels représentent désormais moins de 2 % des rentrées totales, au lieu de 45 % environ dans l'ancien système.

## **4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire**

### ***4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif***

#### ***4.1.1. Portée institutionnelle du budget***

Pour saisir la portée institutionnelle du budget, il faut garder à l'esprit la distinction entre l'État et le secteur public. La loi générale sur le budget (LGB) s'applique surtout au budget de l'État, ce dernier étant défini comme l'administration générale de l'État (les ministères), les organes autonomes et les entités publiques semi-commerciales qui y appartiennent ou toutes autres structures publiques qui y sont liées, le système de sécurité sociale, les

entreprises commerciales d'État et certaines autres entités (art. 2)<sup>7</sup>. Le budget de l'État englobe la totalité des ministères, agences, sociétés et entités publiques qu'il finance, y compris le Parlement, le système judiciaire, la Cour des comptes et d'autres organes constitutionnels. Mais il exclut les communautés autonomes.

En revanche, la loi LGSB, qui prévoit la fixation d'objectifs de stabilité budgétaire à moyen terme, s'applique au « secteur public », dont la définition est plus large que celle de l'État. Il ne comprend pas seulement les entités classées au sein de l'État, mais aussi les administrations des communautés autonomes, les organismes et agences subordonnés à ces dernières ainsi que les conseils locaux (art. 2.1).

#### *4.1.2. Fonds extrabudgétaires et affectation de recettes*

En Espagne, les fonds extrabudgétaires disposant de ressources affectées, qui doivent être autorisés par une loi, sont peu nombreux (Kraan, 2004). On peut citer l'exemple de l'utilisation du produit des prises opérées dans le cadre du trafic de la drogue, que la loi assigne au programme de prévention de l'usage de ces substances illicites. L'aide financière accordée par l'UE aux gouvernements régionaux constitue un autre exemple de fonds extrabudgétaires.

#### *4.1.3. Définition des agrégats budgétaires*

Les agrégats budgétaires sont fixés par la loi (LGSB, art. 13). Le programme budgétaire à moyen terme (PBMT) les définit comme les plafonds de dépenses que le secteur public doit respecter lors de la procédure annuelle de répartition des ressources. Le budget annuel de l'État doit se conformer à l'objectif de stabilité à moyen terme et aller dans le sens de la réalisation des limites quantitatives établies par le PBMT.

#### *4.1.4. Règles budgétaires*

La loi de stabilité budgétaire (LGSB) formule des règles visant à atteindre la stabilité économique et budgétaire (cf. ci-dessus). Quand le budget est déficitaire, le gouvernement doit soumettre au Parlement un plan de redressement économique et financier, comportant des mesures en matière de recettes et de dépenses qui permettent d'éliminer ce déséquilibre au cours des trois exercices suivants (art. 14 et 17.1). En présence d'un excédent, l'État réduira son endettement net ou l'affectera au fonds de réserve de la sécurité sociale pour couvrir les besoins futurs (art. 17.2).

Dans leur domaine de compétence, les conseils locaux sont tenus d'ajuster leurs budgets pour respecter les objectifs de stabilité, en dépit des

pouvoirs propres qui sont conférés aux communautés autonomes (art. 19). La loi LGSB permet au gouvernement de déterminer leur objectif de stabilité budgétaire (art. 20). Ceux qui ne l'ont pas atteint disposent d'un délai de trois mois, après l'approbation ou le règlement du budget, pour présenter un plan d'assainissement économique et financier à moyen terme. Il doit être avalisé par les autorités locales qui le soumettent ensuite au MEF, chargé de surveiller la résorption des déficits (art. 22).

#### *4.1.5. Calendrier de la préparation et de la présentation du budget au Parlement*

La loi générale sur le budget donne au MEF compétence pour définir les lignes directrices qui orientent la préparation du budget (art. 36). Alors que le calendrier de la procédure interne figure dans les instructions du même ministère, la loi LGB prévoit seulement que le projet de loi de finances soit déposé devant le Parlement avant le 1<sup>er</sup> octobre (art. 37). Le gouvernement doit donner son accord aux objectifs de stabilité budgétaire avant le 1<sup>er</sup> avril (cf. encadré 2). La loi LGB indique l'essentiel du contenu des lignes directrices :

- Elles encadrent la répartition des dépenses en indiquant les critères qui guident l'élaboration du projet de budget, les limites quantitatives et les priorités de politique déterminées par le MEF. Pour assurer la conformité aux critères, on met en place une commission des politiques de dépenses publiques, dont la composition est fixée par décret du MEF.
- Les ministères et les autres entités de l'État doivent adresser au MEF des projets de budgets respectant les plafonds fixés par les lignes directrices. Le ministère du Travail et des Affaires sociales (MTAS) prépare le projet de budget de la sécurité sociale, en concertation avec le ministère de la Santé et de la Consommation, puis le soumet au MEF. Dans le cadre de cette procédure, un décret du MTAS précise les modalités d'établissement du budget de la sécurité sociale. Ce dernier est soumis à l'accord du Conseil des ministres par le MEF et le MTAS.
- Chaque projet doit être accompagné d'un rapport sur ses objectifs annuels, dans le cadre des plafonds de crédits définis par le programme budgétaire à moyen terme.

Il incombe au MEF d'établir le budget des ressources, dans le respect de la répartition des moyens prévue par le PBMT et des objectifs de politique économique arrêtés chaque année par le gouvernement.

### **Encadré 2. Espagne : calendrier de la procédure budgétaire (d'après l'exercice 2003)**

- Janvier : présentation au Conseil des ministres du cadre général d'élaboration du budget.
- Avant le 31 janvier : accord du gouvernement sur les objectifs de stabilité budgétaire (OSB); transmission au Conseil fiscal et financier des communautés autonomes (CFF) des propositions d'OSB.
- Avant le 1er mars : réunion du CFF et du Conseil national des collectivités locales (pour examiner les propositions d'OSB faites aux gouvernements régionaux et aux collectivités locales).
- Mi-mars : adoption des OSB par le Conseil des ministres et renvoi au Parlement.
- Avant le 30 avril : acceptation ou rejet par le Parlement des OSB, qui imposent aux agrégats de dépenses des plafonds ayant force légale.
- Début mai : le MEF adresse aux autres ministères les lignes directrices du budget.
- Mai : réunion de la commission des politiques de dépenses publiques.
- Juin : approbation des hypothèses budgétaires à horizon de trois ans.
- Fin juillet : formulation du projet de budget.
- Début août et début septembre : débats au sein du Conseil des ministres.
- Avant le 1er octobre : adoption du projet de budget par l'exécutif et renvoi au Parlement.
- Avant le 31 décembre : débat et vote au Parlement sur le projet annuel de loi de finances.

*Source : Zapico Goni, 2002.*

#### *4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif*

Au terme de négociations avec les ministères dépensiers, le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) soumet le projet de loi de finances à l'approbation du Conseil des ministres. Si des désaccords persistent entre les ministères dépensiers et le MEF, ils sont résolus par une procédure de recours faisant intervenir le secrétaire d'État aux finances, le MEF ou le Conseil des ministres. En général, on trouve officieusement un arrangement avant les réunions du Conseil des ministres, en fonction des intérêts de tous

les ministères concernés ; le cas échéant, c'est le président du gouvernement qui a le dernier mot.

#### 4.1.7. Documents annexés au projet de loi de finances

La loi LGB prévoit que le projet de loi de finances présente les ressources et les charges sous forme d'articles, d'annexes et de données détaillées (art. 37). Les informations suivantes doivent y figurer (LGB, art. 33) :

- Les obligations financières maximales encourues par le secteur public.
- Les recettes et les dépenses du secteur semi-commercial et des fondations d'État ainsi que les investissements et les opérations financières qu'ils vont effectuer.
- Les objectifs à réaliser pendant l'exercice par chaque entité responsable de programme.
- Une estimation des dépenses fiscales.

#### **Cadre macroéconomique et stratégie budgétaire à moyen terme.**

C'est le MEF qui formule les hypothèses économiques sur lesquelles reposent le projet annuel de loi de finances et le plan budgétaire à moyen terme (PBMT). La loi LGB prescrit le contenu du PBMT, conformément aux objectifs de stabilité budgétaire (art. 28 à 30). Préalablement à la confection du projet annuel de loi de finances, le MEF formule des projections à moyen terme pour les ressources, les charges et le solde (encadré 3). Les ministères dépensiers doivent lui communiquer chaque année leurs propres PBMT. Le ministère du Travail et des Affaires sociales prépare un PBMT distinct pour la sécurité sociale. Selon les dispositions de la loi LGSB, le PBMT doit être compatible avec les objectifs de stabilité budgétaire assignés à l'État et à la sécurité sociale pour les trois exercices suivants. Un décret du MEF prévoit en détail la procédure de préparation du PBMT ainsi que sa structure. Une fois mis au point par le MEF, il est adressé au Conseil des ministres avant la soumission du projet annuel de loi de finances. Quand la situation économique ou sociale évolue d'une manière qui n'a pas été prévue pendant la phase de préparation, le gouvernement est autorisé à soumettre au Parlement un PBMT amendé (LGSB, art. 14.2).

**Mesures nouvelles et services votés.** Quand il formule le programme budgétaire à moyen terme, le MEF fait une distinction implicite entre les engagements, programmes ou mesures en cours ou nouvellement lancés. De plus, la loi LGSB (art. 12.2) mentionne l'obligation d'analyser explicitement toutes les nouvelles lois, réglementations et mesures, pour s'assurer qu'elles restent dans les limites prévues par le PBMT. Enfin, un décret ministériel

relatif à la formulation des hypothèses budgétaires présente des formulaires de demandes de crédits qui différencient les ressources destinées à financer les services votés et les mesures nouvelles.

### **Encadré 3. Espagne : principaux éléments des plans budgétaires à moyen terme**

- Les objectifs pluriannuels de stabilité assignés aux programmes (ou groupes de programmes) sont exprimés et structurés de manière objective, claire et mesurable.
- Les mesures visant à réaliser ces objectifs sont spécifiées.
- Les ressources financières, matérielles et en personnel requises sont présentées sous forme de projets de dotations annuelles, mises à la disposition de centres de gestion des crédits.
- Les investissements physiques et financiers sont indiqués.
- Des indicateurs d'exécution associés à chaque objectif budgétaire sont proposés. Ils permettent de quantifier, de surveiller et d'évaluer les résultats sous l'angle de l'effectivité, de l'efficacité, de l'économie et de la qualité.

**Informations relatives aux performances.** La loi LGB demande au gouvernement de faire figurer dans les documents budgétaires des informations relatives aux performances (art. 35). Les ministères dépensiers doivent inclure les objectifs annuels de chaque programme dans les propositions budgétaires qu'ils adressent au MEF. Que ces objectifs soient mesurables ou non, la performance est évaluée programme par programme et les ministres dépensiers doivent en tenir compte quand ils établissent leur budget.

**Dépenses fiscales, engagements virtuels et risques budgétaires.** Tant la Constitution de 1978 que la loi LGB (art. 37) font obligation au gouvernement de présenter au Parlement un rapport détaillé sur les dépenses fiscales, en même temps qu'un budget de moyens. Ce rapport comporte une définition des dépenses fiscales et une analyse de toute nouvelle concession fiscale proposée au Parlement ; à cela s'ajoutent une note méthodologique présentant les hypothèses, procédures et sources servant à estimer les dépenses fiscales ainsi qu'une liste de ces dernières, classées par type d'impôt et par objectif (OCDE, 2003c ; Kraan, 2004). La législation n'oblige pas à donner dans les documents budgétaires, des informations sur les engagements virtuels et les risques. Toutefois, le PBMT peut présenter des données partielles en la matière.

**Autres informations exigées par la loi.** Selon la loi LGB, les documents supplémentaires indiqués à l'encadré 4 doivent être annexés au projet de budget de l'État (art. 37).

**Encadré 4. Espagne : documents supplémentaires annexés au projet de loi de finances**

- Des rapports sur les programmes de dépenses et leurs objectifs annuels.
- Des rapports sur la composition de chaque dotation budgétaire, avec indication des principales modifications par rapport au budget en cours.
- Une annexe donnant une décomposition financière par centres de gestion des crédits.
- Une annexe présentant un programme budgétaire à moyen terme pour les investissements publics, classés par région.
- Les comptes et les soldes des budgets de l'année précédente et une prévision pour ceux de l'exercice courant.
- Les comptes et les soldes du système de sécurité sociale pour l'année précédente.
- Les états financiers consolidés du secteur public.
- Un rapport économique et financier.
- Un rapport sur les dépenses fiscales.

*4.1.8. Budgets du Parlement et des autres organes constitutionnels*

En vertu de la Constitution (art. 72), chacune des deux chambres du Parlement jouit de l'autonomie budgétaire. Un dispositif de coordination existe pour intégrer les crédits prévisionnels du Parlement au projet de budget de l'État. La Cour des comptes aussi est indépendante financièrement (cf. section 4.5 ci-après).

**4.2. La procédure budgétaire au Parlement**

*4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget et contraintes pesant sur le débat parlementaire*

Ni la Constitution, ni les règlements parlementaires ne fixent explicitement un calendrier pour l'examen du budget au Parlement. Mais il



ressort implicitement de la Constitution que le débat parlementaire doit commencer le 1<sup>er</sup> octobre et se terminer le 31 décembre [art. 134 (3) et (4)]. Ces dernières années, le projet de loi de finances a été voté avant le début de l'exercice concerné (sauf celui de 1996, en raison d'un changement de gouvernement).

Les règlements des deux chambres prévoient une procédure parlementaire claire et structurée. La Chambre des députés débat en session plénière d'amendements portant sur l'intégralité du projet de budget. S'ils sont retenus, le projet voté est renvoyé au gouvernement pour qu'il l'exécute. Dans le cas contraire, la commission du budget examine les documents. Quand les députés ont adopté le projet amendé, il est adressé au Sénat où la procédure d'examen est la même qu'à la chambre. Le Sénat peut amender le projet, y ajouter des dispositions ou le rejeter. Dans cette dernière hypothèse, il est renvoyé à la Chambre des députés, qui peut passer outre le veto du Sénat par un deuxième vote à la majorité absolue. En l'absence de celle-ci, un troisième vote des députés à la majorité simple suffira, après un délai de deux mois, à annuler le veto du Sénat.

#### 4.2.2. *Budgets provisoires*

La Constitution stipule que, si la loi de finances n'est pas adoptée avant le premier jour de l'exercice correspondant, celle de l'année précédente est automatiquement reconduite jusqu'à l'adoption de la nouvelle [art. 134(4)]. Selon la loi LGB, les ministres dépensiers doivent établir leurs propres budgets reconduits sans dépasser le total des crédits de l'exercice précédent (art. 38).

#### 4.2.3. *Pouvoirs d'amendement*

Le Parlement dispose de pouvoirs relativement limités pour amender le projet de loi de finances (OCDE, 2003c). La Constitution exige l'accord préalable du gouvernement pour l'adoption de toute proposition ou de tout amendement qui implique un surcroît de dépenses ou une diminution des recettes budgétaires [art. 134(7)]. Selon les règlements des deux chambres, un amendement qui se traduit par une majoration des crédits affectés à un poste budgétaire doit s'accompagner d'une réduction simultanée d'un autre crédit dans le même ministère.

#### 4.2.4. *Autorisation des ressources*

La Constitution confère exclusivement à l'État le droit de lever l'impôt, qui s'exerce par voie législative, tandis que toute concession fiscale doit être prévue par la loi (art. 133). Le projet annuel de loi de finances ne peut instaurer de nouveaux impôts, mais seulement modifier la fiscalité existante.

Pour altérer sensiblement la politique fiscale, il faut une nouvelle législation [art. 134(7)]. Par ailleurs, le Parlement doit voter, pour chaque exercice, un budget de moyens conjointement au budget des dépenses (cf. ci-dessous).

#### 4.2.5. *Nature, structure et durée des crédits*

La loi générale sur le budget (LGB) pose les principes généraux de la nomenclature budgétaire. La composition du budget est déterminée par le MEF en fonction de l'organisation de l'État, de la nature économique de ses ressources et de ses charges ainsi que des objectifs de politique publique (art. 39).

La présentation des crédits suit trois critères principaux : 1) la classification par type d'organisation (l'administration générale de l'État, ses organes autonomes, les entités de la sécurité sociale et autres) ; 2) la classification par programmes, qui doit correspondre au contenu des mesures prévues par le PBMT et indiquer les buts à atteindre par les ministères dépensiers ; 3) la classification économique, qui regroupe les estimations budgétaires par chapitre et selon la nature des dépenses (opérations courantes, en capital et financières) (art. 40). Il y a subdivision des chapitres par articles, paragraphes et sous-paragraphes. La partie des opérations courantes donne des informations sur les coûts de personnel, les coûts d'achats de biens et de services pour le fonctionnement de l'administration, les charges financières et les transferts ordinaires. Les opérations en capital sont divisées en investissements effectifs et en transferts en capital. La présentation des opérations financières fait apparaître l'actif et le passif financiers de l'État.

La présentation des ressources est dictée par deux critères principaux : 1) la classification par type d'organisation, qui distingue les ressources de l'administration générale de l'État de celles de ses organes autonomes et des entités de sécurité sociale ou autres ; 2) la classification économique, qui les regroupe par chapitres et en fonction de leur nature (art. 41). Les chapitres eux-mêmes sont ensuite divisés en articles, paragraphes et sous-paragraphes. Sous la rubrique recettes courantes figurent les impôts directs, les cotisations de sécurité sociale, les taxes indirectes, les redevances, droits et autres recettes, les transferts courants et les revenus d'actifs. Dans les rentrées liées au capital, on distingue les cessions effectives de biens capitaux et les transferts. Les opérations financières font apparaître l'actif et le passif financiers de l'État.

La décomposition des crédits va jusqu'au niveau du paragraphe, sauf pour les charges de personnel et les achats de biens et de services, qui sont présentés par articles, et pour les investissements effectifs, qui le sont par chapitres (art. 43). Les crédits ne peuvent être autorisés qu'à des fins

spécifiques (art. 42). Ils indiquent les montants maximaux que les ministères sont autorisés à dépenser (art. 46) et ont en général une validité d'un an (correspondant à l'année calendaire). Cependant, des crédits pluriannuels peuvent être inscrits dans les cas suivants (art. 47) :

- La période pour laquelle le crédit est affecté ne doit pas dépasser quatre ans. Des plafonds de dépenses sont fixés pour chaque exercice : 70 % du crédit initial la première année, 60 % la deuxième et 50 % pour la troisième et la quatrième.
- Dans des circonstances exceptionnelles, le gouvernement peut accepter de modifier le nombre d'années et les plafonds de dépenses. Il faut pour cela que le MEF, saisi par le ministère concerné, soumette une proposition au Conseil des ministres qui donne ensuite l'accord final.

#### *4.2.6. Report de crédits et dépenses par anticipation*

Le report sur l'exercice suivant de crédits non consommés est en général prohibé (LGB, art. 49). Mais la loi LGB le tolère dans certaines circonstances exceptionnelles (art. 58), notamment : 1) quand une législation le prévoit ; 2) pour les crédits provenant de contributions de l'État à des organes autonomes pour financer des dépenses en commun ; 3) pour les crédits provenant d'apports à l'État, soit de personnes physiques ou morales, soit d'organes autonomes finançant des dépenses communes ; 4) quand les crédits proviennent de recettes qui dépendent juridiquement de l'achèvement de certaines actions.

#### *4.2.7. Autorisations relatives à la dette publique*

La Constitution n'autorise le gouvernement à contracter des engagements financiers et à s'exposer à des dépenses que dans les conditions prévues par la loi (art. 133) ; il doit avoir l'autorisation du législateur pour émettre des titres de dette ou contracter des emprunts (art. 135)<sup>8</sup>. La loi LGB donne des précisions sur les procédures d'agrément de la dette publique (art. 94-105). La création de dette doit être permise par la loi et le budget de l'État doit prévoir pour chaque exercice une limite aux variations de l'encours, à laquelle doivent se conformer les opérations financières qui se traduisent par de nouveaux engagements (art. 94).

La loi LGB fait obligation au gouvernement d'adresser aux commissions budgétaires de la Chambre des députés et du Sénat un rapport trimestriel sur l'évolution des opérations financières (art. 93.1). Le MEF soumet au gouvernement et au Parlement un rapport annuel, qui expose la politique de gestion de la dette publique de l'exercice suivant, compte tenu

de l'encours à la fin de l'exercice écoulé. On inclut l'endettement des organes autonomes (art. 93.2).

#### 4.2.8. *Promulgation, veto et publication du budget*

Une fois que le Parlement a voté la loi de finances, le roi dispose de 15 jours pour la ratifier, la promulguer et ordonner sa publication (art. 91 de la Constitution).

#### 4.2.9. *Lois de finances rectificatives*

Après l'adoption du budget annuel, le gouvernement peut proposer un projet de loi de finances rectificative prévoyant, au cours du même exercice, une augmentation des dépenses publiques ou une diminution des recettes (art. 134(5) de la Constitution). La procédure applicable aux collectifs budgétaires est indiquée par la loi LGB. Dans une situation où il n'est pas possible de différer certaines dépenses jusqu'à l'exercice suivant et où il n'existe pas d'autres crédits disponibles, le dépôt d'un projet de collectif budgétaire est autorisé aux conditions suivantes (art. 55) :

- Si les dépenses nécessaires relèvent des opérations non financières du budget, le collectif doit être financé par prélèvement sur le fonds d'urgence ou sur d'autres postes non financiers. (Voir la section 4.3.3 et renvoi à propos des opérations non financières.)
- Si les dépenses relèvent des opérations financières du budget, le collectif doit être financé par la dette publique et il doit y avoir une réduction de charges à caractère financier.

Le MEF propose au Conseil des ministres les lois de finances rectificatives, suite à un rapport du directeur général du budget. Quand le conseil a donné son accord, le projet est soumis au Parlement. Les collectifs intéressant les organes autonomes et la sécurité sociale suivent des procédures analogues (art. 56 pour les communautés autonomes et art. 57 pour la sécurité sociale).

#### 4.2.10. *Incidence budgétaire d'autres projets de lois*

Les lois LGSB et LGB exigent la prise en compte des incidences budgétaires et une stricte conformité aux obligations de stabilité budgétaire ; ces exigences s'appliquent à la phase de rédaction et d'approbation des dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux actes administratifs, contrats, accords de coopération et à toutes autres actions du secteur public (LGSB, art. 6.2 ; LGB, art. 26).

### 4.3. Exécution du budget

#### 4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses

Après l'adoption de la loi de finances, le MEF établit, sur proposition du directeur général des finances publiques et de la politique financière (DGFPPF), un plan annuel d'exécution du budget, qui comporte une projection des recettes de l'État et prévoit l'émission des ordres de paiement (art. 106.1). Pour mettre au point ce plan, le DGFPPF recueille toutes les données, prévisions et tous les documents nécessaires concernant les dépenses et les recettes, qui sont susceptibles d'influer sur le budget de l'État (art. 106.2). Le programme d'application du budget peut être modifié pendant toute la durée de l'exercice, en fonction de données relatives à son déroulement ou de nouvelles prévisions de rentrées ou de décaissements (art. 106.3). A tout moment, le montant des ordres de paiement doit être conforme au plan d'exécution du budget (art.107.1).

#### 4.3.2. Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses

La loi n'oblige pas le gouvernement à consommer l'intégralité des crédits votés. S'il arrive, exceptionnellement, que des entités étatiques aient des disponibilités supérieures aux estimations initiales, la loi LGB habilite le MEF à annuler tout ou partie des transferts à ces entités figurant dans le budget, sans l'intervention du Parlement (art. 45).

#### 4.3.3. Dépassements de crédits, dépenses imprévues et fonds d'urgence

Des dispositions de la loi de stabilité budgétaire, reprises ultérieurement par la loi générale sur le budget, prévoient une procédure de recours au fonds d'urgence pendant l'exécution du budget (LGSB, art. 15, LGB, art. 50). Pour faire face à des dépenses obligatoires qui n'ont pas été prévues lors de l'adoption du budget, celui-ci peut comprendre un « fonds d'urgence pour l'exécution de la loi de finances » d'un montant égal à 2 % des dépenses totales<sup>9</sup>. Ce fonds ne peut en aucun cas financer des programmes ou des mesures découlant de décisions discrétionnaires du gouvernement.

Le recours au fonds d'urgence exige une décision du Conseil des ministres, prise sur proposition du MEF. Au nom du gouvernement, ce dernier communique aux commissions budgétaires de la Chambre des députés et du Sénat un rapport trimestriel d'information sur les dépenses du fonds d'urgence. Les crédits encore disponibles en fin d'exercice peuvent être reportés sur l'année suivante.

#### 4.3.4. *Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

Les transferts entre lignes de crédits sont tolérés, mais à certaines conditions (art. 52). Les restrictions ne s'appliquent pas aux redéploiements qui résultent de restructurations administratives ou de délégations de compétences aux communautés autonomes. En somme :

- Il ne peut y avoir de virements entre des dépenses à caractère non financier et à caractère financier, pas plus qu'entre des dépenses en capital et des dépenses courantes.
- Les virements de crédits entre différentes sections du budget ne sont pas autorisés.
- Les transferts ne peuvent avoir pour effet de réduire des dépenses obligatoires ou des crédits qui ont été reconduits ou majorés pendant l'exercice (sauf pour la sécurité sociale et la dette publique).
- Au sein du système de sécurité sociale, il ne peut y avoir de diminution des dépenses, sauf pour en financer d'autres.

Il est possible de procéder à des transferts de crédits affectés au même programme ou à différents programmes du même service ; ils sont à la discrétion des ministres dépensiers, qui décident sur la base d'un rapport favorable du contrôleur délégué au sein du ministère (art. 63). Mais le gouvernement, agissant sur proposition du MEF et à l'initiative des ministères concernés, est habilité à autoriser des virements entre différentes sections du budget, par suite d'une réorganisation administrative, et le MEF peut donner son accord à certaines autres réaffectations (art. 61).

#### 4.3.5. *Programmation de la trésorerie, gestion des actifs et de la dette de l'État*

Le MEF exerce une responsabilité globale dans ce domaine (LGB, titres 4 et 6). La gestion de trésorerie repose sur le principe du compte unique (cf. ci-dessous). Les règlements s'effectuent par prélèvement sur le compte unique du trésor, en suivant le plan d'exécution du budget établi par le MEF. Ce dernier est également compétent pour gérer la dette publique et décider des procédures en la matière (LGB, art. 98). La loi LGB prévoit qu'il informe le Parlement du montant et des modalités des principales garanties d'emprunts octroyées et des émissions de titres de dette intervenues au cours de l'exercice.

### 4.3.6. *Audit interne*

L'Espagne dispose d'une solide organisation de contrôle interne des finances publiques, chaque ministère ou organisme public ayant son propre système. Le niveau supérieur de contrôle est assuré par le MEF ; il s'agit plus précisément du contrôleur général de l'administration d'État (CGAE), dont les agents sont installés dans tous les organismes publics, mais avec un statut de pleine indépendance (Office national d'audit du Royaume-Uni, 2001). La loi LGB régit les procédures générales de surveillance interne de la gestion financière de l'État (titre 6). Le contrôleur général exerce, conformément aux termes et aux conditions de la Constitution, le contrôle financier interne du secteur public (art. 140) avec les objectifs suivants (art. 142) :

- Vérifier le respect des règles de gestion des finances publiques.
- Vérifier que les opérations soient comptabilisées régulièrement et fidèlement retranscrites dans les comptes et situations.
- S'assurer que les activités et procédures contrôlées s'effectuent dans le respect des principes de bonne gestion financière, notamment de ceux qui figurent dans la loi de stabilité budgétaire (LGSB).

## 4.4. *Comptabilité publique et rapports budgétaires*

### 4.4.1. *Cadre comptable*

La loi générale sur le budget constitue le cadre juridique de l'organisation comptable de l'État (titre 5, art. 119-139). Le MEF a autorité (art. 124) pour approuver, sur proposition du contrôleur général, le plan comptable qui expose les principes de la comptabilité publique. En outre, le MEF détermine les critères d'enregistrement des données et de présentation de l'information comptable ; c'est aussi lui qui précise le contenu des états annuels qui doivent être communiqués à la Cour des comptes (art. 124). Dans le cadre des principes directeurs définis par le ministère, le contrôleur général joue un rôle important pour la mise en œuvre de la comptabilité publique (art. 125).

La comptabilité publique est définie comme « un système d'information financière et budgétaire qui a pour but de donner, au moyen d'états et de rapports financiers, une image fidèle des actifs, de la situation financière, des résultats et de la performance budgétaire du secteur public » (art. 119 et 120). Les principes d'enregistrement et le plan comptable du secteur public administratif sont basés sur une version modifiée de la méthode des droits constatés. En revanche, le secteur public semi-commercial (par exemple les entreprises publiques semi-commerciales et les entités étatiques à caractère

commercial) applique, avec quelques adaptations, les normes et principes comptables prévus par le code de commerce et le plan comptable des sociétés (comptabilité sur la base des droits constatés) (art. 121).

#### 4.4.2. *Opérations bancaires de l'État*

En général, les recettes et les paiements de l'État et de ses organes autonomes doivent transiter par des comptes ouverts à la Banque d'Espagne (art. 108.1 et art. 13 de la loi n°13/1994 sur l'autonomie de la Banque d'Espagne). Dans des circonstances exceptionnelles, le MEF peut autoriser le directeur général des finances publiques et de la politique financière à ouvrir des comptes auprès d'autres institutions de crédit.

#### 4.4.3. *Rapports en cours d'exercice*

Les commissions budgétaires de la Chambre des députés et du Sénat doivent être informées mensuellement de l'exécution du budget, y compris pour la sécurité sociale (LGB, art. 135). Le rapport correspondant est publié au journal officiel et sur le site Internet du MEF.

#### 4.4.4. *Comptes et rapports annuels*

La Constitution prévoit que les comptes de l'État soient vérifiés par la Cour des comptes (art. 136). La loi LGB précise la procédure à suivre (art. 127-134). Elle demande que toutes les entités appartenant à la sphère de l'État établissent des comptes annuels dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice et les mettent à la disposition des vérificateurs (art. 127). Il s'agit du bilan, du compte de résultats, de la situation de trésorerie et du rapport annuel (art. 128). Les entités étatiques sont tenues de soumettre les informations comptables requises à la Cour des comptes, via le contrôleur général (art. 137).

Le compte général de l'État, qui consolide les comptes de toutes les entités publiques, est établi chaque année par le contrôleur général ; puis, il est soumis à l'approbation du gouvernement et communiqué à la Cour des comptes au plus tard le 31 octobre de l'année suivante (art. 131). Il décrit : les actifs économiques et financiers du secteur public ; les résultats de l'exercice ; les modalités d'exécution et les soldes des budgets ainsi que le degré de réalisation des objectifs (art. 130.3). Le contrôleur général est habilité à recueillir auprès des différentes entités publiques toute information qu'il estime nécessaire à l'établissement du compte général consolidé.

La loi LGB prévoit que le gouvernement soumette au Parlement certains rapports spéciaux. Ainsi, le MEF doit donner tous les trois mois des informations sur la gestion du fonds d'urgence (art. 50.3).



## 4.5. *Audit externe*

### 4.5.1. *Indépendance des responsables, des financements et des activités*

La Constitution désigne la Cour des comptes comme l'instance suprême chargée de vérifier les comptes et la gestion financière de l'État et du secteur public<sup>10</sup>. La cour dépend directement du Parlement [art. 136(1)] ; les dispositions relatives à sa composition, à sa structure et à ses missions relèvent d'une loi organique [art. 136(4)]. Cette dernière, complétée par la loi de 1988 sur le fonctionnement de la cour, règle les procédures d'audit externe. La même loi organique prévoit l'organisation interne de la cour<sup>11</sup>.

La loi sur la Cour des comptes énonce clairement que, « dans l'accomplissement de sa mission, la cour doit être pleinement indépendante et sujette seulement à la législation ». Pour garantir cette indépendance, le président de la cour est nommé par le roi, pour un mandat de trois ans, parmi les douze conseillers et sur proposition de la cour elle-même (art. 29). Les conseillers sont choisis en nombre égal par chacune des deux chambres du Parlement, pour un mandat de neuf ans ; le vote est à la majorité des trois cinquièmes. Les membres de la cour sont soumis en matière de destitution, de conflits d'intérêts et d'interdictions aux dispositions prévues pour les magistrats par la loi organique de 1985 sur l'autorité judiciaire (art. 33). Le président et les conseillers ne peuvent cesser leurs fonctions qu'à l'expiration de leur mandat ou du fait de leur démission acceptée par le Parlement, d'une incapacité, de conflits d'intérêts ou pour avoir sérieusement négligé leurs obligations (art. 36).

Pour conforter l'indépendance financière et administrative de la cour, elle établit son propre budget, qui figure dans une section distincte de la loi de finances et doit être approuvé par le Parlement (art. 6). La cour est également habilitée, pour exercer ses responsabilités, à employer des experts dûment qualifiés pour inspecter et vérifier les documents, ouvrages, liquidités, biens et stocks appartenant au secteur public (art. 7.4).

### 4.5.2. *Champ d'application institutionnel des audits*

L'une des tâches essentielles de la cour est d'assurer un contrôle externe, permanent et définitif, de l'activité financière du secteur public (art. 2). Le domaine sujet aux vérifications comprend (art. 4):

- L'administration d'État.
- Les communautés autonomes et les sociétés dépendant de collectivités locales.

- Les organismes gérant la sécurité sociale.
- Les agences publiques autonomes.
- Les sociétés d'État et les autres entreprises publiques.
- La Banque d'Espagne (art. 4 de la loi sur l'autonomie de la Banque d'Espagne n°13/1994).

#### 4.5.3. *Types de contrôles*

Selon la loi organique relative à la Cour des comptes, il lui incombe de vérifier si l'activité économique et financière du secteur public est conforme aux principes de légalité, d'efficacité et d'économie (art. 9). En contrôlant les comptes et la gestion financière de la sphère publique, la cour s'attache particulièrement aux aspects suivants : l'observation de la Constitution et des lois relatives aux ressources et aux charges publiques ; le respect des dispositions et des modalités d'application du budget de l'État, la mise en œuvre des dépenses publiques dans un esprit d'amélioration des normes d'efficacité et d'économie (art. 13). L'audit de performance étant une discipline relativement nouvelle pour la cour, la majorité de ses rapports se concentre encore sur les questions de rigueur financière (Office national d'audit du Royaume-Uni, 2001).

#### 4.5.4. *Pouvoirs d'investigation*

Dans le cadre de ses investigations, la cour est autorisée par la loi à demander aux organismes du secteur public de produire la totalité des données, états, documents, registres ou rapports dont elle peut avoir besoin au titre de ses responsabilités juridictionnelles ou de contrôle (art. 7.1). La cour peut informer le Parlement d'un éventuel manquement d'une entité du secteur public à ses obligations de coopération (art. 7.5). En outre, le refus de se plier à une injonction de la cour est passible des sanctions (amendes ou sanctions pénales) prévues par la loi sur le fonctionnement de la cour (art. 7.4 de la loi organique).

#### 4.5.5. *Obligations d'établissement et de publication de rapports*

La Constitution prévoit que la cour adresse au Parlement un rapport annuel (art. 136). La loi LGB lui donne aussi pour mission de vérifier le compte général de l'État, dans un délai de six mois suivant sa réception (art. 132). Après audition du procureur de l'État, la cour prépare le rapport et l'adresse au Parlement, assorti de propositions, tout en informant parallèlement le gouvernement. Le rapport comprend : une analyse des comptes de l'État et du secteur public ; un jugement sur la gestion des

finances publiques à ces deux niveaux ; des commentaires sur l'observation de la Constitution, des lois et des règlements qui régissent l'activité économique du secteur public ; sur le respect des dispositions du budget (local, régional et national) ; sur l'efficacité et le bon emploi des dépenses publiques ; sur les activités des sociétés d'État et l'usage d'autres subventions publiques ; enfin, le rapport rend compte des procédures juridictionnelles de la cour pendant l'année sur laquelle il porte (Office national d'audit du Royaume-Uni, 2001).

#### 4.5.6. *Mise en œuvre des conclusions*

L'application des recommandations du rapport est du ressort du Parlement, qui la délègue à la commission mixte des relations avec la cour, composée de 48 membres choisis dans les deux chambres. S'agissant du rapport sur les comptes de l'État, le Parlement l'examine, donne quitus et peut demander des informations supplémentaires. La cour n'établit pas un rapport distinct, mais attend du gouvernement qu'il agisse au vu des recommandations. Dans les affaires les plus importantes, le suivi est assuré par la cour. Les rapports de cette dernière, qui sont publiés au journal officiel, mobilisent l'attention des médias (Office national d'audit du Royaume-Uni, 2001).

La mise en œuvre des conclusions de la cour est confortée par ses attributions juridictionnelles. Celles-ci se limitent à juger les personnes responsables de la gestion des fonds publics. Les procédures visent à déterminer les préjudices subis par le trésor public et à exiger un dédommagement, sans qu'il soit possible d'imposer des amendes ou des sanctions (OCDE, 2003b). La cour instruit les affaires dont elle est saisie par trois sources : le procureur de l'État, l'administration publique affectée ou une requête publique. Elle prononce ensuite un jugement. Si un agent public est directement responsable d'avoir été délibérément à l'origine d'une perte ou d'un gaspillage, il doit en rembourser intégralement le montant. La responsabilité encourue du fait de perte ou de gaspillage d'argent public est d'ordre personnel (LOCC, art. 42). Quand les poursuites contre la personne directement responsable sont impraticables, il est possible de poursuivre celles qui auraient pu empêcher l'acte préjudiciable (LOCC, art. 43). Ces cas de responsabilité dite secondaire se produisent surtout quand la deuxième personne a fait preuve de négligence à l'égard de ses obligations de supervision (Office national d'audit du Royaume-Uni, 2001).

## Notes

1. La Constitution a 169 articles, parmi lesquels plusieurs portent sur des questions liées au budget. La loi générale sur le budget n°47/2003 en a 182 ; les règlements de la Chambre des députés et du Sénat comptent respectivement 206 et 196 articles.
2. Les lois organiques sont des textes législatifs d'un type particulier, prévus par la Constitution ; ils diffèrent sur deux points de la législation normale. Tout d'abord, les sujets relatifs à l'application des droits fondamentaux et libertés publiques, aux statuts d'autonomie, au système électoral général et d'autres dispositions citées par la Constitution sont obligatoirement du ressort des lois organiques [s. 81(1)]. Ensuite, le vote, l'amendement ou l'abrogation de ces lois exigent la majorité des députés dans un scrutin final portant sur l'ensemble du projet [s. 82(2)].
3. Voir aussi l'exposé des motifs de la loi LGSB votée en 2001.
4. Selon les dispositions constitutionnelles, l'État a compétence exclusive pour ce qui concerne les règles fondamentales et la coordination de la programmation économique générale (13) ; il en va de même pour les règles de base du statut juridique des administrations publiques et de leurs agents, qui doivent, en tout état de cause, garantir à toute personne de leur ressort un traitement égal et des procédures administratives communes, sans préjudice des particularités des organisations propres aux communautés autonomes (18).
5. On trouvera des informations supplémentaires dans l'exposé des motifs de la loi LGB, rédigé en 2003 par le Parlement.
6. La stabilité budgétaire est définie comme suit : « un équilibre ou une capacité de financement au sens du système européen de comptes nationaux et régionaux et selon les termes retenus pour chaque administration d'État (pour le secteur public à l'article 2.1 de la loi LGSB) ».
7. La loi LGB divise aussi l'État en trois catégories (art. 3) : le secteur public administratif (par exemple l'administration générale de l'État et les organismes autonomes) ; le secteur public semi-commercial (par exemple les entreprises publiques semi-commerciales et les entités commerciales d'État) ; le secteur des fondations publiques (par exemple les fondations d'État).

8. La loi LGB définit la dette publique comme la totalité des capitaux empruntés par l'État sous forme d'émissions publiques, d'accords de crédit, de subrogation aux dettes de tiers et de toutes autres transactions qui servent à financer ses dépenses (art. 92).
9. Les dépenses comprennent les frais de personnel, les transferts courants et en capital, les investissements et le service de la dette (ces catégories sont qualifiées de « dépenses non financières » dans le budget espagnol). Les postes à caractère financier (qualifiés de « dépenses financières »), comme l'acquisition d'actifs financiers et les paiements au titre d'engagements financiers, sont exclus.
10. En ce qui concerne l'audit des communautés autonomes, il faut distinguer celles qui disposent de leur propre instance de contrôle externe (les cours des comptes régionales). Sans préjudice de la compétence de la Cour des comptes, il existe, dans 9 des 17 communautés autonomes, des cours régionales qui certifient leurs comptes et présentent un rapport aux conseils locaux. Dans les autres communautés, cette fonction est exercée par la Cour des comptes. Elle intervient donc moins directement dans les communautés ayant leur propre structure de contrôle, mais elle conserve une mission de supervision et peut effectuer un travail de suivi. Il est loisible à la cour de déléguer certaines de ses fonctions juridictionnelles à une cour des comptes régionale mais il ne peut s'agir que d'actions concernant la responsabilité comptable et jamais de la procédure de jugement elle-même. On trouvera des informations supplémentaires sur ce point dans Office national d'audit du Royaume-Uni (2001) et Kraan (2004).
11. La Cour des comptes se compose du président, de l'assemblée plénière, de la commission de jugement, de la section de contrôle, de la section juridictionnelle, du conseil de contrôle, de l'office du procureur et du secrétariat général (art. 19).

## Bibliographie

- Cabrero, Olga (2002), *A Guide to the Spanish Legal System*, Law Library Resource Xchange, [www.llrx.com/features/spain.htm](http://www.llrx.com/features/spain.htm).
- Daban, Teresa *et al.* (2003), *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain*, Collection des études spéciales du FMI n°225/2003, Washington, DC.
- Kraan, Dirk-Jan (2004), « Dépenses hors budget et dépenses fiscales », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n°1.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE, Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE, Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), « Etudes de cas : Espagne », document présenté à la Réunion d'experts de l'OCDE sur la responsabilité et le contrôle dans les réformes de l'administration, Paris, 29-30 octobre.
- OCDE (2003c), « Enquête sur les pratiques et les procédures budgétaires », OCDE et Banque mondiale, Paris, [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database).
- Office national d'audit du Royaume-Uni (2001), « Spain », State Audit in the European Union, National Audit Office, Londres, [www.nao.org.uk/publications/state\\_audit/st\\_spain.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/state_audit/st_spain.pdf).
- Zapico Goni, Eduardo (2002), *Budgeting for Results in Spain: Lessons Learned after Two Decades of Reform*, OCDE, Paris.
- Zapico Goni, Eduardo et Mario Garces (2002), "Espagne", dans *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris.

## États-Unis\*

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>318</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>323</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>324</i>
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire .....</i>	<i>328</i>
<i>5. Sanctions pour non conformité.....</i>	<i>350</i>

\* Cette étude a bénéficié des observations de membres de l'Office du management et du budget ; de Allen Schick, professeur à l'Université du Maryland ; et de collègues de l'OCDE, dont Thomas Laubach (Département économique).

## 1. Aperçu général

### 1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire

Aux États-Unis, les budgets de l'État fédéral et des états sont régis par un cadre juridique exhaustif<sup>1</sup>. En matière budgétaire, la Constitution de 1789 donne au Congrès des prérogatives supérieures à celles du président. Elle ne prévoit pas de modalités spécifiques pour l'exercice du pouvoir législatif, pas plus qu'elle n'assigne au président un rôle officiel à l'égard du budget. Pour remédier à ces lacunes, de nombreuses lois ont été successivement adoptées depuis un siècle (encadré 1)<sup>2</sup>.

#### Encadré 1. États-Unis : principales lois sur le système budgétaire fédéral

- Constitution de 1789.
- Loi de 1905 contre les déficits (*Anti-Deficiency Act*).
- Loi de 1921 sur le budget et la comptabilité publique.
- Loi de 1974 sur le budget du Congrès et le contrôle des gels de crédits (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*).
- Loi de 1978 sur l'inspecteur général.
- Loi de 1982 sur l'intégrité financière des gestionnaires fédéraux.
- Loi de 1985 sur l'équilibre du budget et la maîtrise immédiate des déficits (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*).
- Lois de 1990 et 1997 sur l'exécution du budget.
- Loi de 1990 sur les directeurs financiers.
- Loi de 1990 sur la réforme du crédit fédéral.
- Loi de 1993 sur les performances et les résultats de l'État (GPRA).
- Loi de 1994 sur la réforme de la gestion de l'État.
- Loi de 1996 sur l'amélioration de la gestion financière fédérale.

Sources : Code des États-Unis ([www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html](http://www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html)) ; site Internet du Sénat ([www.senate.gov/~budget/democratic/budgetlaws.html](http://www.senate.gov/~budget/democratic/budgetlaws.html)) ; et CRS, 2001 (sélection de textes législatifs portant sur la gestion de l'État fédéral).



On a établi une distinction entre les lois portant sur le fonctionnement du système budgétaire et celles qui traitent de la responsabilité et des performances (Chan, 1999). Dans la première catégorie, la plupart des textes intéressant l'État fédéral qui ont été adoptés au cours du siècle écoulé désignent les acteurs de la procédure budgétaire et leur assignent un rôle. La loi de 1921 sur le budget et la comptabilité publique (BAA) a institué le Bureau du budget (prédécesseur de l'Office du management et du budget, OMB), avec pour mission de superviser la procédure budgétaire au sein de l'exécutif ; ce texte a également créé l'Office général des comptes (prédécesseur du *Government Accountability Office*, GAO), instance de contrôle externe indépendante travaillant pour le Congrès. La loi de 1974 sur le budget du Congrès et le contrôle du blocage des crédits (CBA) met en place un dispositif de coordination et de contrôle des activités budgétaires du Congrès. C'est ce texte qui a créé les commissions budgétaires de la Chambre et du Sénat ainsi que l'Office budgétaire du Congrès (CBO), pour aider les élus à examiner les projets financiers. Il limite aussi la possibilité pour le président de bloquer l'exécution des dépenses votées par le Congrès.

Parmi les textes visant à améliorer la gestion financière, on peut citer la loi de 1978 sur l'inspecteur général (IGA) et la loi de 1982 sur l'intégrité financière des gestionnaires fédéraux (FMFIA), qui porte sur les contrôles financiers internes. La loi de 1990 sur les directeurs financiers (CFOA) avait pour but de désigner les responsables des systèmes de gestion des finances fédérales. Pour améliorer l'efficacité des agences fédérales, on a adopté en 1993 la loi sur les performances et les résultats de l'État (GPRA). Les lois de 1990 et de 1997 sur l'exécution du budget (BEA) ont remplacé la loi de 1985 sur l'équilibre et la maîtrise des déficits ; ce texte, appelé communément loi Gramm-Rudman-Hollings (GRH), avait pour objectif de limiter, par voie législative, le gonflement du déficit fédéral observé pendant les années 80 (cf. partie suivante sur les réformes)<sup>3</sup>.

A l'exception de la Constitution, toutes les lois ont un caractère « ordinaire » : la législation n'est pas hiérarchisée. Tous les textes législatifs figurent dans le code des États-Unis<sup>4</sup>. Le titre 31 du code (« monnaie et finance ») comprend notamment la loi BAA. En outre, la procédure budgétaire est fixée par diverses réglementations et circulaires. Les règlements des deux chambres indiquent la marche à suivre et la répartition des compétences entre les commissions attributives des crédits, la commission des finances du Sénat et la commission des voies et moyens de la Chambre des représentants. Au sein de l'exécutif, des décrets présidentiels et des circulaires de l'OMB règlent les modalités d'élaboration et d'exécution du budget, en particulier la formulation des propositions du président, la mise en œuvre et la comptabilité des opérations.

## *1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire<sup>5</sup>*

Depuis les années 20, la législation budgétaire a été profondément réformée à cause de l'évolution de l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le Congrès comme de la nécessité de restreindre les déficits budgétaires.

Jusqu'à l'adoption, en 1921, de la loi sur le budget et la comptabilité publique (BAA), le président avait une influence limitée sur les finances fédérales ; il n'y avait pas d'autorité budgétaire centrale. On ne se souciait guère de coordonner les dépenses des différentes agences ou d'assurer leur conformité aux priorités nationales. Une intervention plus directive et plus centralisée du président dans la procédure budgétaire s'avérait nécessaire, notamment en raison de la montée des dépenses fédérales. La loi BAA prévoit que le président propose de répartir les ressources fédérales, dans le cadre d'un projet de budget unique et exhaustif qu'il soumet au Congrès. On a interdit aux ministères d'adresser directement leurs requêtes à ce dernier. Depuis 1921, le président formule des propositions budgétaires auxquelles le Congrès réagit.

La loi CBA de 1974 a instauré une nouvelle procédure budgétaire au Congrès. Auparavant, les élus n'avaient pas les moyens de déterminer leurs propres priorités avant de commencer l'examen des projets spécifiques de dépenses et de recettes. L'adoption de ce texte a également résulté d'un désaccord, apparu au début des années 70, entre le président et le Congrès, à propos du droit pour le premier de geler les crédits votés par le second<sup>6</sup>. La loi CBA a prévu les conditions d'élaboration d'un projet annuel de budget du Congrès et a mis en place un système de contrôle des blocages de crédits, en instituant les commissions budgétaires de la Chambre et du Sénat ; elle a également créé l'Office budgétaire du Congrès (CBO), qui est un « arbitre » apolitique au service des élus.

Au cours des années 80 et 90, on a adopté une législation visant à diminuer les déficits budgétaires. Confronté à leur aggravation, le Congrès a voté en 1985 la loi GRH, qui prévoyait un recul progressif du déficit pendant chaque exercice allant de 1986 à 1990 et un retour à l'équilibre en 1991. On devait y parvenir par l'annulation automatique de crédits (placés « sous séquestre »), si le déficit prévu pour un exercice dépassait l'objectif<sup>7</sup>. Des failles dans le dispositif ont empêché la loi d'atteindre son but principal (Schick, 2002) (le déficit fédéral a continué à s'élever pendant cette période). En premier lieu, la loi ne demandait pas la conformité à l'objectif du déficit effectif, mais seulement à celui du déficit anticipé au début de chaque exercice. En deuxième lieu, le Congrès a dispensé la plus grande partie des crédits de la procédure d'annulation. En troisième lieu, il n'a pas été prévu d'actions du Congrès ou du président pour compenser un éventuel gonflement du découvert en cours d'exercice, dû à des erreurs d'estimations,

à des changements de la conjoncture économique ou à l'adoption de nouvelles mesures.

Afin de remédier aux défauts de la loi GRH, on a adopté en 1990 la loi sur l'exécution du budget (BEA, titre 13 de la loi de réconciliation budgétaire de 1990)<sup>8</sup>. Pour combattre le déficit, la loi BEA a instauré deux mécanismes indépendants : le plafonnement des dépenses discrétionnaires et une obligation de financement compensateur (PAYGO) des dépenses obligatoires et de la législation fiscale (cf. détails à l'encadré 2). Jusqu'en 1998, le plafonnement des dépenses discrétionnaires a été largement maintenu et la règle PAYGO réaffirmée (CBO, 2003). Pourtant, l'efficacité de la loi BEA s'est ressentie de l'apparition d'excédents budgétaires à partir de 1998. De 1999 à 2002, les dotations annuelles aux dépenses discrétionnaires ont largement dépassé les plafonds fixés en 1997, sans déclencher d'annulation de crédits. La clause d'urgence inscrite dans la loi, qui autorisait des dépassements temporaires, a été interprétée avec laxisme. En outre, les plafonds ont été fortement relevés dans les budgets de 2001 et 2002, tandis que l'on a élargi la pratique des crédits votés par anticipation. Par ailleurs, de 1998 à 2002, des montants importants de charges nettes ont été dispensés de l'application de la compensation automatique (PAYGO). En conclusion, pendant cette période, les règles prévues par la loi BEA ont été soit tournées, soit explicitement levées (Blöndal *et al.*, 2003). On a laissé cette loi devenir caduque en 2002. Toutefois, l'exécutif et le Congrès débattent de propositions de réforme budgétaire faites par le président pour remettre en vigueur les obligations de la loi BEA (OMB, 2004a)<sup>9</sup>.

Dans les années 90, l'amélioration des performances de l'État fédéral a suscité un regain d'intérêt. L'adoption de la loi GPRA a contraint les ministères et les agences à établir et à mettre à jour des plans stratégiques et de performance pour chaque programme. À partir de ceux des agences, l'OMB formule un plan de performance de l'État fédéral, qui est intégré au budget du président. L'office a mis au point un outil d'évaluation des programmes (PART, *Program Assessment Rating Tool*), consistant en une série de questions destinées à apprécier les résultats, la gestion, l'objet, la conception et l'approche stratégique d'un programme (OMB, 2004b)<sup>10</sup>. Le lancement d'une budgétisation totalement axée sur les performances se heurte à un défi majeur : il faut s'assurer que la procédure de vote des crédits au Congrès utilise les informations relatives aux performances requises par la loi GPRA et le dispositif PART.

## **Encadré 2. États-Unis : principales dispositions de la loi sur l'exécution du budget**

### **Dépenses obligatoires et discrétionnaires**

- Les dépenses obligatoires résultent d'engagements pris par le législateur en dehors du cadre des dotations annuelles, et aussi de droits à prestation. Il s'agit des dépenses de santé prises en charge par l'État fédéral (programmes Medicare et Medicaid), des bons alimentaires, des allocations de l'assurance-chômage et du soutien aux prix agricoles. Les dépenses discrétionnaires sont définies, de façon résiduelle, comme tout le reste. Elles comprennent les coûts de fonctionnement de la plupart des agences fédérales, l'essentiel du budget de la défense et divers dispositifs de subventions. Elles sont autorisées par les lois annuelles de dotation.

### **Plafonnement des dépenses discrétionnaires**

- Si le montant des crédits alloués par une loi de dotation dépasse le plafond fixé pour un exercice ou si l'OMB estime que les dépenses vont au-delà du plafond, la loi BEA oblige le président à prendre un décret réduisant uniformément les moyens attribués à la plupart des programmes. Certains programmes font l'objet de règles particulières. Il convient de noter que la loi BEA a dispensé une partie d'entre eux de l'annulation des crédits.

### **Obligations de financement compensatoire (PAYGO)**

- Une obligation de financement compensatoire (PAYGO) s'appliquait aux dépenses obligatoires et aux nouvelles propositions fiscales. Quand un projet de loi avait pour effet d'aggraver le déficit de l'exercice ou des années suivantes, il fallait qu'une autre disposition du projet compense cette aggravation. Cela pouvait se faire par diminution des charges ou augmentation des ressources de chaque exercice concerné. Ainsi, une mesure majorant l'aide sociale devait être équilibrée par une réduction d'autres dépenses obligatoires ou une majoration d'impôts.

### **Estimations de l'OMB et du CBO**

- La loi BEA demandait à l'OMB et au CBO de formuler des estimations pour savoir si des annulations de crédits seraient nécessaires ; ces estimations étaient adressées au président et au Congrès. L'OMB et le CBO devaient s'expliquer sur d'éventuelles différences.

*Source* : Commission budgétaire du Sénat, [www.senate.gov/~budget/democratic/laws/balbudgetact1985.pdf](http://www.senate.gov/~budget/democratic/laws/balbudgetact1985.pdf).

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

La Constitution de 1789 pose le principe de l'autorisation de la dépense publique par le Congrès (art. I, s. 9, alinéa 7). Il y est écrit qu' « aucune somme ne sera prélevée sur le trésor public si ce n'est pour un emploi déterminé par une loi ». Obtenir l'accord du Congrès pour utiliser l'argent public est une obligation essentielle de l'exécutif. La loi précise aussi que l'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> octobre et s'achève le 30 septembre (positionnement annuel du budget, titre 31, s. 1102). Les documents relatifs au budget fédéral, qualifié de « budget unifié ou consolidé », doivent donner des informations sur la totalité des agences et des programmes (règles d'unité et d'universalité budgétaires). Cependant, de nombreuses dépenses sont autorisées en dehors du cadre des dotations annuelles. Seules les dépenses discrétionnaires, qui ne représentent que 35 % environ des engagements font l'objet d'un vote annuel. Les crédits sont ventilés par programme au sein des « comptes » (chapitres) de chaque agence (règle de spécialité). En vertu du titre 31 (s. 1103), le Congrès doit réitérer l'engagement que les dépenses d'un exercice budgétaire ne peuvent être supérieures aux recettes correspondantes ; mais il ne s'agit que d'un équilibre comptable (règle de l'équilibre budgétaire).

Les lois GRH et BEA cherchaient à diminuer les déficits budgétaires dans le moyen terme (principe de stabilité). Il n'existe pas d'obligation légale d'équilibrer le budget, malgré les nombreux débats qui ont eu lieu à ce sujet, avec notamment des appels en faveur d'un amendement constitutionnel (Buchanan, 1997). Au niveau infranational, la plupart des 50 états ont inscrit dans leur constitution l'obligation d'« équilibre budgétaire » (Briffault, 1996). Depuis l'adoption en 1993 de la loi GPRA, l'exécutif est tenu d'informer le Congrès de ses résultats (principe de performance). Le principe de responsabilité est fréquemment affirmé dans la législation. On en trouve notamment mention dans les lois BAA, IGA et CFOA.

Le principe de transparence est bien respecté. La Constitution donne un cadre solide et utilisé de longue date, qui répartit clairement la gestion budgétaire entre l'exécutif et le législatif. Les autorités des états et des collectivités locales, dotées aussi de responsabilités budgétaires bien formulées, agissent indépendamment de l'État fédéral. La documentation budgétaire est facilement accessible au public, publiée en temps utile, complète et fiable. Toutefois, avec l'expiration de la loi BEA et la vive hausse du déficit fédéral depuis 2000, l'orientation à long terme de la politique budgétaire est peu perceptible (FMI, 2003).

### 3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire

#### 3.1. L'exécutif et le législatif

##### 3.1.1. Aperçu général

L'État fédéral se divise en trois institutions distinctes : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Le système de poids et de contreponds, qui régit les rapports entre elles, est une caractéristique dominante de la Constitution et du système de gestion budgétaire. L'exécutif se compose du président, du cabinet, des différents ministères et d'agences. La totalité de ses attributions est conférée au seul président (Constitution, art. II, s. 1). Celui-ci nomme les 15 secrétaires qui dirigent les ministères et les responsables d'autres agences ; en outre, il supervise l'ensemble des ministères de l'État fédéral. Tous les dirigeants de ces structures administratives exercent leurs fonctions à la discrétion du président.

Le pouvoir législatif est exercé par le Sénat et la Chambre des représentants (le Congrès), chacune des deux assemblées disposant d'un nombre élevé de commissions qui participent aux décisions budgétaires. En ce domaine, les élus sont assistés par l'Office pour la responsabilité de l'État fédéral (GAO) et l'Office budgétaire du Congrès (CBO). Le Congrès joue, dans l'examen du budget, un rôle plus actif et souvent plus indépendant que les parlements de la plupart des pays de l'OCDE (Blöndal *et al.*, 2003). Il a toute latitude pour amender les propositions budgétaires du président.

La justice est appelée à se prononcer sur les problèmes de constitutionnalité de la procédure budgétaire. Ainsi, la cour suprême a jugé, en 1998, que la loi de 1995 sur le veto budgétaire détaillé était contraire à la Constitution<sup>11</sup>. Ce texte aurait donné au président la possibilité d'opposer un veto ligne par ligne aux lois d'attribution de crédits votées par le Congrès (Schick, 2002). Selon l'arrêt de la cour suprême, il aurait fallu amender la Constitution pour donner à l'exécutif un aussi grand pouvoir.

##### 3.1.2. Rôles et responsabilités du cabinet et des ministres

Le cabinet est une structure officieuse, dépourvue de base légale explicite (il procède implicitement de l'article II, s. 2, de la Constitution). Il comprend le vice-président et les 15 responsables des ministères, dont le secrétaire au Trésor et le directeur de l'Office du management et du budget (OMB). Bien que l'une de ses principales missions soit de conseiller le président sur tous les sujets, il joue un rôle mineur dans les décisions budgétaires (à la différence des pays de tradition politique britannique où le cabinet a la haute main sur le budget). Le président bénéficie également des conseils de l'Office de la présidence (*Executive Office of the President*), qui

se compose des services de la maison blanche et d'autres organes spécialisés, notamment l'OMB. En pratique, le chef de l'exécutif s'appuie beaucoup sur les recommandations budgétaires de l'OMB, qui dépend directement de lui.

### 3.1.3. Institution des ministères et des agences de l'exécutif

La Constitution ne fait qu'indirectement référence à l'organisation administrative interne de l'exécutif. Le président « pourra requérir l'opinion par écrit du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur tout sujet se rapportant à ses fonctions ». « Le Congrès peut, par une loi, attribuer la nomination des fonctionnaires inférieurs, qu'il lui paraîtra utile, soit au président seul, soit aux chefs des départements ministériels » (article II, s. 2, para. 1 et 2). Sur le fondement de ces dispositions, le Congrès vote des lois pour instituer les ministères et les agences ainsi que pour déterminer leurs missions. Les quinze ministères de l'exécutif<sup>12</sup> sont énumérés au titre 5, chapitre 1. Tous les projets présidentiels de restructuration ministérielle doivent être agréés par le Congrès, selon des procédures définies méticuleusement par le législateur. Rares sont les pays où le législateur exerce un tel contrôle sur les réorganisations internes de l'exécutif. L'emprise du Congrès a un pendant budgétaire : lors de chaque exercice, les sous-commissions budgétaires examinent de près le montant des crédits alloués à chaque administration.

Il existe quelque 200 agences ministérielles, qui sont les unités opérationnelles responsables de l'application des programmes budgétaires. On compte aussi 70 agences indépendantes environ ; elles sont extérieures aux ministères et leur gestion n'est pas régie par les mêmes lois et règlements que les agences ministérielles (Moe, 2002).

Au sein de l'exécutif, l'OMB est le principal responsable de l'élaboration du budget ; créé par la loi BAA (s. 1105), il a pour mission d'aider le président à superviser la préparation du budget fédéral et à diriger son administration (Tanaka *et al.*, 2003 ; OMB, 2004c). L'OMB évalue l'efficacité des programmes, politiques et procédures des agences ; il arbitre leurs demandes de crédits et définit les priorités à financer. Il s'assure que les rapports des agences ainsi que les règles, les auditions au Congrès et les projets de lois qui les concernent soient conformes au budget du président et à la politique de l'administration.

Il y a partage des compétences budgétaires. Le Trésor, institué par une loi de 1789 (codifiée au titre 31, chapitre 3), exerce les principales responsabilités en matière de politique et d'estimation fiscales, de comptabilité publique et de gestion de la dette fédérale. Pour sa part, le conseil économique du président (*Council of Economic Advisors*, CEA) joue

un rôle important dans la formulation de la politique budgétaire et des prévisions économiques, en collaboration avec le Trésor et l'OMB. Il comprend trois membres, nommés par le président, et dispose de collaborateurs (pour la plupart des nominations politiques). En outre, le conseil économique national (NEC), instauré en 1994 au sein de l'*Executive Office*, conseille le président sur les questions de politique économique (budget compris).

#### 3.1.4. Responsabilités des hauts fonctionnaires

Le titre 5, chapitre 15, du code constitue le fondement juridique général des responsabilités de la fonction publique fédérales. Il est interdit aux fonctionnaires d'user de leur autorité ou de leur influence officielle pour influencer sur les résultats d'une élection ou à des fins politiques (s. 1502). Ce texte leur donne aussi des instructions légales et administratives claires en matière d'éthique et d'incompatibilités. La législation en rapport comprend la loi de 1978 sur l'éthique dans l'État, la loi de 1988 sur l'Office d'éthique de l'État et la loi de 1989 sur la réforme de l'éthique. De plus, l'activité politique des agents de l'État fédéral est régulée par la loi.

#### 3.1.5. Institution et rôles des commissions du Congrès

La loi CBA a mis en place les commissions budgétaires du Congrès, qui contribuent grandement à décider du montant des crédits figurant dans les lois annuelles de dotation. Par ailleurs, les règles de la Chambre (règle X) et du Sénat (règle XXV) précisent les modalités de formation des commissions et leurs fonctions<sup>13</sup>. La Chambre et le Sénat disposent respectivement de 19 et de 16 commissions permanentes, à quoi s'ajoutent des commissions spéciales et ponctuelles. Il existe plusieurs commissions mixtes, dont celle sur la fiscalité qui a pour mission d'analyser toutes les propositions de changement du code des impôts.

Dans chacune des chambres, trois commissions principales dominent la procédure budgétaire : une commission du budget, une commission d'attribution des crédits et une commission fiscale (appelée commission des finances au Sénat et commission des voies et moyens à la Chambre). Les deux commissions budgétaires sont compétentes pour la formulation de résolutions concordantes sur le budget (définies à s. 3(4) de la loi CBA, cf. ci-dessous). Les commissions chargées d'attribuer les crédits se divisent en 13 sous-commissions, dont chacune s'occupe du passage d'un projet de dotation. La commission des voies et moyens de la Chambre et la commission des finances du Sénat ont compétence pour les sujets ont compétence pour les recettes (par exemple les impôts, les droits de douane, les emprunts fédéraux).



Le CBO a été créé par la loi sur le budget du Congrès (CBA, s. 201). Ses principales missions sont : l'établissement de prévisions économiques annuelles ; le calcul des tendances spontanées du budget ; l'examen du projet de budget annuel du président ; l'évaluation de tous les textes de lois à caractère dépensier issus des commissions et votés par le Congrès (CBO, 2004). Le CBO travaille pour différentes commissions, notamment celles du budget, des crédits, des voies et moyens, des finances et la commission mixte sur la fiscalité. Il les informe sur les sujets suivants :

- Le budget, les projets de dotations et les autres projets de lois autorisant ou prévoyant de nouveaux engagements ou des dépenses fiscales.
- Les ressources et les encaissements, les projections de ces deux grandeurs et l'évolution de la matière imposable.
- D'autres données réclamées par les commissions, par exemple des estimations macroéconomiques.

### ***3.2. Rôle et responsabilités des administrations infranationales***

Aux États-Unis, les pouvoirs publics comprennent l'État fédéral, les 50 états, 39 000 collectivités locales à vocation générale (comtés et communes) et 49 000 collectivités locales à vocation spécifique, dont un quart sont des districts scolaires (situation en 2004). L'indépendance des états est prévue explicitement, et protégée, par la Constitution fédérale et par leurs propres constitutions (Constitution fédérale, art. IV, s. 3). Selon la Constitution, le Congrès ne peut diviser les états ou en modifier les frontières sans leur accord. La loi fondamentale ne définit pas dans leur intégralité les rôles et responsabilités exacts de l'État fédéral et des états. Bien que certaines fonctions soient expressément conférées au gouvernement fédéral (la défense par exemple), l'ambiguïté règne dans d'autres domaines. Si le dixième amendement va dans le sens d'une limitation des attributions fédérales (« les pouvoirs qui ne sont pas délégués à l'État fédéral par la Constitution sont conservés par les états ou par le peuple »), la clause relative au « bien-être général » penche en faveur d'une vocation plus large de la fédération (« le Congrès aura le pouvoir de pourvoir à la défense commune et de veiller à la prospérité générale des États-Unis » [art. I, s. 8]).

La Constitution ne distingue pas clairement les collectivités locales comme un échelon de la puissance publique. En pratique, les 50 états leur délèguent des compétences. La répartition des tâches entre l'État fédéral, d'une part, les états et collectivités locales, d'autre part, a évolué avec le temps. Les autorités fédérales se sont de plus en plus impliquées dans de nombreux domaines qui ne ressortissaient autrefois que des états et des

instances locales. Ces deux niveaux administratifs assurent beaucoup de services qui sont en partie financés par des subventions, des prêts et des restitutions fiscales de l'État fédéral. Les collectivités locales gèrent la quasi-totalité des écoles primaires et secondaires ; elles construisent et entretiennent l'essentiel du réseau routier local et des systèmes de transport public (les aéroports par exemple). Dans la mesure où les états financent une partie de ces services soit sur leurs ressources propres, soit avec des fonds fédéraux, la conception et l'administration des services locaux est strictement réglementée à la fois par eux-mêmes et par l'État fédéral (OCDE, 1997).

La gestion financière est décentralisée. Les états couvrent à peu près les trois quarts de leurs charges par leurs propres moyens. Ils lèvent des impôts, dépensent en fonction de la législation locale et ont directement accès aux marchés obligataires. Leurs budgets ne sont ni contrôlés, ni autorisés par l'État fédéral. Les constitutions des états permettent aux collectivités locales de lever des impôts, mais les états ont le droit d'encadrer leurs finances, par exemple en limitant la pression fiscale, le niveau des dépenses et l'endettement. Les collectivités locales sont beaucoup plus dépendantes de l'aide des états que des subventions fédérales (encadré 3).

La loi prévoit que le directeur de l'OMB, de concert avec le CBO, le contrôleur général et des représentants appropriés des états et des collectivités locales, donne à ces dernières, dans toute la mesure du possible, les informations nécessaires pour évaluer l'incidence de la contribution de l'État fédéral à leur budgets (titre 31, chapitre 11, s. 1112). En revanche, les états et les collectivités locales n'ont pas l'obligation légale de faire connaître à l'État fédéral leur situation budgétaire, aux fins de consolidation dans les comptes nationaux ; ils ne sont pas non plus tenus d'en informer le Congrès. Ces données peuvent être communiquées par voie d'accords officiels.

## **4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire**

### ***4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif***

#### ***4.1.1. Champ d'application institutionnel du budget***

Le budget fédéral englobe la totalité des agences et des programmes de l'État fédéral. Il s'applique au Congrès, à la justice, aux services de la présidence, aux 15 ministères, aux agences indépendantes (notamment l'agence de protection de l'environnement, La *General Services Administration* et l'administration de la sécurité sociale) et à environ 90 agences plus petites, bureaux, conseils et offices. Le budget fédéral ne

concerne pas les états et les collectivités locales ; il ne donne pas non plus de lignes directrices concernant leurs budgets.

### Encadré 3. États-Unis : principaux transferts entre les différents échelons administratifs

- **Dispositifs de péréquation.** La plupart des états appliquent des mesures de péréquation aux subventions qu'ils versent aux écoles publiques. Mais les tribunaux fédéraux ont jugé nombre de ces dispositifs contraires à la Constitution.
- **Aides globales par projet et aides fédérales normalisées.** Les premières sont des transferts au titre de projets spécifiques, accordés après mise en concurrence des demandes adressées à diverses entités fédérales (comme le ministère de l'Éducation et celui des Transports). Les états bénéficient de transferts accordés selon une formule légale. Dans ce cadre, les agences fédérales peuvent leur demander ainsi qu'aux collectivités locales de justifier l'emploi des fonds, mais elles ne sont guère maîtresses du montant de l'aide. Les plus importantes de ces subventions concernent les programmes de prestations sociales gérés par les états. Environ 85 % des concours fédéraux aux états et aux collectivités locales sont versés de cette façon. Il existe au total quelque 700 dispositifs d'aide fédérale aux échelons administratifs inférieurs, mais la plupart sont relativement modestes.
- **Aide fédérale.** L'aide fédérale aux états et aux collectivités locales se compose de subventions, de prêts et de reversements d'impôts. Les principaux domaines fonctionnels sont le transport, la formation et l'emploi, les services sociaux, les dépenses de santé et les garanties de revenus.
- **Aide des états.** La forme la plus importante est le soutien aux établissements scolaires locaux. Elle est versée selon des formules de péréquation complexes.

Source : OCDE, 1997.

#### 4.1.2. Fonds extrabudgétaires et affectation de ressources

Le budget contient relativement peu de fonds extrabudgétaires. Le terme « hors budget » revêt une signification particulière. Le législateur classe les régimes de sécurité sociale fédérale (pensions de retraite, anciens combattants et assurance invalidité) et les services postaux dans une catégorie à part (*off-budget*). Il s'agit d'entités qui appartiennent à l'État fédéral et sont contrôlées par lui, mais dont les recettes, les dépenses, l'excédent ou le déficit, et l'autorisation de dépenser ne figurent pas dans le budget proprement dit (*on-budget*). Toutefois, la plupart des tableaux insérés

dans les documents budgétaires indiquent les deux catégories de chiffres et les totalisent au sein du budget « unifié » (OMB, 2004a). On dispose donc d'une image complète des charges et des ressources fédérales. En général, les décideurs et le public s'intéressent surtout aux données du budget unifié.

#### *4.1.3. Définition des agrégats budgétaires*

Le budget du président est établi par l'OMB en suivant les directives de la loi BAA, celle-ci demande des estimations pour l'exercice en cours ainsi que des projections pour celui à venir et pour les quatre suivants ; l'objectif est d'apprécier les effets à long terme des décisions budgétaires, sans que cela constitue une contrainte pour les futurs budgets (titre 31, chapitre 11, s. 1105). Le CBO est légalement tenu de présenter des projections similaires (s. 202 de la loi CBA). En pratique, il fournit des données portant sur dix exercices budgétaires.

#### *4.1.4. Règles budgétaires*

Des règles budgétaires ont été incorporées à la législation. Il s'agit notamment de la loi GRH de 1985, qui limitait progressivement le déficit public consolidé jusqu'en 1990, et de la loi BEA, assortie d'un plafonnement des dépenses discrétionnaires et d'une règle de financement automatique des dépenses obligatoires et des allègements fiscaux (PAYGO). Depuis septembre 2002, date d'expiration des mécanismes de la loi BEA, il n'existe plus, au niveau fédéral, de règles budgétaires légalement contraignantes. Chaque année, la Chambre et le Sénat doivent, en vertu de la loi CBA, s'accorder sur une « résolution budgétaire » fixant le total des ressources et des charges (cf. ci-dessous) ; mais elle n'a pas force de loi.

#### *4.1.5. Calendrier de la préparation du budget et de sa présentation au Congrès*

L'exercice budgétaire américain débute le 1<sup>er</sup> octobre et se termine le 30 septembre. Le titre 31 prévoit que le président présente au Congrès, le premier lundi de février au plus tard, un projet de budget pour l'exercice suivant (chapitre 11, s. 1105). Tous les responsables d'agences doivent également établir et soumettre au président leurs demandes de crédits, sous la forme prescrite par lui et à la date de son choix (s. 1108). L'OMB et les agences fédérales travaillent ensemble à la préparation du budget, pour respecter la date limite de février, en suivant un échéancier établi chaque année par une circulaire de l'OMB (encadré 4). La procédure d'élaboration du budget commence environ 18 mois avant le début de l'exercice, ce qui est beaucoup plus tôt que dans aucun autre pays de l'OCDE.

#### **Encadré 4. États-Unis: principales étapes de la procédure budgétaire annuelle au sein de l'exécutif**

##### **Examen et orientations de printemps**

- Le directeur de l'OMB adresse à tous les responsables d'agences une lettre indiquant les orientations de politique devant guider leurs demandes de crédits. C'est le signal du lancement de la préparation du budget de l'exercice n+2.
- L'OMB se concerte avec les agences pour dégager les principaux thèmes du budget de l'exercice n+2, définir et analyser les options pour le prochain examen d'automne et sérier les problèmes qu'il faudra trancher à l'avenir.

**Juillet :** l'OMB envoie la circulaire n°A-11, qui donne à toutes les agences fédérales des instructions détaillées sur les modalités d'établissement de leur budget et de sa communication à l'OMB pour examen (s. 1104).

**Septembre :** les agences soumettent leurs requêtes initiales.

##### **Octobre-novembre : examen d'automne**

- Les collaborateurs de l'OMB analysent les propositions des agences à la lumière des priorités présidentielles, des résultats des programmes et des contraintes budgétaires. Ils signalent aux responsables de l'OMB les questions qui se posent et leur suggèrent des options.

##### **Fin novembre : décisions de l'OMB (*passback*)**

- L'OMB évoque avec le président et ses principaux conseillers les projets de politique budgétaire. En général, il communique en même temps à toutes les agences de l'exécutif les suites données à leurs demandes.

##### **Décembre : procédure de recours**

- Les agences de l'exécutif peuvent contester ces décisions devant l'OMB et le président. Leurs responsables ont le droit de demander à l'OMB de revenir sur certains choix ou de les modifier.

**Premier lundi de février :** le président transmet le budget au Congrès. (Il arrive que les délais réels s'écartent du schéma officiel. Ainsi, à plusieurs reprises, l'envoi du budget par le président a dépassé les délais prévus, et cela pour diverses raisons, comme l'adoption tardive des crédits de l'exercice précédent ou un changement d'administration.)

Source : OMB, 2004d.

#### *4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif*

La procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif est fixée par des circulaires de l'OMB (s. 10.5) et non par le législateur. Elle est considérée comme d'ordre interne. Il n'y a pas de réunion du cabinet pour débattre de

l'ensemble des projets budgétaires ministériels préparés par l'OMB. Les secrétaires qui dirigent les ministères peuvent contester l'enveloppe qui leur est attribuée. Ils s'adressent d'abord à l'OMB lui-même et la plupart des désaccords sont réglés à ce niveau. Les éventuels recours supplémentaires sont normalement exercés auprès d'un conseil d'examen du budget – *Budget Review Board* – (bien que tous les présidents n'utilisent pas cette instance) ; le conseil se compose du vice-président, du chef du personnel de la maison blanche, du directeur de l'OMB et d'un ou plusieurs officiels occupant un rang élevé dans l'administration (cette composition change selon les administrations et aussi d'une année sur l'autre). Il est possible de faire appel des décisions finales devant le président, qui a le pouvoir de trancher en dernier ressort.

#### 4.1.7. Documents annexés au budget

A l'occasion de la transmission de chaque budget au Congrès, le président doit adresser un message et un résumé (titre 31, s. 1105). Tous deux font partie du « budget du gouvernement des Etats-Unis » ; on trouve dans ce document des informations sur le budget et les priorités de gestion du président ainsi qu'un aperçu général des moyens dont dispose chaque agence, avec une évaluation de ses performances. Le détail des informations est exigé (titre 31, s. 1105). On en trouve chaque année l'essentiel dans :

- Les « perspectives analytiques », qui ont pour but d'attirer l'attention sur des sujets particuliers ou qui présentent d'autres données budgétaires. On trouve dans ce volume des études économiques et comptables ; des renseignements sur les ressources de l'État fédéral ; des analyses consacrées aux dépenses ; une description détaillée des emprunts et de la dette fédérale ; des estimations de la tendance spontanée des services votés ; des données sur les performances des programmes (y compris les résultats des enquêtes PART) ; des estimations budgétaires à long terme et enfin d'autres éléments d'ordre technique.
- Les « tableaux historiques », où figurent des statistiques relatives aux ressources, charges, excédents ou déficits du budget, à la dette de l'État fédéral et aux effectifs qu'il emploie ; elles couvrent une longue période (les séries commencent dans les années 40) et aussi le futur (la loi demande la publication de prévisions portant sur les quatre années qui suivent l'exercice sous revue).
- L'« annexe », qui est surtout conçue à l'usage des commissions attribuant les crédits. Elle décrit, de façon très fine, les différents programmes et la décomposition des dotations en « comptes » (chapitres). On trouve pour chaque agence : le texte des propositions de

crédits, le classement budgétaire des « comptes », les nouvelles propositions législatives, une justification des besoins financiers et les dispositions applicables aux dotations globales d'agences ou de groupes d'agences. Il y a aussi des informations sur des activités dont le coût n'est pas indiqué.

**Cadre économique et stratégie budgétaire à moyen terme.** Le budget de l'exercice donne des estimations pour les quatre suivants (le budget de 2005 en donne pour les exercices allant de 2006 à 2009). La responsabilité des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles repose le budget est partagée entre le CEA, le Trésor et l'OMB. Le projet de budget évoque longuement les scénarios économiques sous-jacents et fait le rapprochement avec les prévisions de l'exercice précédent (OMB, 2004a). Les hypothèses économiques tiennent compte des effets estimés de l'adoption éventuelle des mesures proposées par le président. En revanche, le CBO présente un ensemble d'hypothèses qui diffèrent de celles de l'OMB et ne retiennent pas l'incidence des changements de politiques. Depuis l'expiration de la loi BEA, les projections pluriannuelles de dépenses ne sont pas légalement contraignantes.

**Mesures nouvelles et services votés.** Le titre 31 demande d'estimer les recettes de l'exercice correspondant au projet de budget et des quatre suivants selon deux cas de figure : 1) le maintien de la législation en vigueur ; 2) l'adoption des propositions d'augmentation des ressources (chapitre 11, s. 1105). Les documents budgétaires établissent donc une distinction claire entre les nouvelles mesures et le coût des services votés. La loi prévoit également de faire figurer, pour chaque proposition budgétaire élargissant les activités de l'État, un tableau indiquant son incidence sur les dépenses de l'exercice sous revue et des quatre suivants.

**Informations relatives aux performances.** En vertu de la loi GPRA, les agences doivent établir des plans stratégiques, des projets annuels de performances et des rapports sur les résultats annuels effectifs. En outre, l'OMB a lancé en 2004 une nouvelle méthode d'évaluation systématique (PART). Elle consiste à attribuer à l'application d'un programme l'une des cinq notes suivantes : efficace, modérément efficace, adéquat, inefficace et sans résultat démontré. L'État a évalué quelque 400 programmes, qui représentent à peu près 40 % du budget fédéral : 234 ont été examinés en 2003 et 173 en 2004. Environ 40 % des programmes ont été jugés « efficaces » ou « modérément efficaces », un quart seulement « adéquats » ou « inefficaces », tandis que 40 % n'ont pas donné de résultats démontrables (OMB, 2004a). Ces informations doivent figurer chaque année dans le budget du président (partie 6 de la circulaire OMB n°A-11).

**Dépenses fiscales, engagements virtuels et risques budgétaires.** La loi CBA définit les dépenses fiscales comme « les moins-values imputables aux dispositions de la législation fiscale fédérale qui autorisent une exonération spéciale, exemption ou déduction du revenu brut ou qui prévoient un crédit d'impôt, un taux d'imposition préférentiel ou un report de paiement ». Le même texte prévoit que le budget donne une liste des dépenses fiscales au titre des impôts directs sur les personnes physiques et les sociétés (s. 3). On trouve, dans les « perspectives analytiques » de 2005, un chapitre qui donne les grandes lignes de toutes les dépenses fiscales significatives. Les plus importantes sont liées aux impôts sur le revenu ; il s'agit notamment des déductions et des exonérations en faveur des versements aux plans de retraite et du produit de ces derniers, des cotisations employeurs aux assurances médicales et des intérêts d'emprunts hypothécaires. Le coût des dépenses fiscales est présenté pour la période à laquelle se rapporte l'information budgétaire (l'exercice écoulé, l'exercice en cours et les quatre suivants). Plusieurs états donnent des estimations des dépenses fiscales lorsqu'ils présentent leur budget aux législatures<sup>14</sup>.

Le budget ne donne pas une liste complète des engagements virtuels ou des risques budgétaires<sup>15</sup>. Mais, depuis 1990, le législateur impose la budgétisation du coût à long terme des dispositifs de crédits fédéraux. La loi de 1990 réformant le crédit fédéral (FCRA)<sup>16</sup> a modifié le traitement des concours directs et des garanties d'emprunts : la charge budgétaire d'un programme de crédit doit être le coût à long terme de la subvention au moment de l'octroi du prêt (s. 502). Dans le budget, les dépenses annuelles à ce titre sont estimées sur la base de la valeur actuelle du coût de subvention à long terme des prêts directs ou des garanties d'emprunts octroyés chaque année. Cette méthode est plus transparente que la précédente, qui faisait seulement ressortir les flux financiers liés aux concours directs ou aux garanties.

**Autres informations exigées par la loi.** Conformément aux obligations prévues par la loi BAA, l'OMB donne aussi au Congrès, dans le cadre du budget, d'autres informations très détaillées (encadré 5).

#### *4.1.8. Budgets du Congrès et des autres organes constitutionnels*

Les budgets du législatif et du judiciaire sont établis indépendamment de celui de l'exécutif, en vertu du titre 31, chapitre 11 (s. 1105). Les propositions de dépenses et de dotations du Congrès et de la justice doivent être communiquées au président avant le 16 octobre et insérées dans le budget sans modification.



## 4.2. La procédure budgétaire au Congrès

Avant l'adoption, en 1974, de la loi sur le budget du Congrès et le contrôle des gels de crédits (CBA), la procédure budgétaire au sein des chambres était relativement peu coordonnée. Cette loi a donné pour la première fois un cadre à l'action budgétaire des élus. Elle a institué la résolution budgétaire concordante, les commissions budgétaires de la Chambre et du Sénat, le CBO et les procédures d'articulation des différentes dotations avec le montant total des moyens accordés par le Congrès.

### Encadré 5. États-Unis : autres informations exigées par la loi

Les éléments suivants sont tirés de la section 1105 du code des États-Unis. La législation demande encore plus de renseignements :

- Des données relatives aux activités et aux fonctions de l'État. Quand c'est possible, informations sur les coûts et les réalisations des programmes fédéraux.
- Un rapprochement entre les données résumées sur les dépenses et les crédits proposés.
- Des situations du trésor à la fin de l'exercice antérieur, de l'exercice en cours et de celui correspondant au projet de budget, en supposant que les dispositions de ce dernier soient adoptées.
- Des informations essentielles sur la dette fédérale.
- Une comparaison avec le montant total des dépenses de l'exercice précédent pour tous les grands programmes dont le coût est relativement incontrôlable.
- Une comparaison du montant total des recettes estimé dans le budget de l'exercice précédent avec les recettes effectivement reçues pour cet exercice, et pour chaque source principale de recettes, une comparaison du montant des recettes estimé dans ce budget avec le montant de recettes provenant de cette source pour cet exercice.
- Une présentation des autorisations de dépenses, des autorisations de dépenses proposées, des dépenses inscrites et des propositions de dépenses ; un descriptif : *a*) de la décomposition détaillée des besoins nationaux, qui se réfère aux missions et programmes des agences ; *b*) des missions et des programmes de base.
- La présentation, par agence, des réductions proposées du nombre de postes équivalant à un temps plein, comparé à celui de l'exercice en cours, pour se conformer à la loi de 1994 sur la restructuration de l'emploi fédéral.
- Des renseignements concernant le fonds dédié à la diminution de la criminalité violente.

#### 4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget au Congrès et contraintes pesant sur les débats

La loi CBA précise les modalités de la procédure qui coordonne les activités du législateur en matière de résolution budgétaire, de projets de dotations, de lois de réconciliation, de mesures fiscales et d'autres législations en ce domaine. Sa section 300 fixe un calendrier (encadré 6) qui permet au Congrès de terminer ses travaux budgétaires avant le 1<sup>er</sup> octobre, date du début de l'exercice.

**Procédure d'adoption de la résolution budgétaire.** Après réception du budget du président au début de février, les commissions budgétaires doivent, selon la loi CBA, l'examiner et prendre connaissance des opinions et des estimations des commissions chargées d'autoriser les crédits. Les deux chambres du Congrès sont tenues de voter une résolution budgétaire identique (*concurrent budget resolution*), qui fixe le total des dépenses discrétionnaires et peut comporter des « instructions de réconciliation » à l'intention des commissions responsables des dépenses obligatoires et des recettes. La résolution budgétaire est un accord officiel entre les deux assemblées, portant sur le total des charges et des ressources ainsi que sur d'autres agrégats budgétaires ; elle donne aussi une décomposition fonctionnelle des engagements [CBA s. 301(a)]. Il ne s'agit pas d'une loi, car elle ne nécessite pas la ratification du président (Heniff, 2003b). Les plafonds arrêtés par la résolution budgétaire sont de nature contraignante. Toutefois, en l'absence de nouvelle législation à l'expiration de la loi BEA, il n'y a pas de mécanisme juridique pour faire respecter la résolution, à l'exception des règles de procédure qui s'y appliquent.

**Procédure de réconciliation applicable aux dépenses obligatoires.** La loi CBA prévoit une procédure de « réconciliation budgétaire » : le Congrès établit des directives pour légiférer sur les changements des programmes de dépenses obligatoires (droits à prestation) ou de la fiscalité permettant d'atteindre les objectifs en matière de charges et de ressources qu'envisage la résolution budgétaire [s. 301(b)]. Contrairement à celle-ci, dont le vote est obligatoire, la procédure de réconciliation a un caractère optionnel (Heniff, 2003c). A la Chambre des représentants, la loi CBA prohibe tout amendement qui augmenterait les dépenses ou diminuerait les recettes, par rapport aux projections agréées en commun, sans prévoir des économies ou des rentrées supplémentaires d'un montant équivalent (règle PAYGO). Au Sénat, la discussion d'un projet de réconciliation est limitée à 20 heures, bien que la durée effective d'examen de l'ensemble du dispositif budgétaire (« *omnibus package* ») dépasse souvent le délai prévu par la loi CBA.

### Encadré 6. États-Unis: délais légaux et internes pour l'adoption du budget au Congrès

- **Premier lundi de février** : le président présente son budget (code des États-Unis, chapitre 11, s. 1105).
- **15 février** : le CBO adresse son rapport aux commissions budgétaires.
- **Six semaines au plus tard après la présentation du budget du président** : les autres commissions font connaître aux commissions budgétaires leurs opinions et leurs estimations.
- **15 avril** : le Congrès achève la mise au point de la « résolution budgétaire », qui décide des dépenses et recettes totales de l'exercice suivant (CBA, s. 301).
- **15 mai** : la Chambre des représentants peut commencer l'examen des projets de dotations annuelles.
- **10 juin** : la commission d'attribution des crédits de la Chambre rend son rapport sur les derniers projets de dotations.
- **15 juin** : le Congrès met un point final à la « loi de réconciliation », qui autorise des changements dans les programmes et la fiscalité conformément à la résolution budgétaire (CBA, s. 310).
- **30 juin** : la Chambre termine l'examen des projets de dotations. Le Congrès doit voter jusqu'à 13 projets (CBA, s. 307).
- **1<sup>er</sup> octobre** : début de l'exercice budgétaire.

Source : Heniff, 2003a.

**Procédure d'affectation des crédits.** Quand le total des dépenses a été déterminé par la résolution budgétaire, la commission générale des crédits reçoit une dotation globale, qui est divisée en sous-dotations [CBA, s. 302(b)] correspondant à chacune des 13 sous-commissions d'attribution des crédits. Les sous-commissions des deux chambres n'ont pas le droit de dépasser ces enveloppes quand elles établissent les projets annuels d'ouverture de crédits. Leurs propositions sont communiquées à la commission générale des crédits qui les examine, les amende éventuellement et se prononce conformément aux règles de procédure de la Chambre des représentants. Les commissions opèrent toujours dans le respect des plafonds généraux de dépenses discrétionnaires et de ventilation des crédits qui figurent dans la résolution budgétaire.

En principe, le Sénat commence à examiner les propositions de la Chambre une fois qu'elle a terminé ses travaux sur les projets de lois de dotations. En fait, les deux chambres examinent parallèlement les textes avant de passer au vote. Comme toute autre loi, l'adoption par le Congrès d'un crédit budgétaire ne peut intervenir avant que la Chambre et le Sénat se soient prononcés sur toutes leurs propositions d'amendement respectives, pour s'accorder finalement sur un texte identique, comme le prévoit la Constitution.

**Contraintes pesant sur le débat budgétaire au Sénat.** La loi CBA prévoit une procédure spéciale au Congrès (les « rappels au règlement<sup>17</sup> ») pour s'assurer que les projets de dotations et le reste de la législation budgétaire soient conformes à la résolution budgétaire votée le plus récemment. En règle générale, le Sénat applique la règle de non limitation des débats, de sorte qu'un ou plusieurs sénateurs peuvent parfaitement empêcher l'examen d'un projet de loi (pratique du *filibuster*). Les sénateurs doivent décider par vote à la majorité qualifiée (des trois cinquièmes) la clôture du débat sur un sujet quelconque. Les rappels au règlement selon la loi CBA tournent cette difficulté de procédure en levant la règle des trois cinquièmes (Blöndal *et al.*, 2003). On en a l'exemple avec l'interdiction d'examiner toute législation prévoyant une autorisation de dépenser ou des crédits allant au-delà de ce qui est alloué par une commission. On recourt souvent à cette technique pour faire respecter les plafonds assignés à chacun des 13 projets annuels de dotations. Une autre clause du règlement s'oppose à l'examen de textes législatifs qui entraîneraient un dépassement du total des dépenses autorisées ou une réduction du montant des ressources jugé approprié par la résolution budgétaire.

#### 4.2.2. *Budgets provisoires*

Si les crédits n'ont pas été votés à la fin de septembre, quand va commencer le nouvel exercice, on vote des « résolutions de continuité » (*continuing resolutions*) (CRS, 2000). Elles donnent l'autorisation de procéder à des dépenses, sur une base temporaire, pour assurer la continuité des services publics. Ces résolutions conjointes ont le même statut juridique qu'une loi. Elles spécifient en général le montant maximum des engagements qui peuvent être pris, en se référant à l'exercice antérieur ou aux propositions budgétaires du président. Si le Congrès ne vote pas de résolution ou s'il la laisse expirer, les agences privées de moyens sont obligées d'interrompre leurs activités, sauf pour les situations d'urgence mettant en jeu la sauvegarde de vies humaines ou la protection des biens et la sécurité nationale. Cela se produit rarement, mais effectivement, et en général pour des raisons politiques.

#### 4.2.3. *Pouvoirs d'amendement*

Le budget du président sert seulement de référence aux décisions que prend ensuite le Congrès. Ce dernier a toute latitude pour amender le projet présidentiel. Il en fait largement usage et met au point son propre budget. Le législateur tire ce pouvoir de la Constitution, où il est écrit qu'« aucune somme ne sera prélevée sur le trésor public, si ce n'est pour un emploi déterminé par une loi ».

#### 4.2.4. *Autorisation des ressources*

La Constitution donne au Congrès le pouvoir d'établir et de faire percevoir des taxes, droits, impôts et accises pour pourvoir à la défense des États-Unis et à leur prospérité générale. Toutes les mesures ayant pour effet d'augmenter les recettes, par voie d'impôts, de droits et de redevances d'usagers, doivent émaner de la Chambre des représentants. La résolution budgétaire fait état d'un montant total de recettes pour guider les décisions budgétaires du Congrès. Elle peut ordonner des modifications du code des impôts.

#### 4.2.5. *Nature, structure et durée des dotations*

Pour comprendre la nature, la durée et la répartition des crédits, il est nécessaire d'établir une distinction entre les dépenses discrétionnaires et obligatoires. Les premières sont déterminées par des dotations annuelles, qui leur assignent des limites légalement contraignantes. Les secondes, qui découlent de lois créatrices de droits, ne sont généralement pas influencées par la procédure de vote des crédits. Elles s'apparentent à des services votés à caractère permanent ; 35 % seulement des charges totales de l'État fédéral sont sous le contrôle des autorisations budgétaires annuelles.

Les lois de dotations donnent une « autorisation de dépenser », permettant tant aux agences fédérales de contracter des obligations qui leur sont juridiquement opposables et au Trésor de procéder à des paiements dont l'objet est précisément défini. Les crédits sont habituellement utilisés ou engagés au cours de l'exercice auquel ils sont affectés, sauf si le législateur spécifie qu'ils soient disponibles pour une durée plus longue.

Les dotations sont affectées à des « comptes » (chapitres) ; il en existe environ 1 000, qui sont souvent répartis sur différents programmes au sein des agences. Les dépenses les plus importantes au titre d'investissements et de transferts sont généralement inscrites dans des comptes distincts. Dans un ministère donné, le compte « rémunérations et frais » peut couvrir plusieurs programmes. Quand il vote les crédits, le Congrès peut en affecter certaines parties à des fins particulières. La ventilation des crédits de l'exercice

précédent sert de base au suivant, mais, dans le détail, elle varie d'une année sur l'autre. La complexité de la structure des crédits montre bien que le Congrès exerce un contrôle très poussé quand il vote le budget. Le caractère détaillé et évolutif de la composition des crédits contraste avec la tendance internationale à la concentration des dépenses en quelques dotations, l'examen parlementaire portant alors davantage sur les résultats des programmes que sur l'approbation de chaque projet et d'autres intrants.

#### 4.2.6. Report de crédits et dépenses par anticipation

En fin d'exercice, les crédits non consommés sont restitués au Trésor. Le report sur l'exercice suivant est limité et réservé à des circonstances exceptionnelles. Ainsi, pour certaines agences, un maximum de 50 % des dotations non utilisées aux salaires et frais peuvent être reportées, avec l'accord du législateur. Le Congrès indique dans les lois de dotation la portée des reports en fin d'exercice. Toutefois, les crédits peuvent être consommés jusqu'à cinq ans après l'exercice auquel ils étaient affectés et, si la loi le prévoit, des engagements peuvent être pris pour des durées encore plus longues.

Dans certaines situations, les ministères et les agences peuvent contracter des engagements par anticipation des crédits du prochain budget. Les lois d'attribution prévoient une date d'ouverture différente pour certains crédits, de sorte que le cycle de financement ne coïncide pas avec l'exercice visé par la loi. On distingue trois cas (Streeter, 2000) :

- Les crédits par anticipation. Les fonds deviennent disponibles un ou plusieurs exercices après celui couvert par la loi. Un crédit anticipé imputé à l'exercice (n+1) et inscrit dans une loi de dotation votée pour l'exercice (n) figurerait dans le budget de (n+1) et non pas de (n).
- Les crédits reportables. Les fonds correspondants peuvent généralement être engagés au dernier trimestre de l'exercice et restent disponibles pour l'exercice suivant. Ils sont comptablement affectés à ce dernier, puisque la plus grande partie des dépenses y est effectuée.
- Le préfinancement. Cette technique permet de prendre des engagements vers la fin de l'exercice. On y recourt notamment pour financer des prestations sociales dont le montant est difficile à prévoir, comme les indemnités de chômage. On augmente alors l'autorisation de dépenser de l'exercice à hauteur du montant engagé et on diminue à due concurrence celle de l'exercice suivant.

#### 4.2.7. *Autorisations relatives à la dette publique*

La Constitution confère au Congrès le droit d'emprunter : « le Congrès aura le pouvoir de faire des emprunts sur le crédit des États-Unis » (art. I, s. 8). En 1917, le Congrès, confronté à l'augmentation des besoins financiers de l'État, habilita le Trésor à emprunter dans une certaine limite ; cette disposition était associée à la deuxième loi sur les *Liberty Bonds*. Depuis lors, on a modifié la définition de la dette plafonnée. Elle ne comprend plus seulement les titres d'État détenus par le public, mais aussi les engagements virtuels des satellites financiers de l'État fédéral, dont le plus important est la sécurité sociale<sup>18</sup>.

La limite légale est modifiée selon la procédure législative normale, quand le déficit fédéral prévu exige de la relever pour permettre de nouveaux emprunts (Commission budgétaire du Sénat, 1998b). Dans la résolution budgétaire annuelle du Congrès figure une clause qui précise l'encours maximum approprié de la dette à la fin de l'exercice. Selon une règle adoptée par la Chambre des représentants, le vote de la résolution budgétaire doit être considéré comme l'approbation d'une résolution commune des deux assemblées portant sur le plafond légal assigné à la dette. Le texte est transmis au Sénat, qui doit se prononcer, et peut éventuellement l'amender. Une fois votée par les deux chambres, la résolution est soumise à la signature du président. En 2003, le législateur a relevé à 7 400 milliards USD le plafond de la dette fédérale.

#### 4.2.8. *Promulgation, veto et publication du budget*

La promulgation et la publication des lois budgétaires votées par le Congrès a lieu au moment de la signature par le président des textes relatifs aux crédits, aux impôts et autres dispositions à caractère financier. Quand on les lui présente, il dispose de deux options. Il peut soit les signer dans leur intégralité, soit opposer un veto global. S'il décide de mettre son veto, le Congrès peut l'outrepasser par un vote à la majorité des deux tiers de chaque chambre. Le président ne peut annuler des éléments spécifiques des lois financières tout en conservant le reste (son droit de veto ne s'exerce pas ligne par ligne).

#### 4.2.9. *Lois de finances rectificatives*

A tout moment de l'exercice, le président est en droit de soumettre au Congrès des demandes de crédits supplémentaires, estimées nécessaires en raison de l'adoption de lois ultérieurement au budget ou jugées d'intérêt public. Le président doit justifier les raisons des changements proposés et expliquer pourquoi ils ne figuraient pas dans le budget (titre 31, s. 1107). Ainsi, deux collectifs budgétaires ont été votés en mars et octobre 2003, leur

principale raison d'être étant le financement de la guerre et de l'occupation en Irak ainsi que la poursuite de l'engagement militaire en Afghanistan.

### 4.3. Exécution du budget

La loi anti-déficit (*Anti-Deficiency Act*), maintenant incorporée au titre 31 du code, constitue une partie du cadre juridique assurant l'application du budget par les agences conformément à la volonté du Congrès. On trouve dans ce texte des dispositions progressivement intégrées aux lois de dotation, qui portent sur des sujets comme les activités prohibées, le système d'exécution des dépenses et les réserves budgétaires. Elles continuent à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre du budget fédéral. Les lois sur les directeurs financiers (CFOA) et sur les performances de l'État (GPRA) sont importantes au regard des objectifs d'amélioration des résultats et d'efficacité de l'action publique.

#### 4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses

Une fois les dotations votées, les fonds ne sont disponibles que lorsque l'OMB les affecte aux ministères et aux agences selon une procédure décrite au titre 31 (s. 1501 à 1558). La loi prévoit que les crédits soient échelonnés par période à l'intérieur de l'exercice ou divisés par catégorie (s. 1512). En général, l'échelonnement temporel prend la forme d'acomptes trimestriels. Un crédit peut faire l'objet d'une division et d'une subdivision administratives (tranches et sous-tranches) dans les limites de l'enveloppe (s. 1514). Le découpage doit être effectué par écrit, au plus tard à la plus éloignée des dates suivantes (s. 1513) :

- Pour le législatif et l'institution judiciaire, 30 jours avant le début de l'exercice ou 30 jours après l'adoption de la loi d'ouverture du crédit.
- Pour les ministères et les agences, 40 jours avant le début de l'exercice ou 15 jours après la date d'adoption de la loi d'ouverture du crédit.

#### 4.3.2. Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses

En vertu de la loi de 1974 sur le contrôle des gels de crédits (*impoundment*), le président est tenu d'informer le Congrès chaque fois qu'un fonctionnaire a l'intention de différer une dépense ou de ne pas l'effectuer. Le report est défini par la loi comme le fait de bloquer ou de différer des engagements ou des dépenses. Quand le président propose de ne pas procéder aux dépenses votées, il doit informer le Congrès du montant, du programme et du compte concernés, des incidences envisagées sur le budget et sur le programme, et enfin de la durée du retard d'exécution. Le



président n'a pas le droit de reporter des crédits au-delà de l'exercice, ni pendant un délai qui entraînerait l'expiration de l'autorisation de dépenser ou empêcherait l'agence de faire un usage prudent de l'argent public (s. 1013). Les reports ne sont tolérés que pour faire face à des situations d'urgence, réaliser des économies rendues possibles soit par une évolution des obligation, soit par une efficacité accrue des activités, ou encore quand la loi le prévoit spécifiquement. Le président n'a pas le droit de les utiliser pour modifier la politique budgétaire<sup>19</sup>.

La loi (s. 1102) précise aussi les règles d'annulation de l'autorisation de dépenser. A la différence de l'exécution différée des dépenses autorisées, qui intervient sauf si le Congrès manifeste son désaccord, l'annulation n'a lieu que si le Congrès la vote. Le président peut proposer une annulation de crédit en adressant un message au Congrès, qui spécifie le montant à annuler, les motifs, les comptes et les programmes visés, enfin les conséquences estimées sur le budget et les programmes. Après réception du message, le Congrès dispose de 45 jours pour décider d'annuler, ou non, tout ou partie des crédits. Si, au terme de ce délai, le Congrès maintient les crédits, le président doit les débloquer (s. 1017). La loi autorise le contrôleur général à examiner tous les messages proposant un gel de crédits et à notifier au Congrès son opinion sur l'exactitude de l'information, la légalité de la mesure et ses répercussions probables (s. 1014). Il/elle peut ordonner le déblocage des crédits gelés.

#### *4.3.3. Dépenses imprévues, dépassements de crédits et fonds d'urgence*

Le titre 31 est le fondement légal des dépenses d'urgence et des fonds de réserve. L'ouverture d'un crédit ne peut être assortie de la constitution d'un fonds de réserve qu'à des conditions particulières prévues par la loi (chapitre 15, s. 1512) : préparation à des événements imprévus ou réalisation d'économies rendues possibles par un fonctionnement plus efficace. Un fonds de réserve peut être modifié, après sa mise en place, si cela s'avère nécessaire au vu de la portée et des objectifs des crédits concernés ; le Congrès est alors informé, conformément à la loi de 1974 sur le contrôle des gels de dépenses.

#### *4.3.4. Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

L'exécutif a très peu de latitude pour changer le contenu du budget voté : le Congrès se montre très précis quand il adopte les lois de dotation. Son autorisation est nécessaire pour procéder à des réaffectations entre les quelque 1 000 « comptes » existants. A de rares occasions, le Congrès donne à certaines entités l'autorisation de transférer des crédits. Ainsi, le ministère

de la Défense est habilité à opérer en son sein des transferts d'un compte à l'autre, dans la limite de 10 %. Il arrive que l'on procède à des virements entre programmes à l'intérieur d'un compte (reprogrammation). En général, le Congrès insère dans les lois de dotation les règles de la reprogrammation, qui n'est autorisée qu'à une échelle modeste. Il s'agit souvent de quelques centaines de milliers de dollars seulement (Blöndal *et al.*, 2003). Le Congrès doit être tenu au courant des reprogrammations.

#### *4.3.5. Programmation de la trésorerie, gestion des actifs et de la dette de l'État*

Le titre 31 constitue le fondement juridique des fonctions exercées par le ministère du Trésor (chapitre 3). Il stipule que l'une des ses principales responsabilités est de gérer les finances fédérales. Il est en possession de l'argent public et donne les autorisations de réception des fonds déposés auprès de lui (s. 3301). Le service de gestion financière (FMS), placé sous l'autorité du Trésor, est l'exécutif principal des paiements effectués au nom des agences fédérales (règlement aux entreprises de biens et services vendus à l'État fédéral, prestations servies par la sécurité sociale, remboursements d'impôts directs fédéraux). Le FMS établit les plans quotidiens d'encaissements et de décaissements de l'État fédéral (titre 31, chapitre 3).

La gestion de la dette publique est régie par le titre 31. Avec l'accord du président, le secrétaire au Trésor peut emprunter les sommes nécessaires à la couverture des dépenses autorisées par le législateur, sous forme d'émission de titres d'état ; il peut également acquérir des titres, procéder à des remboursements et à des refinancements (s. 3111). Le secrétaire au Trésor est habilité aussi à placer des obligations dans le public et sur les comptes de l'État, au taux d'intérêt annuel de son choix, et à fixer les conditions de ces opérations (s. 3121). Chaque année, il doit établir un rapport sur la gestion de la dette par le Trésor et les opérations de la banque de financement fédéral, puis le soumettre, le 1<sup>er</sup> juin au plus tard, à la commission des voies et moyens de la Chambre des représentants et à la commission des finances du Sénat (s. 3130).

#### *4.3.6. Audit interne*

Dans les années 90, le Congrès a adopté plusieurs lois visant à renforcer le contrôle et l'audit internes ; il s'agit de la loi sur les directeurs financiers (CFOA), de la loi de 1994 réformant la gestion de l'État (GMRA), de la loi de 1996 sur l'amélioration de la gestion financière fédérale (FFMIA) et de la loi de 1993 sur les performances et les résultats de l'État (GPRA). Ces textes se sont ajoutés à la loi de 1982 sur l'intégrité financière des gestionnaires

fédéraux (FMFIA), qui a reconnu que des contrôles internes et des procédures comptables solides contribuaient à un bon usage des ressources et au respect des lois et règlements, tout en protégeant les programmes fédéraux de la fraude, du gaspillage, des abus et d'une mauvaise gestion. La loi CFOA est le principal texte qui régit l'audit interne. Elle prévoit qu'un directeur financier informe le responsable de l'agence et le Congrès des résultats de ses investigations. Elle demande aussi que toutes les agences établissent leurs états financiers en suivant les normes de la comptabilité fédérale. La loi FFMIA souligne la nécessité de disposer de mécanismes financiers adéquats. Par ailleurs, la loi IGA a créé dans chaque agence une inspection générale, service indépendant chargé de renforcer le contrôle exercé par les agences elles-mêmes.

#### **4.4. Comptabilité publique et rapports budgétaires**

##### *4.4.1. Cadre comptable*

En vertu du titre 31, le contrôleur général détermine les principes, critères et obligations comptables que chaque responsable d'agence de l'exécutif doit observer (chapitre 35). Pour ce faire, il doit préalablement évoquer avec le secrétaire au Trésor et le président les besoins qui existent en matière comptable, financière et budgétaire (s. 3511). C'est pourquoi, le contrôleur général, le secrétaire au Trésor et le directeur de l'OMB oeuvrent en permanence au progrès de l'information comptable et financière publique ; en 1990, ils ont institué ensemble le conseil fédéral de normalisation comptable (FASAB) qui a pour mission de recommander un ensemble de principes comptables spécifiques à l'État fédéral.

Des règles comptables particulières s'appliquent aux états financiers et au budget de l'État fédéral. Les états financiers sont établis intégralement sur la base des droits constatés (OCDE, 2003), une pratique qui a été lancée par la loi CFOA. Ce texte fait obligation aux agences de présenter sur cette base les états relatifs à leurs fonds d'affectation, fonds renouvelables et à leurs activités commerciales. La loi GMRA a étendu cette obligation à toutes les activités des agences couvertes par la loi CFOA et a demandé que toutes les situations financières annuelles de l'État soient présentées selon la méthode des droits constatés à partir de l'exercice 1997-98.

Toutefois, le budget fédéral est basé sur les engagements, tandis que les rapports de l'OMB décrivent, d'une part, les engagements découlant des autorisations de dépenser et, d'autre part, les décaissements et les encaissements (FMI, 2003). La plupart des transactions sont enregistrées selon une comptabilité de caisse. La comptabilité des droits constatés a été adoptée dans quelques cas spécifiques, comme les intérêts de la dette fédérale détenue par le public, la plupart des charges des agences au titre des

plans de retraites du personnel et le coût des dispositifs de prêt (calculé selon les termes de la loi de 1990 réformant le crédit fédéral).

#### 4.4.2. *Opérations bancaires de l'État*

La loi fédérale assigne aux banques fédérales de réserve les fonctions d'agents et de dépositaires budgétaires, opérant dans le cadre des instructions du secrétaire au Trésor<sup>20</sup>. Ces banques tiennent les comptes du Trésor et collectent le produit des impôts fédéraux ainsi que d'autres recettes des agences fédérales. La plupart des fonds versés au Trésor sont d'abord déposés par des personnes physiques et des sociétés dans les banques commerciales, qui créditent rapidement les comptes du Trésor. Celui-ci vire ensuite les fonds sur ses comptes auprès des banques fédérales de réserve. A l'exception surtout du ministère de la Défense et des ambassades à l'étranger, toutes les opérations financières de l'État fédéral transitent par le principal compte du Trésor, tenu à la banque fédérale de réserve de New York.

#### 4.4.3. *Rapports au Congrès en cours d'exercice*

Aux termes de la loi (titre 31, s. 1106), le président doit adresser au Congrès, avant le 16 juillet, un rapport de mise à jour des estimations budgétaires. Il doit comporter :

- Pour l'exercice concerné, les révisions significatives des estimations de dépenses (engagements et décaissements) et de recettes intervenues après la communication du budget, et d'autres informations que le président estime judicieux de donner au Congrès.
- Pour les quatre exercices postérieurs à celui pour lequel le budget est soumis, des estimations relatives aux programmes reconductibles pour plusieurs années ou considérés comme légalement obligatoires.
- Pour les exercices à venir, une estimation des reports de crédits.

Ces mises à jour en milieu d'exercice sont du ressort de l'OMB. Chaque année, au mois d'août, le CBO fait également le point de la situation dans un document intitulé « Perspectives budgétaires et économiques » ; il y est tenu par la loi CBA [s. 202(e)], qui lui demande d'informer périodiquement les commissions budgétaires du Sénat et de la Chambre. Le CBO utilise à cette fin ses propres méthodes et hypothèses.

L'OMB, le Trésor et les agences fédérales doivent répondre à toutes les demandes d'information des commissions budgétaires du Congrès, en vertu des dispositions du titre 31, s. 1113. Il va de soi que le gouvernement fédéral publie des rapports exhaustifs sur l'exécution du budget. Ainsi, le Trésor

diffuse, dans un délai de trois semaines suivant la fin de chaque mois, un rapport indiquant la totalité des rentrées et des sorties. Il établit une comparaison avec les résultats cumulés de la même période de l'exercice précédent.

#### 4.4.4. *Comptes et rapports annuels*

La loi CFOA et les amendements ultérieurs guident l'établissement des rapports financiers des agences fédérales. Elles doivent préparer plusieurs états financiers annuels, dont un bilan et un état des opérations ou des coûts nets, et effectuer un rapprochement avec la documentation budgétaire. Les agences doivent faire l'objet d'un audit annuel, réalisé par une entité indépendante ; celle-ci vérifie à la fois les états et les contrôles internes avant de formuler une opinion.

Dans ces conditions, le Trésor établit un ensemble d'états financiers qui couvrent la totalité de l'État fédéral, pour laquelle l'Office pour la responsabilité de l'État fédéral (GAO) est compétent. Le titre 31 prévoit que le secrétaire au Trésor et le directeur de l'OMB remettent au président et au Congrès, le 31 mars au plus tard, un état financier vérifié de l'exercice précédent englobant tous les comptes et les activités de l'exécutif qui y sont associés [s. 331(e)(1)]. Cet état retrace la situation financière globale de l'État fédéral, actif et passif inclus, et les résultats de ses opérations ; il est établi conformément aux obligations de forme et de contenu fixées par le directeur de l'OMB. En outre, il est vérifié par le contrôleur général [s. 331 (e)(2)].

Le secrétaire au Trésor a donc publié les états financiers consolidés des six derniers exercices contrôlés par le GAO. Le « rapport financier du gouvernement des États-Unis » donne une vue complète des finances de l'État fédéral, selon la méthode comptable des droits constatés. Il présente sa situation financière, ses ressources et charges, l'actif et le passif ainsi que d'autres autorisations et engagements. Il évoque aussi des questions importantes et des facteurs susceptibles d'influer sensiblement sur les évolutions futures. Le rapport financier consolidé est habituellement publié avant le 15 décembre, c'est-à-dire 75 jours après la clôture de l'exercice, au lieu des six mois prévus par la loi (FMI, 2003).

### 4.5. *Audit externe*

Institution suprême de contrôle, le GAO a été créé par la loi de 1921 sur le budget et la comptabilité publique (BAA) pour aider le Congrès à exercer ses responsabilités budgétaires. Par la suite, le Congrès a adopté des lois et des règlements qui ont clarifié et renforcé la charte d'origine (par exemple la loi de 1950 sur la comptabilité et le contrôle, celle de 1982 sur l'intégrité

financière des gestionnaires fédéraux et la loi de 1990 sur les directeurs financiers). Depuis le 7 juillet 2004, sa dénomination légale est devenue l'Office pour la responsabilité de l'État (*Government Accountability Office*) ; ce changement, qui résulte d'une disposition de la loi de 2004 réformant l'office, a pour but de mieux refléter ses principales missions (GAO, 2004). La plupart des dispositions légales qui le visent sont codifiées au chapitre 7 du titre 31.

#### *4.5.1. Indépendance des responsables, des financements et des activités*

La loi protège bien l'indépendance de l'office. Les dispositions les plus importantes à cet égard sont relatives à la durée du mandat du contrôleur général, qui est nommé pour 15 ans non renouvelables par le président, avec confirmation du Sénat (titre 31, s. 703). Il ne peut être mis fin à ses fonctions que par la procédure de destitution (*impeachment*) ou par résolution conjointe du Congrès, mais uniquement en cas d'incapacité permanente, d'insuffisance professionnelle, de négligence, de conduite répréhensible, de crime ou de comportement entaché d'immoralité. Le contrôleur général est habilité à nommer, rémunérer, assigner à des postes et licencier les cadres (à l'exception du contrôleur général adjoint) et les employés qu'il estime nécessaires à l'accomplissement des missions de l'office (s. 731). Ce dernier jouit également de l'indépendance financière. Le titre 31 prévoit que l'on attribue au contrôleur général les crédits nécessaires au fonctionnement de l'office (s. 736).

#### *4.5.2. Champ d'application institutionnel des audits*

Le contrôleur général est doté de larges attributions pour enquêter sur tous les sujets en rapport avec l'encaissement, le décaissement et l'utilisation des fonds publics (s. 712). A ce titre, il a autorité pour vérifier tous les ministères et toutes les agences de l'État fédéral. La loi mentionne explicitement que l'office a compétence pour contrôler certaines agences, notamment le service des impôts directs (s. 713), le Conseil de la réserve fédérale, les banques de réserve fédérales et la Société fédérale d'assurance des dépôts (s. 714). Certaines de ces institutions n'entrent pas dans la définition de « l'ensemble des administrations » au sens de la comptabilité nationale.

#### *4.5.3. Types de contrôles*

Les vérifications sont de large portée ; elles vont de l'examen de la conformité à la législation et aux contrôles financiers jusqu'aux audits de performance, qui apprécient la contribution des programmes publics à des

résultats et objectifs nationaux d'importance. Le chapitre 7 (s. 712) donne des précisions sur les pouvoirs d'investigation du contrôleur général. Il a le droit :

- D'estimer le coût pour l'État du respect de toutes les restrictions sur la consommation d'un crédit spécifique, prévues dans le cadre d'une loi générale de dotation, et de faire connaître ses estimations au Congrès.
- D'analyser les dépenses de chaque agence de l'exécutif, afin de permettre au Congrès de juger si l'argent public a été utilisé avec économie et efficacité.
- De procéder à des enquêtes et d'établir des rapports à la demande soit du Sénat ou de la Chambre, soit d'une commission parlementaire spécialisée dans les ressources, charges ou attributions de crédits.

Le contrôleur général est également compétent pour évaluer les résultats des programmes exécutés et des activités effectuées, en vertu de la législation existante, par les ministères et les agences ; il le fait soit de sa propre initiative, soit à la demande de l'une des deux chambres (s. 713).

#### *4.5.4. Pouvoirs d'investigation*

La loi prévoit des pouvoirs d'investigation étendus. Toutes les agences doivent communiquer au contrôleur général les informations qu'il leur demande au sujet de leurs missions, attributions, activités, organisation et opérations financières (s. 716). Quand les documents retraçant l'action d'une agence ne sont pas communiqués dans un délai raisonnable, le contrôleur général peut exiger par écrit du responsable de l'agence qu'il les lui remette dans les 20 jours. Faute de quoi, la loi prévoit que le GAO adresse au président, à l'OMB, au ministre de la Justice et au Congrès une notification écrite, susceptible de déclencher des poursuites judiciaires. La loi mentionne aussi la possibilité d'adresser des citations à comparaître.

#### *4.5.5. Obligation d'établissement et de publication de rapports*

Au début de chaque session ordinaire du Congrès, le contrôleur général doit l'informer (ainsi que le président si celui-ci le demande) du résultat de ses travaux (s. 719). Le rapport qu'il établit comporte des recommandations sur :

- La législation qu'il estime nécessaire pour faciliter l'établissement et le règlement des comptes avec rapidité et exactitude.
- D'autres questions relatives à l'encaissement, au versement et à l'utilisation de l'argent public qu'il lui paraît utile de soulever.

Par ailleurs, le contrôleur général établit, sur requête du Congrès, des rapports qui traitent, par exemple, de dépenses engagées et de contrats passés par une agence en violation éventuelle de la loi. Il/elle se prononce aussi sur l'adéquation et l'efficacité des audits administratifs des agences et de leurs inspections des lieux et des comptes. Quand le contrôleur général soumet un rapport au Congrès, il/elle en adresse des copies aux commissions des crédits de chaque chambre, à la commission des affaires gouvernementales (Sénat), à la commission des activités de l'État (Chambre des représentants) et à celle qui a demandé à être informée de l'exécution d'un programme ou du fonctionnement d'un ministère ou d'une agence.

#### *4.5.6. Mise en œuvre des conclusions*

Quand le contrôleur général inclut dans un rapport une recommandation adressée au responsable d'une agence, celui-ci doit exposer par écrit les suites qui ont été données (s. 720). Il faut impérativement que cet exposé soit adressé aux commissions de la Chambre dans un délai de 60 jours.

## **5. Sanctions pour non conformité**

Les titres 13 et 15 prévoient des sanctions en cas de dépassement des crédits autorisés et de non-respect des règles. En premier lieu, un fonctionnaire fédéral ne peut ni effectuer ou autoriser des dépenses, ni contracter des obligations allant au-delà des montants inscrits dans les dotations ou disponibles dans un fonds. Il ne peut pas non plus lier l'État par un contrat ou une obligation entraînant des dépenses avant le vote de crédits, sauf si la loi l'autorise (s. 1341). En deuxième lieu, un fonctionnaire ne peut ni effectuer ou autoriser des dépenses, ni contracter une obligation qui soient d'un montant supérieur à celui affecté par l'OMB (s. 1517). En troisième lieu, il ne peut ni effectuer ou autoriser une dépense, ni contracter une obligation d'un montant supérieur à la tranche ou à la sous-tranche du crédit affecté (tranches et sous-tranches sont des subdivisions des crédits opérées par le secrétaire du ministère à partir du crédit alloué par l'OMB).

Un agent de l'État qui enfreint la section 1341(a) s'expose à une action disciplinaire, qui peut entraîner la suspension des fonctions sans traitement ou la révocation (s. 1349). Si un cadre ou un employé viole sciemment et délibérément la section 1341(a), il est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 dollars, d'une peine de prison d'un maximum de deux ans ou des deux à la fois (s. 1350). La même règle s'applique à un responsable ou à un subordonné qui enfreint la section 1517.



## Notes

1. Ce chapitre se limite essentiellement à la procédure budgétaire applicable à l'État fédéral. Chaque état a sa propre constitution et un ensemble de lois budgétaires.
2. L'Office du management et du budget cite huit lois principales qui déterminent la procédure budgétaire fédérale (OMB, 2004a) : la Constitution ; la loi anti-déficit de 1905 ; le titre 31, chapitre 11 du code des États-Unis ; la loi de 1974 sur les attributions budgétaires du Congrès et le contrôle des gels de crédits ; la loi de 1985 sur l'équilibre du budget et la maîtrise des déficits ; les lois de 1990 sur l'exécution du budget et la réforme des crédits fédéraux ; la loi de 1993 sur les performances et les résultats de l'État. En revanche, le service de recherche du Congrès mentionne 18 lois qui régissent la gestion financière, le budget et la comptabilité de l'État fédéral, parmi lesquelles la plupart des textes indiqués à l'encadré 1 (CRS, 2001).
3. Les dispositions les plus importantes de la loi BEA, c'est-à-dire le plafonnement des dépenses discrétionnaires ainsi que les règles de discipline (PAYGO) appliquées aux dépenses obligatoires et à la législation fiscale, ont expiré à la fin de l'exercice 2002 (30 septembre). Le reste de la loi continue à faire partie intégrante de la procédure budgétaire fédérale (voir, par exemple, CBO, 2003).
4. Le code des États-Unis réunit par sujets les lois générales et permanentes du pays (droit écrit). Il est divisé en 50 titres et publié par l'Office de révision juridique de la Chambre des représentants. Toutes les références faites ci-après au code se limiteront à « titre x ».
5. On trouvera des informations supplémentaires dans Schick, 2002, et commission budgétaire du Sénat, 1998a.
6. Au début des années 1970, le président Nixon (comme nombre de ses prédécesseurs) se prévalut à plusieurs reprises du droit de bloquer des crédits accordés par le Congrès à des agences fédérales. En 1973, on avait acquis la conviction que les montants gelés par le président étaient « excessifs ».
7. En 1987, la cour suprême a jugé qu'une disposition de la loi GRH conférant certaines attributions au GAO était contraire à la séparation

- constitutionnelle des pouvoirs. Le Congrès a voté une nouvelle version qui la supprimait et assignait tous les pouvoirs d'annulation de crédits à l'OMB.
8. Les procédures, initialement censées expirer en 1995, ont été prorogées à deux reprises – en 1993 et 1997 – dans le cadre de deux accords pluriannuels d'assainissement, qui visaient aussi à réduire ou à éliminer les déficits. Dans les deux cas, le dispositif de base de la loi BEA a été conservé sans changement majeur.
  9. Ces propositions comprennent la remise en oeuvre des plafonds sur les dépenses discrétionnaires et de l'obligation de financement compensatoire PAYGO (sauf pour la législation fiscale) de 2005 à 2009, un durcissement des critères de désignation des situations d'urgence, de nouvelles contraintes pour les services votés et un droit de veto par ligne budgétaire. Elles figuraient dans le projet de budget du président pour l'exercice 2005 ([www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf)). Cf. aussi CBO, 2003.
  10. PART comprend quatre séries de 30 questions environ. La première permet de juger si la conception et les objectifs du programme sont clairs et défendables. La deuxième, qui porte sur la stratégie, cherche à apprécier si l'agence assigne au programme des cibles annuelles et à long terme valables. La troisième permet d'évaluer la gestion de l'agence, notamment sur le plan financier et sur celui des efforts d'amélioration des programmes. La quatrième série de questions concerne les résultats des programmes ainsi que l'exactitude et la cohérence de l'information.
  11. En 1995, le Congrès a voté une loi qui donnait au président l'équivalent d'un droit de veto sur chaque ligne du budget. La loi a été contestée devant les tribunaux et la cour suprême a jugé, dans une décision de juin 1998, que ce texte violait la Constitution en permettant au président d'annuler des crédits sans l'accord du Congrès.
  12. Y compris le ministère de la Sécurité intérieure créé en 2002 par la loi du même nom, qui compte 187 pages. Cette longueur montre à quel point le Congrès régleme dans le détail les fonctions et l'organisation de l'État fédéral.
  13. Consulter [www.house.gov/rules/RX.htm](http://www.house.gov/rules/RX.htm) pour les règles de la Chambre et <http://rules.senate.gov/senaterules/rule25.htm> pour celles du Sénat.
  14. Les dépenses fiscales des états sont évoquées dans Mikesell, 2002.
  15. Pour des informations plus générales sur les engagements virtuels et les autres facteurs de risques budgétaires, on se reportera à GAO, 2003.
  16. La loi budgétaire de réconciliation de 1990 a ajouté à la loi CBA un nouveau titre 5, qui comporte notamment la « loi de 1990 réformant les crédits fédéraux ». Cette dernière a quatre objectifs déclarés : 1) mesurer

plus exactement le coût des programmes fédéraux ; 2) faire apparaître la charge budgétaire des mécanismes de crédit de façon équivalente aux autres dépenses fédérales ; 3) encourager l'octroi d'avantages dans les conditions les plus conformes aux besoins des bénéficiaires ; 4) améliorer la répartition des ressources entre les mécanismes de crédit et les autres engagements (s. 501).

17. Le rappel au règlement prévu par la loi CBA (*point of order*) est un moyen qui permet à tout membre du Congrès de s'opposer à un amendement ou à une disposition législative, pour non-respect des limites de la résolution budgétaire. Cette question est évoquée plus en détail par Heniff, 2001a et 2001b.
18. Le Trésor a relevé le caractère économiquement discutable de cette définition, qui englobe la « dette » fédérale détenue par l'État fédéral lui-même, mais ne retient pas l'intégralité de ses engagements non provisionnés. Cf. la présentation officielle de la dette nationale (*National Debt fact sheet*), sur [www.ustreas.gov/education/faq/markets/national-debt.html#q1](http://www.ustreas.gov/education/faq/markets/national-debt.html#q1).
19. L'ancienne loi sur le contrôle des gels de crédits permettait au président de différer des dépenses pour des raisons de politique.
20. On trouvera des informations supplémentaires sur le site Internet du Trésor : [www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html](http://www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html).

## Bibliographie

- Blöndal, Jon R., Dirk-Jan Kraan et Michael Ruffner (2003), “La budgétisation aux États-Unis”, *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n° 2, OCDE, Paris.
- Briffault, Richard (1996), *Balancing Acts: The Reality behind State Balanced Budget Requirements*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Buchanan, James (1997), “The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments”, *Public Choice*, vol. 90, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 117-138.
- Chan, James L. (1999), “Major Federal Budget Laws of the United States”, dans Shojai Siamack (dir. pub.), *Budget Deficits and Debt: A Global Perspective*, Praeger, Londres.
- Commission budgétaire du Sénat (Senate Budget Committee) (1998a), *The Congressional Budget Process: An Explanation*, Senate, Washington, DC, [http://budget.senate.gov/republican/major\\_documents/budgetprocess.pdf](http://budget.senate.gov/republican/major_documents/budgetprocess.pdf).
- Commission budgétaire du Sénat (1998b), *Debt-Limit Legislation in the Congressional Budget Process*, Senate, Washington, DC, [www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/debtlimit.html](http://www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/debtlimit.html).
- CBO (Congressional Budget Office) (2003), “The Expiration of Budget Enforcement Procedures: Issues and Options”, dans *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-2013*, CBO, Washington, DC, [www.house.gov/budget\\_democrats/analyses/projections/cbo\\_outlook\\_04\\_13.pdf](http://www.house.gov/budget_democrats/analyses/projections/cbo_outlook_04_13.pdf).
- CBO (2004), *Mission of Congressional Budget Office*, CBO, Washington, DC, [www.cbo.gov/AboutCBO.cfm](http://www.cbo.gov/AboutCBO.cfm).
- CRS (Congressional Research Service) (2000), *Continuing Appropriations Acts: Brief Overview of Recent Practices*, CRS Report for Congress, CRS, Washington, DC.
- CRS (2001), *General Management Laws: A Selective Compendium-107<sup>th</sup> Congress*, CRS Report for Congress, CRS, Washington, DC.

- FMI (Fonds monétaire international) (2003), *United States: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, FMI, Washington, DC.
- GAO (Government Accountability Office) (2003), *Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-term Costs and Uncertainties*, GAO 03-213, Washington, DC.
- GAO (2004), *GAO's Name Change and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004*, GAO, Washington, DC, [www.gao.gov/about/namechange.html](http://www.gao.gov/about/namechange.html).
- Heniff, Bill Jr. (2001a), *Budget Resolution Enforcement*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington, DC, [www.house.gov/rules/98-815.pdf](http://www.house.gov/rules/98-815.pdf).
- Heniff, Bill Jr. (2001b), *Congressional Budget Act Points of Order*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington, DC, [www.house.gov/rules/98-876.pdf](http://www.house.gov/rules/98-876.pdf).
- Heniff, Bill Jr. (2003a), *The Congressional Budget Process Timetable*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington, DC, [www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-472.pdf](http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-472.pdf).
- Heniff, Bill Jr. (2003b), *Formulation and Content of the Budget Resolution*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington, DC, [www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-512.pdf](http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-512.pdf).
- Heniff, Bill Jr. (2003c), *Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington, DC, [www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-814.pdf](http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-814.pdf).
- Keith, Robert (1996), *A Brief Introduction the Federal Budget Process*, Congressional Research Service Report for Congress, 96-912 GOV, CRS, Washington, DC, [www.house.gov/rules/96-912.htm](http://www.house.gov/rules/96-912.htm).
- Mikesell, J. (2002), *The Tax Expenditure Concept at the State Level: Conflict Between Fiscal Control and Sound Tax Policy: Proceedings of 94<sup>th</sup> Annual Conference on Taxation*, National Tax Association, Washington, DC.
- Moe, Ronald C. (2002), “États-Unis” dans *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, OCDE, Paris.

- OCDE (2003), « Enquête sur les pratiques et procédures budgétaires », OCDE et Banque mondiale, [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database).
- OMB (Office of Management and Budget) (2004a), *Analytical Perspectives, Budget of the U.S. Government 2005*, OMB, Washington, DC, [www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf).
- OMB (2004b), *PART Instructions for the 2005 Budget*, OMB, Washington, DC, [www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/bpm861.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/bpm861.pdf).
- OMB (2004c), *The Mission and Structure of the Office of Management and Budget*, OMB, Washington, DC, [www.whitehouse.gov/omb/organization/mission.html](http://www.whitehouse.gov/omb/organization/mission.html).
- OMB (2004d), *Preparation, Submission and Execution of the Budget*, OMB Circular No. A-11, OMB, Washington, DC, [www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/04toc.html](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/04toc.html).
- Schick, Allen (2002), *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Streeter, Sandy (2000), *Advance Appropriations, Forward Funding, and Advance Funding*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington, DC, [www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/advanceapprop.html](http://www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/advanceapprop.html).
- Tanaka, Susan, June O'Neill et Arlene Holen (2003), "Above the Fray: The Role of the US Office of Management and Budget", dans John Wanna, Lotte Jensen et Jouke de Vries (dir. pub.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Trésor (Department of the Treasury) (2004), *All about Financial Management Service*, Department of the Treasury, Washington, DC, [www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html](http://www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html).
- Trésor (2004), *National Debt*, Department of the Treasury, Washington, DC, [www.ustreas.gov/education/faq/markets/q1](http://www.ustreas.gov/education/faq/markets/q1).

## France<sup>\*</sup>

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>358</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>361</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>363</i>
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire .....</i>	<i>368</i>

\* Cette étude a bénéficié des observations de Frank Mordacq, Directeur de la réforme budgétaire du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) ; de Benoît Chevauchez, de l'Institut de gestion publique et de développement économique, MINEFI ; de Michel Bouvier, professeur à l'université de Paris-Sorbonne ; de Gabriel Montagnier, professeur émérite à l'université de Lyon 3 ; et de Céline Allard, du département Europe au Fonds monétaire international.

## 1. Aperçu général

### *1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire*

La France dispose d'un ensemble exhaustif de règles juridiques en matière budgétaire ; la Constitution de 1958 confère à l'exécutif d'importants pouvoirs, alors qu'elle limite le rôle du Parlement à modifier la composition des dépenses de l'État. Il ne peut en augmenter le total, ni réduire les recettes du budget. En outre, la Constitution pose certains principes fondamentaux concernant le budget de l'État et, depuis 1996, les organismes de sécurité sociale.

Le principal texte qui régit la procédure budgétaire est la loi organique de 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui sera intégralement applicable en 2006. Ce texte fixe les règles relatives au contenu, à l'élaboration, à l'adoption et à la publication des lois de finances annuelles. Toutefois, les dépenses de l'État ne représentent que 37 % des engagements totaux des administrations. Un certain nombre de fonds extra-budgétaires sont responsables de 45 % des charges de l'ensemble des administrations (OCDE, 2003, p. 117). Les principaux d'entre eux financent la santé publique, les retraites, l'assurance-chômage et les allocations familiales. Depuis 1996, le financement des régimes de sécurité sociale est examiné par le Parlement dans les conditions prévues par une loi organique distincte (encadré 1). Le solde des dépenses des administrations (19 %) passe par les budgets des collectivités locales, qui ressortissent d'un cadre juridique propre, le code des collectivités territoriales. La législation relative à l'audit externe a été codifiée<sup>1</sup>, au même titre que les textes portant sur la fiscalité générale, les marchés publics et la sécurité sociale. En dépit de suggestions en ce sens, on n'a pas établi de code des finances publiques<sup>2</sup>.

La Constitution et les deux lois organiques sont complétées par un dispositif hiérarchisé de lois et de règlements, qui précise les mécanismes et procédures budgétaires<sup>3</sup>. Le décret de 1962 sur la comptabilité publique fixe les responsabilités des principaux acteurs du budget et des procédures de la comptabilité publique. Une loi de 1922 a placé les contrôleurs financiers sous l'autorité du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI). Ils sont chargés du contrôle *a priori* des dépenses de l'État. Les contrôles exercés sur les comptes et les dépenses sont l'expression de la forte centralisation traditionnelle de la gestion des finances publiques.

La France est membre de l'Union européenne, où s'appliquent des règles de politique budgétaire visant à assurer la stabilité macroéconomique. Les critères de Maastricht, en particulier, limitent le déficit de l'ensemble des administrations à 3 % du PIB et leur endettement à 60 %. Mais, ces



plafonds n’ayant pas été transposés dans la législation française, ils n’ont pas à proprement parler force de loi dans ce pays<sup>4</sup>.

### **Encadré 1. France : principales lois intéressant le système budgétaire**

- Constitution de 1958
- Loi organique de 2001 relative aux lois de finances (LOLF)
- Loi organique de 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)
- Code de la sécurité sociale
- Code des juridictions financières de 1994-95 (contrôle externe)
- Code des collectivités territoriales
- Décret de 1962 sur la comptabilité publique
- Loi de 1922 relative au contrôle des dépenses engagées

*Source* : La totalité de ces lois et décrets est disponible (en français) sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

### ***1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire***

L’adoption de la Constitution de 1958 a représenté à l’époque une réforme de grande importance, dans la mesure où elle a réduit les prérogatives du Parlement dans l’élaboration du budget. Avant 1958, le ministre des Finances devait présenter au Parlement un projet de budget déjà amendé par les commissions des finances des chambres. La Constitution a supprimé ce privilège des élus, limité le nombre de commissions parlementaires (auparavant plusieurs d’entre elles influençaient le budget) et donné à l’exécutif une grande latitude dans la préparation et l’exécution de la loi de finances. Les pouvoirs d’amendement du Parlement ont été réduits<sup>5</sup>. L’adoption de l’ordonnance de 1959 relative aux finances publiques a fortement diminué le nombre de lignes budgétaires, qui était de 4 000 en 1956 (Bouvier *et al.*, 2002, p. 239). Pourtant, depuis 40 ans, le Parlement se prononçait par un vote unique sur les services votés. Il en résultait une certaine inertie budgétaire et une hausse mécanique des dépenses totales. De plus, le fait de reconduire d’une année sur l’autre la majeure partie des crédits réduisait à peu de chose le débat parlementaire sur les objectifs de la politique budgétaire. Le cadre juridique permettait à l’exécutif de manipuler des fonds publics à l’insu du Parlement<sup>6</sup>. Enfin, les informations sur

l'exécution de la loi de finances que donnait le gouvernement n'étaient ni complètes, ni diffusées en temps utile.

Pour remédier à ces problèmes et à d'autres insuffisances, une nouvelle loi a été votée en août 2001, à l'initiative du Parlement (on trouvera des explications et une analyse du contexte dans Camby, 2002, et Hochedez, 2004, par exemple). La « constitution financière » révisée a introduit une nouvelle philosophie de la gestion budgétaire (Bouvier, 2004). Son adoption a fait l'objet d'un large consensus, après 35 tentatives pour modifier la loi de 1959<sup>7</sup>. Les principaux objectifs de la loi organique de 2001 sont les suivants :

- Moderniser l'État, en présentant un budget articulé en missions (au premier niveau), unité de vote des politiques publiques, et en programmes (deuxième niveau), cadre de gestion auxquels sont associés des objectifs et des indicateurs de résultats, pour remplacer un budget qui repose exclusivement sur les intrants – environ 850 lignes par nature de dépenses. L'objectif est de passer d'une budgétisation de nature haussière à une budgétisation partant de zéro et d'un budget de moyens à un budget orienté vers les résultats. En outre, la réforme s'accompagne de l'adoption de la comptabilité sur la base des droits constatés
- Élargir les attributions budgétaires du Parlement et développer la responsabilité dans l'esprit de la déclaration de droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon laquelle « la société a le droit de demande de compte à tout agent public de son administration ». La limitation des prérogatives de l'exécutif prend plusieurs formes : l'extension du champ budgétaire pour inclure les activités débudgétisées contrôlées auparavant par le MINEFI ; le caractère plus clair et sincère du budget annuel ; le renforcement du rôle exercé par le Parlement pour analyser et modifier la composition des projets de dépenses. Dans le cadre de ces objectifs, l'information budgétaire donnée au Parlement et au public est enrichie à la fois pour les projections préalables et pour les résultats a posteriori. Des rapports annuels seront notamment établis pour permettre au Parlement d'apprécier les résultats et la réalisation des objectifs fixés dans les programmes.

La loi organique doit être appliquée intégralement en 2006. Certaines des dispositions les plus faciles à mettre en œuvre l'ont déjà été en 2002 et 2003 (Arthuis, 2003). Plusieurs questions importantes ont été résolues ou abordées en 2004, dont la définition des missions et des programmes (MINEFI, 2004a, annexe 6) ainsi que les modalités du nouveau cadre comptable. Un guide méthodologique de la mise en œuvre des stratégies, objectifs et indicateurs de performance, présentant aussi les responsabilités des gestionnaires de crédits, a été publié sous la triple signature du

gouvernement, du Parlement et de la Cour des comptes (MINEFI, 2004b). La pleine application de la loi exige une évolution des mentalités. Dans le passé, les comportements étaient forgés par un système budgétaire qui privilégiait le contrôle, au lieu de mettre l'accent sur la performance et de récompenser la prise de responsabilité individuelle. La loi organique pourrait susciter un aménagement d'autres textes, notamment la loi de 1922 sur la réorganisation du contrôle des dépenses engagées, le décret de 1962 relatif à la comptabilité publique et les lois de 1983-84 sur les droits et les obligations des agents publics.

Etant donné la poursuite envisagée de la délégation aux collectivités locales de compétences de l'État central et les problèmes financiers récurrents de la sécurité sociale, une approche globale des finances publiques est nécessaire, peut-être par voie législative. Les projections budgétaires pluriannuelles, établies à l'intention de l'Union européenne et du Parlement s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques (Mer et Lambert, 2003). Il faudra peut-être compléter la loi organique de 2001 par des dispositions légales intégrant la totalité des recettes, charges et soldes des budgets de l'État, des régimes sociaux et des collectivités locales<sup>8</sup>.

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

La loi est considérée comme un moyen d'énoncer des principes importants<sup>9</sup>. Les manuels de finances publiques, souvent rédigés par des professeurs de droit (par exemple Bouvier *et al*, 2002 ; Mekhantar, 2003 ; Querol, 2002 ; Saidj, 2003 ; Trotabas et Cotteret, 1995), ne manquent pas de rappeler les règles budgétaires traditionnelles : l'annualité, l'universalité, l'unité, la spécialité, l'équilibre ainsi que la séparation des ordonnateurs (ceux qui sont responsables d'ordonner la collecte des recettes ou le règlement des dépenses) et des comptables publics. Ce sont des spécialistes du droit public, plutôt que des économistes, qui ont mené le mouvement pour faire inscrire ces règles dans la législation.

Les principes traditionnels ont été incorporés aux lois organiques successives. Toutefois, la règle de l'annualité, qui s'applique aux dotations annuelles, a été souvent transgressée<sup>10</sup>. En outre, l'ordonnance de 1959 n'a pas prévu de replacer les projections budgétaires annuelles dans un contexte à moyen terme (même si l'on faisait avant 2000 des prévisions à cet horizon). La situation a évolué du fait de la loi organique de 2001 (art. 50), qui demande au gouvernement de formuler des prévisions à quatre ans de recettes et de dépenses. Elle ne prévoit qu'un seul « compte » (c'est un document unique) pour la totalité des recettes et des charges du budget général (art. 6) ; on donne ainsi un caractère légal aux principes d'universalité et d'unité budgétaires. La règle d'universalité est

traditionnellement mise en avant ; mais le budget de l'État est présenté par le ministre des Finances, alors que la loi de financement de la sécurité sociale l'est par le ministre de la Santé : il s'agit clairement d'une exception aux règles d'universalité et d'unité, qui se traduit par une procédure budgétaire duale. Les deux procédures budgétaires sont réglées par deux lois organiques distinctes (voir encadré 1). Le budget de l'État lui-même n'est pas unifié, puisqu'il existe des fonds affectés, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor à côté du budget « général ». La loi organique de 2001, à l'instar de l'ordonnance de 1959, donne un fondement juridique à la séparation du budget de l'État<sup>11</sup>. Cependant, le concept d'un compte unique du Trésor et son application constituent un principe important de la pratique des finances publiques en France.

La loi organique de 2001 pose le principe de la détermination d'un équilibre budgétaire (art. 1). Cette notion d'« équilibre » n'est pas clairement définie par le texte, qui prévoit la présentation de tableaux indiquant les principales données associées au solde budgétaire et ses modalités de financement (art. 34). La loi fait obligation au gouvernement de présenter un rapport sur les orientations futures de la politique économique et budgétaire, au regard de ses engagements européens (art. 48). Mais il n'existe pas d'obligation légale de préciser les liens entre les recettes, les dépenses et le solde de l'ensemble des administrations (sous la forme communiquée à l'Union européenne), d'une part, les budgets de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités locales, d'autre part.

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables (ces derniers gérant les fonds reçus et déboursés) date de l'époque napoléonienne. On pensait alors que la séparation de ces fonctions permettrait aux comptables publics, qui sont personnellement responsables financièrement de l'irrégularité des dépenses ou du non recouvrement des recettes, d'assurer un contrôle indépendant sur l'authenticité des actes des ordonnateurs, empêchant ainsi les comportements indéliques et frauduleux. Ce principe a été largement enfreint en matière de recettes, puisque de nombreux impôts sont auto-évalués : le calcul du montant à payer et le paiement effectif de l'impôt ont lieu presque simultanément. Bien que certains universitaires aient contesté la nécessité de maintenir cette règle en matière de dépenses (par exemple, Saidj, 1993), les ministères centraux continuent à la considérer comme intouchable. Selon la loi organique, les ministères dépensiers doivent pratiquer une gestion responsable, en particulier les responsables des 132 programmes du budget général qui ont été nommés en 2004<sup>12</sup>. Avec la décentralisation prévue de la fonction comptable dans les ministères dépensiers (chaque ministère établira des comptes annuels), le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables deviendra moins important, puisque les responsables de

programmes auront davantage de responsabilités pour « ordonner » les dépenses et s’assurer des règlements. Par ailleurs, l’informatisation diminue l’intérêt de cette distinction<sup>13</sup>.

A partir de 2006, les modalités d’application de la règle de spécialité changeront complètement. La plupart des titres du budget de l’État seront votés pour 158 programmes, dans le cadre de 47 missions (objectifs). Cette présentation se substitue aux 848 chapitres de dépenses classés auparavant par unité administrative et destination économique. L’accent désormais mis sur les performances va de pair avec des principes plus nouveaux de sincérité, de comptes à rendre et de responsabilité. La sincérité en matière budgétaire est un principe inédit, qui a été intégré à la loi organique de 2001 (art. 32 et 33). Cette décision a surtout été motivée par la volonté du Parlement d’élargir la portée de la règle d’universalité et d’améliorer la transparence ; c’est la manifestation du souhait réel que des informations plus claires, notamment sur les performances, figurent dans le projet de loi de finances et dans les documents annexés. Dès lors, les responsables de programmes seront responsables de la préparation d’indicateurs de performance *ex ante* et *a posteriori* et contribueront aux rapports annuels. On a ainsi renforcé le fondement légal des principes d’obligation de rendre compte et de responsabilité qui incombent aux responsables de programmes budgétaires dans la réalisation de leurs missions<sup>14</sup>.

### 3. Fondement juridique de l’institution et des attributions des participants au système budgétaire

#### 3.1. L’exécutif et le législatif

##### 3.1.1. Aperçu général

La Constitution de 1958 institue un Parlement composé de deux chambres, l’Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, et le Sénat, dont le mode d’élection est indirect. Le fonctionnement des deux chambres est réglé par une loi organique. Depuis le référendum de 1962, le président de la République, chef de l’État, est élu au suffrage universel. Le président nomme le Premier ministre ainsi que les autres ministres (sur recommandation du Premier ministre), préside les réunions du Conseil des ministres et promulgue les lois votées par le Parlement (ou les lui renvoie pour une nouvelle lecture). Le gouvernement est dirigé par le Premier ministre, qui peut déléguer certaines attributions aux ministres (art. 22 de la Constitution) ; ces derniers ne peuvent conserver leur siège au Parlement s’ils sont élus (art. 23). Le gouvernement détermine la politique de la nation et est collectivement responsable devant le Parlement (art. 20), en fait l’Assemblée nationale (art. 49 et 50).

La France est un pays unitaire avec une tradition de forte centralisation du pouvoir. Certaines fonctions ou attributions de l'État central sont progressivement transférées aux collectivités territoriales. L'échelon supérieur de celles-ci – la région – a été mis en place par une loi de 1982. En revanche, les départements et les communes sont des collectivités locales établies de longue date.

### *3.1.2. Rôles et responsabilités du Conseil des ministres et des différents ministres*

Le nombre des ministres n'étant pas limité par la Constitution, il a beaucoup varié au cours des 50 dernières années. Le Premier ministre dirige les travaux et l'action du gouvernement. Il/elle peut, après avoir consulté le Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement sur son programme devant la représentation nationale.

Le ministre des Finances n'est pas mentionné par la Constitution. Ses attributions sont fixées par un décret du président de la République, contresigné par le Premier ministre. En 2004, il dirigeait un « super ministère », chargé de l'économie, des finances publiques et de l'industrie<sup>15</sup>. Il est notamment responsable de l'élaboration du budget et de son exécution, des retraites, des comptes publics ainsi que des politiques en matière fiscale et douanière. Plusieurs de ces responsabilités ont été déléguées au secrétaire d'État chargé du budget et de la réforme budgétaire. En vertu du décret n°2002-952, l'application de la loi organique de 2001 lui est spécifiquement confiée.

### *3.1.3. Institution des ministères et des administrations*

L'institution des ministères n'est pas du domaine de la loi ; ils sont créés, fusionnés ou supprimés par décision du gouvernement. Le nombre des ministères a beaucoup évolué, au gré des diverses tentatives des gouvernements pour réformer l'administration publique en les divisant ou en les concentrant<sup>16</sup>. L'organisation interne, en particulier le nombre de directions générales, est prévue par des décrets du Premier ministre pris après avis du Conseil d'État (cf. section 3.1.6.).

La Constitution prévoit que les différentes catégories d'établissements publics doivent être instituées par une loi. Pourtant, aucun cadre juridique d'ensemble n'a été mis en place, alors même que les établissements publics jouent un rôle très important dans la mise en œuvre du budget annuel. Il y a deux grands types d'établissements publics (voir encadré 2). En 2003, on dénombrait, au niveau national un millier d'établissements publics administratifs (sans compter des milliers d'écoles et d'hôpitaux) et une centaine d'établissements publics à caractère industriel et commercial<sup>17</sup>.

Parmi les établissements publics « administratifs » (EPA), on distingue plusieurs sous-catégories, la plus importante étant les organismes de sécurité sociale. Les établissements publics sont créés soit par une loi, soit par un décret. Mis à part les organismes de sécurité sociale, il n'existe pas de cadre unique pour des questions essentielles comme les structures de gouvernance ou la formulation et la soumission au ministre de tutelle de l'exposé des missions. La loi ne prévoit pas d'informer le Parlement de l'activité des établissements publics (à l'exception des organismes de sécurité sociale), mais une unité spécialisée du MINEFI suit de près le fonctionnement des entreprises publiques et communique chaque année un rapport au gouvernement<sup>18</sup>.

### **Encadré 2. France : types d'établissements publics et leurs caractéristiques**

- Les établissements publics sont des entités juridiques distinctes de l'État, dont la gestion financière est plus ou moins souple
- Les établissements publics se distinguent par leurs fonctions, qui peuvent être commerciales (EPIC), administratives (EPA), scientifiques, culturelles ou éducatives (établissements publics spécialisés). La plupart des organismes de sécurité sociale sont des EPA nationaux.
- Les EPIC sont des organismes publics auxquels s'applique généralement le droit des sociétés. Les EPA sont régis par le droit public<sup>1</sup> ; leur personnel est assimilé à la fonction publique et leur comptabilité est intégralement tenue par des comptes publics dépendant du MINEFI.

1. En l'absence de traits clairement distinctifs des EPIC et des EPA, il est vain de vouloir les différencier (Rochet, 2003, p. 152). Il arrive que des EPA non commerciaux aient le statut d'EPIC, essentiellement dans le but d'échapper à certaines contraintes du droit public.

Source : Rochet, 2002.

Les établissements publics ont généralement un conseil d'administration. On y trouve en principe un représentant de l'État, appartenant au ministère de tutelle, tandis qu'un représentant du MINEFI siège au conseil de direction. Il est fréquent que le président du conseil d'administration soit nommé par décret. Dans certains établissements publics, il coexiste avec un directeur choisi par le gouvernement. Les collectivités locales, les usagers et d'autres parties prenantes sont également représentés au conseil, en fonction des missions de l'établissement public. Dans les organismes de sécurité sociale (pour lesquels le mode de gouvernance est clairement fixé par le code de la sécurité sociale), les conseils d'administration sont dominés par des représentants des employeurs et des salariés.

### 3.1.4. Responsabilités des hauts fonctionnaires

En vertu de la Constitution, le Conseil des ministres nomme les hauts fonctionnaires, à savoir les directeurs des administrations centrales (art. 13). En pratique, le président de la République, le Premier ministre et le ministre concerné signent ensemble les nominations aux postes élevés de la fonction publique. Tous les droits et devoirs des fonctionnaires sont énoncés par la loi n° 83-634 de 1983 (qui est elle-même une révision d'un texte adopté dans les années 1940). Le régime des fonctionnaires est précisé par la législation (dispositions statutaires), notamment la loi n° 84-16 de 1984 ou par des décrets (dispositions réglementaires), soumis à l'avis du Conseil d'État (cf. s. 3.1.6). Ces textes concernent le recrutement, la carrière, la discipline, etc. Mais les textes légaux ne posent pas de principes régissant les rapports particuliers qui existent éventuellement entre les hauts fonctionnaires et leurs autorités. Les décrets d'application accordent des privilèges à des catégories spécifiques d'agents de l'État. Au total, le cadre juridique est un facteur de rigidité des conditions d'emploi, susceptible de gêner la délégation des responsabilités de gestion nécessaire à l'application de la loi organique. On reconnaît qu'il faudra peut-être recourir à des contrats de performance écrits pour clarifier les responsabilités des gestionnaires de crédit, du personnel des cabinets ministériels (y compris les nominations politiques), des directeurs des ministères et des ministres. Néanmoins, la loi n'a pas explicité la nature de ces arrangements contractuels (Arthuis, 2003, p. 83).

### 3.1.5. Institution et rôle des commissions parlementaires

La Constitution (art. 43) limite le nombre de commissions parlementaires permanentes à six dans chaque chambre. Des commissions spéciales peuvent être formées pour examiner des projets de lois spécifiques. Les règlements internes de l'Assemblée nationale et du Sénat (qui ont statut légal) prévoient dans le détail la composition et le mode de nomination de toutes les commissions. La loi qui régit le fonctionnement des assemblées parlementaires habilite les commissions à demander d'entendre toute personne si elles le jugent nécessaire (ordonnance de 1958 n° 58-1100, art. 5bis). La même ordonnance autorise la création de commissions d'enquête temporaires. Des textes de loi ont prévu la création des trois services d'évaluation qui travaillent pour les deux chambres<sup>19</sup>. Chacune d'entre elles dispose d'une commission des finances permanente, qui analyse en profondeur le projet annuel de loi de finances. La loi organique de 2001 a renforcé le rôle et les attributions de ces commissions, notamment en matière d'obtention de documents et de prérogatives leur permettant de requérir des auditions et d'y procéder (art. 57). Le règlement de chaque chambre prévoit des procédures de coordination entre les diverses



commissions parlementaires ainsi qu'entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

### *3.1.6. Institution et rôles des autres organes constitutionnels<sup>20</sup>*

La Constitution proclame l'indépendance de l'autorité judiciaire et institue un Conseil constitutionnel. Les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires sont soumis au Conseil constitutionnel avant d'être promulgués, pour vérifier leur conformité à la Constitution. Certaines dispositions de deux articles de la loi organique de 2001 ont été déclarées inconstitutionnelles par le conseil et retirées, en vertu de l'article 62 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel est également compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois de finances annuelles et leur conformité à la loi organique portant sur les finances publiques (LOLF). Il peut, par exemple, signaler toute infraction aux dispositions de la Constitution concernant la durée du débat parlementaire sur le budget annuel.

La Constitution mentionne également la plus haute juridiction administrative, le Conseil d'État, qui joue un rôle important dans l'élaboration des lois et des décrets. Selon l'article 39, le Conseil d'État doit donner son avis sur tous les projets de lois, y compris les projets de lois de finances, avant leur examen par le Conseil des ministres. La Constitution prévoit également un conseil économique et social (CES), dont les missions sont fixées par la loi organique n° 58-1360. Il est consulté sur les projets de lois. En revanche, il n'a aucune influence sur les lois de finance annuelles, car ses fonctions consultatives n'englobent pas la législation budgétaire (article 2 de la loi organique de 1958 relative au CES).

### *3.2. Rôles et responsabilités des administrations infranationales*

Les collectivités territoriales sont, au même titre que l'État, des entités juridiques régies par le droit public. Un cadre légal détaillé définit les trois échelons locaux des pouvoirs publics, qui se composent de 26 régions, de 100 départements<sup>21</sup> et de 36 763 communes. Les dispositions constitutionnelles portant sur les collectivités territoriales ont été sensiblement révisées en 2003<sup>22</sup> : cette réforme a beaucoup précisé les règles applicables aux circonscriptions administratives d'outre-mer. Les conseils locaux sont habilités à prendre des règlements, mais seul le gouvernement central peut faire adopter des lois. Dans les unités territoriales de la République, un représentant de l'État est chargé de faire respecter l'intérêt public national, le contrôle administratif et l'application de la loi (art. 72 de la Constitution).

A la différence des États fédéraux, tels que l'Allemagne, la Constitution ne précise pas les compétences des collectivités territoriales en matière de recettes et de dépenses. Néanmoins, elle comporte un certain nombre de dispositions générales qui renvoient à des lois distinctes pour régler certains domaines spécifiques. L'article 72-2 prévoit, en particulier, que :

- Les collectivités territoriales peuvent faire usage de leurs ressources dans les conditions fixées par la loi. Ces ressources proviennent d'impôts dont l'assiette et le taux sont décidés par le législateur.
- Les collectivités territoriales doivent se procurer elles-mêmes la majorité de leurs ressources. Cette règle fait l'objet d'une loi organique<sup>23</sup>.
- Les transferts de charges de l'État aux collectivités territoriales doivent s'accompagner d'une augmentation correspondante de leurs ressources, déterminée par la loi<sup>24</sup>.
- La loi doit prévoir des mécanismes de péréquation pour promouvoir l'égalité des collectivités territoriales.

Le code général des collectivités territoriales qui rassemble, classés selon des thèmes spécifiques, divers lois et règlements en la matière est divisé en quatre parties. La première (dispositions générales) traite de l'établissement d'une commission de haut niveau sur les finances locales. Elle se compose des représentants des deux chambres du Parlement, de l'État, des régions, départements et communes, d'entités intercommunales<sup>25</sup> et des maires. Cette commission fait un rapport annuel sur les finances locales et des études sur l'évolution à moyen terme des dépenses publiques décentralisées. Les parties II à IV du code présentent les dispositions relatives aux communes, aux départements et aux régions. Pour chacun de ces niveaux, il précise les recettes et les dépenses assignées, les règles de préparation du budget et de comptabilité (cf. encadré 3) ; il indique aussi les modalités spéciales applicables aux grandes villes ou à des collectivités territoriales spécifiques.

## **4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire**

### ***4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif***

#### ***4.1.1. Portée institutionnelle du budget***

La loi organique de 2001 ne s'applique qu'aux lois de finances annuelles de l'« État ». Elle ne définit pas les unités institutionnelles couvertes par le budget de l'État. En pratique, celui-ci n'englobe qu'une partie des institutions de l'État central, à savoir les directions des ministères,

les administrations à compétence nationale et les services déconcentrés (OCDE, 2003, tableau 15). Les établissements publics et les collectivités territoriales n'en font pas partie, bien que les transferts de l'État en leur faveur y figurent.

### **Encadré 3. France : principales dispositions du code général des collectivités territoriales**

- Il crée des dispositifs de coordination, sous forme d'une commission chargée de suivre les finances des collectivités territoriales.
- Précise la nature des ressources et les modalités du partage de certaines recettes.
- Donne le détail des charges obligatoires assignées à chaque échelon des pouvoirs publics (L2321, L3321 et L4321).
- Autorise la constitution d'une réserve de fonds non affectés, d'un maximum de 7.5 % du total des crédits budgétisés, pour permettre aux collectivités territoriales de faire face à des dépenses imprévues.
- Stipule que les budgets des régions et des départements sont votés par les conseils régionaux et généraux.
- Stipule que les budgets communaux sont votés par les conseils municipaux.
- Spécifie que des budgets distincts sont établis pour les dépenses courantes et en capital. La nomenclature budgétaire est du ressort du ministre des Collectivités locales et de celui des Finances.
- Pose une « règle d'or » : les dépenses courantes doivent être couvertes intégralement par des recettes.
- Précise que l'État central ne peut limiter les emprunts destinés à des investissements.
- Autorise la sous-traitance de services publics au niveau local.
- Applique à toutes les collectivités territoriales le principe de séparation des ordonnateurs (les maires et les présidents de conseils régionaux) et des comptables.
- Précise que tous les comptables des collectivités territoriales sont des agents de l'État nommés par le MINEFI. Ils recouvrent les impôts locaux et effectuent les règlements.
- Stipule que les chambres régionales des comptes exercent les fonctions d'audit externe.

#### 4.1.2. *Fonds extrabudgétaires et affectation de recettes*

La loi organique de 2001 reprend un certain nombre d'articles de l'ordonnance de 1959 consacrée à l'affectation de recettes, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor. Toutefois, à la différence du texte de 1959, les dépenses imputées aux fonds de concours (qui recueillent des contributions à certaines charges) doivent être autorisées par le Parlement et inscrites dans le total des crédits publics (art. 17), au lieu d'échapper au contrôle des élus. En outre, la loi organique demande de concevoir des missions et des programmes (un cadre a été établi à cette fin en 2004) pour les budgets annexes et les comptes spéciaux. Elle permet à l'exécutif d'utiliser la fraction des recettes des comptes d'affectation spéciale qui dépasse les prévisions, sous réserve d'en informer le Parlement (art. 21).

Les régimes de sécurité sociale ne sont pas du ressort de la loi organique et ne font pas partie du budget de l'État. La loi organique n° 96-646 de juillet 1996, relative au financement de la sécurité sociale (LOLFSS), constitue un cadre qui permet au Parlement de se prononcer sur les rentrées prévues (essentiellement de cotisations assises sur les salaires<sup>26</sup>), les objectifs de dépenses et le financement. Le débat parlementaire sur la loi annuelle de financement de la sécurité sociale doit avoir lieu en même temps que le débat sur la loi de finances. Mais la loi LOLFSS définit les mécanismes obligatoires et les organismes qui y sont associés. Il n'existe pas de plafonnement des dépenses et le Parlement ne vote que sur sept catégories de recettes de la sécurité sociale. Cela ne facilite pas, par exemple, l'établissement de priorités en matière de dépenses. Pour remédier à certains défauts de la loi de 1996, le Sénat a présenté, en 2001, un projet de révision de la loi organique ([www.senat.fr/leg/pp100-268.html](http://www.senat.fr/leg/pp100-268.html)). Mais il n'a pas été adopté.

#### 4.1.3. *Définition des agrégats budgétaires*

On ne trouve pas au début des lois organiques de 2001 (LOLF) et de 1996 (LOLFSS) une liste exhaustive de définitions, bien que le sens de certains termes soit spécifié par des articles de ces textes. Ainsi, la loi LOLF précise que les ressources totales comprennent les ressources budgétaires et les ressources de trésorerie, alors que les charges totales se composent des dépenses budgétaires et des charges de trésorerie (art. 2-6). Le même texte, qui donne aussi une définition des ressources et des charges de trésorerie (art. 25), demande que les modalités de financement du solde budgétaire soient indiquées dans un tableau de la loi de finances annuelle (art. 34.I.8).

Selon la Constitution, les équilibres financiers des régimes sociaux doivent figurer dans la loi annuelle de financement de la sécurité sociale. La

loi LOLFSS ne définit pas clairement ce concept. Plus important encore : la législation n'explique pas celui de « solde consolidé » des administrations publiques », alors même que la politique et la stratégie budgétaire sont formulées sur cette base.

#### *4.1.4. Règles budgétaires*

En vertu d'un amendement à la Constitution (art. 88-2), la France consent à transférer les compétences nécessaires à l'établissement d'une union économique et monétaire. En revanche, on n'a pas modifié la législation interne pour incorporer les règles budgétaires quantitatives proposées par l'Union européenne. Néanmoins, la loi organique de 2001 (LOLF, art. 50) demande d'établir les projections budgétaires en tenant compte des obligations européennes, ce qui constitue une référence indirecte aux directives européennes, telles que les critères de Maastricht en matière de déficit et de dette et l'obligation prévue par le pacte de stabilité et de croissance d'équilibrer le budget au moins en moyenne du cycle conjoncturel. Il n'y a pas de « règle d'or » pour le budget de l'État. En revanche, le code général des collectivités territoriales en impose une aux budgets locaux<sup>27</sup>.

#### *4.1.5. Calendrier de la préparation et de la présentation du budget au Parlement*

La loi organique désigne le premier mardi d'octobre comme date limite de présentation du projet annuel de budget au Parlement (art. 39). L'exercice commence le 1<sup>er</sup> janvier (LOLF, art. 1). Pour respecter les délais, la procédure d'élaboration du budget commence en décembre de l'année précédente, par une mise à jour du cadre pluriannuel à moyen terme et des finances publiques. Il existe des dates butoirs décidées en interne et n'ayant pas le caractère de contrainte légale, pour les principales étapes de la préparation du budget (OCDE, 2003, tableau 16).

#### *4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif*

Aux termes de la Constitution, le Premier ministre est responsable devant le Parlement du programme du gouvernement (art. 39). La loi organique (art. 38) précise que le ministre des Finances prépare le projet de loi de finance sous l'autorité du Premier ministre. Les délais ainsi que la plupart des procédures d'établissement et d'approbation du projet au sein de l'exécutif sont déterminés en interne. Le président de la République peut aussi jouer un rôle dans la conception de la loi de finances annuelle. La loi organique prévoit en particulier que le projet soit débattu par le Conseil des ministres, qui est présidé par le président de la République (art. 9 de la

Constitution). Dans les faits, les rôles respectifs du président de la République, du Premier ministre et du ministre des Finances dépendent de la situation politique. En temps normal, le président de la République décide en dernier ressort quand le budget donne lieu à des désaccords au Conseil des ministres (ce qui se produit rarement). En revanche, pendant les périodes de cohabitation – quand le président de la République et le Premier ministre ne sont pas du même bord politique – les choix budgétaires finaux sont arrêtés par le Premier ministre, lors de réunions avec les ministres auxquelles le président de la République n'assiste pas.

#### *4.1.7. Documents annexés au projet de loi de finances*

**Cadre macroéconomique et stratégie budgétaire à moyen terme.** La loi organique (art. 48 et 50) prévoit que, lors du dépôt du projet annuel de loi de finances, aux deux chambres du Parlement, le gouvernement présente un rapport sur la situation économique nationale, comprenant :

- Les projections économiques à moyen terme basées sur les comptes nationaux. Il faut aussi mentionner les hypothèses sur lesquelles reposent ces projections et les techniques de prévision utilisées.
- Les évolutions à moyen terme, couvrant au moins les quatre exercices suivant celui pour lequel le projet de budget est présenté, du total des recettes et des charges des administrations ainsi que du solde, avec une décomposition par sous-secteurs. La loi organique de 2001 requiert aussi la présentation de projections à moyen terme des ressources et des charges du budget de l'État, ce dernier étant décomposé par fonctions principales. De même, la loi LOLFSS prévoit la diffusion au Parlement de prévisions à moyen terme des recettes et des engagements.
- Les principales orientations de la politique économique et budgétaire resituées dans le cadre des engagements européens de la France.

**Mesures nouvelles et services votés.** L'ordonnance de 1959 sur les lois de finances annuelles distinguait les dépenses au titre des services votés et des mesures nouvelles. Le budget était adopté sur cette base, avec un vote unique pour les services votés. La loi organique de 2001 a mis fin à cette distinction : désormais les mesures nouvelles doivent s'insérer dans des programmes spécifiques, qui sont réexaminés chaque année selon un système de justification au premier euro. Pour les majorations des mesures générales des fonctionnaires, une provision est prévue, seul le montant total est proposé dans le budget. Après le vote du projet par le Parlement, l'exécutif répartit les hausses de traitements entre les différents programmes.

**Informations relatives aux performances.** Le rapport de stratégie budgétaire annexé au projet de budget doit comporter une liste de missions

et programmes ainsi que les indicateurs de performance des programmes relatifs au budget de l'exercice suivant (art. 48). Pour chaque programme, il faut annexer au budget des projets de performance comprenant les objectifs, les coûts et les résultats passés et attendus, mesurés par les indicateurs de performance (art. 51).

**Dépenses fiscales, engagements virtuels et risques budgétaires.** Le gouvernement doit présenter en même temps que le budget une annexe décrivant les dépenses fiscales prévues (art. 51). La loi organique requiert l'autorisation du Parlement pour que l'État puisse garantir de nouvelles dettes garantir de nouvelles dettes ou assumer la dette d'organismes publics ou privés (art. 34). Toutes les garanties engageant actuellement l'État doivent recevoir l'aval du législateur avant la fin de 2004 ; le rapport d'exécution du budget de 2004 comprendra une annexe présentant la liste intégrale des garanties accordées par le gouvernement, mais non portées à la connaissance du Parlement (art. 61). La loi organique ne prévoit pas l'adjonction au projet annuel de loi de finances d'autres engagements virtuels, explicites ou implicites. Il n'existe pas non plus d'obligation légale de produire une situation des risques budgétaires.

**Autres informations exigées par la loi.** La loi organique (art. 51) précise la nature des autres informations devant être annexées au projet annuel de loi de finances. Il s'agit notamment de l'affectation d'impôts à des entités publiques autres que l'État, d'une analyse de l'incidence des changements de présentation du budget et d'un échéancier des crédits de paiement annuels liés aux autorisations de programmes étalées sur plusieurs années. Le gouvernement doit également indiquer en annexe une projection des emplois publics, ventilés par catégories ou par types de contrats, avec une justification des variations.

#### *4.1.8. Budgets du Parlement et des autres organes constitutionnels*

Chaque chambre du Parlement est financièrement indépendante (cf. ordonnance de novembre 1958 relative à l'organisation des assemblées parlementaires, art. 7). Le même texte précise que le budget de chaque assemblée est établi par une commission mixte, présidée par un président de chambre de la Cour des comptes.

La loi organique de 2001 ne traite pas explicitement des procédures budgétaires concernant les entités publiques n'appartenant pas à la sphère de l'exécutif. Toutefois elle mentionne la mission spécifique des « pouvoirs publics » (art. 7), dont chacun peut se voir attribuer une ou plusieurs dotations. Il peut y avoir une seule ligne budgétaire pour chacune des dotations de l'Assemblée nationale, du Sénat, de la cour de justice et de la présidence de la République sans qu'il soit nécessaire de présenter des

missions et des indicateurs de performance. La cours des comptes ne figure pas à part, son budget n'étant pas associé à une mission distincte, à la différence du conseil économique et social, qui est aussi un organe constitutionnel. Dans la nouvelle nomenclature budgétaire le CES aura une mission propre, parmi les 48 missions de l'État alors que la Cour des comptes, que l'on peut estimer plus importante ne se voit pas reconnaître une mission qui lui soit propre.

## ***4.2. La procédure budgétaire au Parlement***

Le Parlement a progressivement reçu de plus en plus d'informations du gouvernement sur le projet de loi de finance. On remarque notamment qu'avant la présentation du projet au Parlement l'Assemblée nationale et le Sénat ont la possibilité de discuter d'un rapport pré-budgétaire communiqué par le gouvernement. La loi organique a officialisé cette procédure connue sous le nom de débat d'orientation budgétaire.

### *4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget et contraintes pesant sur le débat parlementaire*

Le projet de budget doit être soumis au Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre (LOLF, art. 39). Les lois de finance annuelles – concernant l'État et la sécurité sociale – doivent être d'initiatives gouvernementales et non parlementaires (Gicquel, 1998). L'article 39 de la Constitution précise que le projet annuel de loi de finance doit d'abord être débattu à l'Assemblée nationale, ce qui signifie que le gouvernement ne peut le présenter en premier lieu au Sénat. Cet article indique symboliquement la prééminence politique de l'Assemblée nationale.

La Constitution fixe des limites strictes au débat budgétaire annuel des deux chambres. L'objectif de ces dispositions est d'accélérer la discussion parlementaire afin que de faire voter le budget et la loi de financement de la sécurité sociale avant le 1<sup>er</sup> janvier. Après réception du projet au début d'octobre, le nombre de jours pouvant être consacrés à la première lecture est prévu par la loi : l'Assemblée nationale dispose de 40 jours et le Sénat de 20 jours (LOLF, art. 40). A dater de la réception du projet, le Parlement n'a pas plus de 70 jours pour prendre une décision définitive sur le budget. Ce délai inclut l'examen du texte par les commissions des deux chambres. En cas de désaccord entre elles, le Premier ministre peut demander la réunion d'une commission mixte paritaire pour débloquer la situation (Constitution, art. 45)<sup>28</sup>. Si la limite de 70 jours n'est pas respectée, le gouvernement adopte le budget par ordonnance spéciale<sup>29</sup>. De même, le temps dont dispose le Parlement pour se prononcer sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale est limité à 50 jours par l'article 47-1 de la Constitution.



#### 4.2.2. *Budgets provisoires*

Si ces lois ne sont pas votées le 31 décembre, la Constitution (art. 47 et 47-1) autorise l'exécutif à adopter, à titre provisoire, un budget de l'État et une loi de financement de la sécurité sociale. Pour le premier, les crédits se réfèrent aux services votés de l'exercice antérieur (LOLF, art. 45) ; c'est la seule raison pour laquelle on a conservé le concept de services votés.

#### 4.2.3. *Pouvoirs d'amendement*

La Constitution n'autorise pas le Parlement à proposer des amendements (à un quelconque texte de loi) qui auraient pour effet de créer de nouvelles dépenses, d'augmenter les charges totales de l'État ou de réduire ses ressources (art. 40). Le Parlement est seulement habilité à modifier la composition des projets de dépenses, en redéployant les crédits alloués aux différents programmes d'une même mission (LOLF, art. 47).

Même si le Parlement propose des amendements, une autre disposition de la Constitution permet au gouvernement d'imposer sa propre version du budget. L'article 49 autorise le Premier ministre, après avoir recueilli l'accord du Conseil des ministres, à engager la responsabilité du gouvernement sur un projet de loi. En ce cas, le texte est réputé voté, sauf si l'Assemblée nationale adopte dans les 24 heures une motion de censure (entraînant la chute du gouvernement). Cette disposition a été utilisée au début des années 90 par un gouvernement minoritaire pour faire passer la loi de finances annuelle (Hubert, 1996). Cela a été rendu possible par un accord préalable avec les partis politiques qui soutenaient la politique budgétaire de l'exécutif.

#### 4.2.4. *Autorisation des ressources*

L'autorisation donnée au gouvernement de collecter les impôts et d'autres ressources est renouvelée dans chaque budget pour une période de 12 mois, au moyen d'un vote unique du Parlement sur la première partie de la loi de finances (LOLF, art. 34). Les projections de revenus se rapportent au montant intégral des produits, alors qu'en exécution la dissociation des recettes destinées aux collectivités locales et à l'Union européenne est permise (art. 6). Le Parlement se prononce deux fois sur le projet de loi de finances : il vote d'abord les ressources, le total des dépenses plafonnées (pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor) et le solde ; il entame ensuite le débat sur la deuxième partie de la loi de finances (art. 42), c'est-à-dire sur le détail des crédits, avec un vote pour chaque mission (art. 43). Si cette procédure n'est pas respectée, le Conseil constitutionnel peut annuler l'intégralité de la loi de finances en la déclarant contraire à la Constitution (c'est arrivé en 1979<sup>30</sup>). Afin de renouveler

l'autorisation annuelle de lever l'impôt à partir du 1<sup>er</sup> janvier, la Constitution (art. 47) prévoit une procédure d'urgence qui est précisée par la loi organique (LOLF, art. 45) : une loi spéciale provisoire, autorisant le recouvrement des impôts, doit être votée avant l'adoption de la loi de finances annuelle.

#### 4.2.5. *Nature, structure et durée des dotations*

Jusqu'en 2006, les dotations seront divisées par ministère et par destination économique des crédits (traitements, autres dépenses courantes, investissements etc.), ces derniers étant décomposés en services votés et mesures nouvelles. La loi organique de 2001 a remplacé ce système par une répartition des crédits fondée sur des missions et des programmes. Le Parlement était désireux de connaître les résultats des programmes gouvernementaux et d'éviter un chevauchement des fonctions de l'État, que l'adoption du budget sur la base des unités administratives avait perpétué (cf. Arthuis, 2003).

A partir de 2006, le vote de la loi de finances annuelle portera donc sur des missions et des programmes ; mais ces derniers seront ventilés en sept catégories de dépenses (traitements, charges courantes, investissements) (LOLF, art. 5). A une exception près, ces chiffres seront purement indicatifs et les gestionnaires de crédits pourront procéder à des redéploiements internes. Ainsi, un responsable pourra procéder à des substitutions entre les crédits d'investissement et les crédits courants affectés à un programme, sans y être autorisé par le Parlement (ce que ne permet pas l'ordonnance de 1959). L'exception concerne les dépenses de personnel, pour lesquelles la limite supérieure prévue dans chaque programme doit être respectée (LOLF, art. 7). En outre, la loi de finances devra prévoir, pour tous les ministères, un plafonnement du nombre des emplois (art. 7-III).

En vertu de la loi organique de 2001, le Parlement plafonne le montant des crédits affectés à chaque programme du budget général ainsi qu'à chaque budget annexe et compte spécial du Trésor. L'autorisation de dépenser s'applique à la fois aux engagements et aux crédits de paiement (LOLF, art. 34). En ce qui concerne les premiers, le Parlement accorde une autorisation d'engagement limitative, permettant à l'État de passer des contrats prévoyant des débours futurs. Il n'y a pas de limite temporelle à l'autorisation de prendre des engagements (LOLF, art. 8). En revanche, les votes de crédits de paiement fixent les limites maximales des ordonnancements ou des règlements effectifs pendant une période de douze mois (LOLF, art. 8). En ce qui concerne les dépenses de personnel, la loi prévoit l'égalité des engagements et des paiements.

La plupart des crédits figurant au budget ont un caractère limitatif, ce qui signifie que la loi de finances fixe un montant maximum. Pour certains crédits, dit évaluatifs (service de la dette, mise en jeu des garanties de l'État et autres catégories énumérées à l'article 10 de la loi organique), les montants initialement prévus peuvent être dépassés. Il s'agit de charges qui doivent être réglées sans préjudice d'éventuelles erreurs de prévision. S'ils donnent lieu à un dépassement des chiffres approuvés par le Parlement, le ministre des Finances doit en donner les raisons aux commissions des finances des deux chambres. Il lui incombe également de proposer une modification, dans le cadre d'une loi de finances rectificative présentée avant la fin de l'exercice (LOLF, art. 10).

#### *4.2.6. Reports de crédits et dépenses par anticipation*

Les reports de crédits sur les autorisations d'engagement de l'exercice antérieur doivent faire l'objet d'un arrêté (LOLF, art. 15). Pour un programme donné, les reports de crédits de paiement sont autorisés dans la limite de 3 %. Au delà de cette limite, le report de crédits, non consacrés aux charges de personnel, doit être autorisé par une nouvelle loi de finances (art. 15). L'engagement de dépenses par anticipation de l'exercice suivant est subordonné aux conditions fixées par les lois de finances (art. 9).

#### *4.2.7. Autorisations relatives à la dette publique*

La variation du montant net de la dette négociable de l'État est autorisée chaque année dans le cadre du vote de la première partie du budget, portant sur les ressources totales (art. 34-9). L'octroi de prêts par l'État est soumis à des limites contraignantes (à l'exception des concours en devises aux pays avec lesquels la France a une union monétaire). La loi organique de 2001 prévoit aussi des mécanismes de suivi des défaillances des bénéficiaires de prêts (art. 24).

La loi ne fixe pas de limites chiffrées à l'évolution prévue de la dette du secteur public, pas plus qu'elle ne mentionne la nécessité de définir des niveaux prudents en ce domaine. La raison en est que la Constitution limite la portée de la loi organique sur les finances publiques aux ressources et aux charges (art. 34), à l'exclusion de la dette et d'autres engagements ou actifs. A l'instar des autres pays membres, la France communique à l'Union européenne, au moins une fois par an, le montant de l'endettement global des administrations. Le MINEFI est chargé de la mise à jour du programme français de stabilité à trois ans, qui est soumis à l'approbation du Conseil des ministres (mais pas du Parlement). Après évaluation par la commission européenne, le conseil de l'UE formule une opinion officielle sur ce programme, notamment au regard des critères de Maastricht.

#### 4.2.8. *Promulgation, veto et publication du budget*

Toutes les lois, y compris les lois de finances annuelles, doivent être promulguées par le président de la République dans les 15 jours qui suivent leur adoption par le Parlement (art. 10 de la Constitution). Le président peut, pendant ce laps de temps, demander au Parlement de reconsidérer le budget. Une fois promulgués, les textes de lois sont publiés au journal officiel.

#### 4.2.9. *Lois de finances rectificatives*

Les lois de finances rectificatives sont l'instrument juridique utilisé pour modifier le budget initial (LOLF, art. 1). Elles constituent le seul moyen d'apporter des changements substantiels aux estimations de recettes, aux dotations de crédits et au solde budgétaire présentés au départ. Elles doivent indiquer pourquoi le solde a varié ; elles peuvent autoriser l'émission d'emprunts supplémentaires et d'autres opérations du Trésor. Elles ont aussi pour objet de faire ratifier des corrections importantes introduites par l'exécutif au moyen de la procédure des décrets d'avances (LOLF, art. 13 et 35). La loi organique ne limite pas le nombre annuel de lois de finances rectificatives. Habituellement, il y en a une chaque année ; il arrive que plusieurs soient adoptées, surtout quand se produit un changement de majorité politique<sup>31</sup>.

#### 4.2.10. *Incidences budgétaires d'autres projets de loi*

Quand de nouveaux projets de lois ou de règlements sont susceptibles de modifier les recettes ou les dépenses, les conséquences sur le solde budgétaire doivent être évaluées et faire l'objet d'une autorisation du Parlement dans le cadre de la loi de finances rectificative suivante (LOLF, art. 33).

### 4.3. *Exécution du budget*

#### 4.3.1. *Attribution de l'autorité en matière de dépenses*

Les dotations budgétaires doivent être mises à la disposition des ministères (LOLF, art. 7-IV). La loi organique ne précise pas les modalités d'échelonnement de la consommation des crédits en cours d'exercice. Elles sont fixées par décret.

#### 4.3.2. *Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses*

Pour prévenir une aggravation du solde budgétaire, en particulier dans l'hypothèse de moins-values fiscales, l'exécutif est habilité à annuler des

crédits par décret, sur rapport du ministre des Finances et dans la limite de 1.5 % (LOLF, art. 14). Toutefois, avant sa publication, le décret d'annulation doit être transmis pour information aux commissions parlementaires concernées. La loi ne précise pas si la limite de 1.5 % s'applique à la totalité des crédits, y compris les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor, ou seulement au budget général (ce point est évoqué par Arthuis, 2003, pp. 38-40).

La loi organique distingue trois étapes dans le mécanisme de la dépense publique : l'engagement, l'ordonnancement et le paiement. Une loi adoptée en 1922 a centralisé le contrôle des dépenses engagées<sup>32</sup>. Elle a créé le corps des contrôleurs financiers, qui sont sous l'autorité exclusive du ministre des Finances (art. 2 de la loi de 1922). Placés dans chaque ministère dépensier, ils ont pour principale mission d'exercer un contrôle *a priori* sur la plupart des engagements et ordonnancements de dépenses, autres que les charges de personnel, ainsi que sur tout crédit délégué à des gestionnaires de budgets décentralisés<sup>33</sup>. Les contrôleurs financiers doivent établir un rapport annuel relatif aux opérations de dépenses et de recouvrement de recettes qu'ils ont vérifiées (art. 7 de la loi de 1922). Ce texte est en voie de modification pour recentrer le contrôle financier sur le contrôle de l'exécution budgétaire et limiter à des cas particuliers le contrôle *a priori*.

La plupart des programmes de dépenses de l'État donnent lieu à des autorisations de crédits dont le montant est plafonné par la loi. Mais, en matière de sécurité sociale, la loi organique applicable (LOLFSS) ne fixe pas de limites contraignantes et ne prévoit pas non plus de modifier les lois de financement de la sécurité sociale pour empêcher les dérapages. Les lois annuelles doivent simplement assigner des limites indicatives aux dépenses des régimes sociaux. Pour la santé, on formule un objectif national des dépenses d'assurance-maladie, qui est une enveloppe globale. Cependant, le gouvernement n'est pas légalement tenu d'établir un rapport détaillé exposant des choix et des priorités pour assurer la réalisation de cet objectif. En 2001, le Sénat a proposé d'amender la loi LOLFSS pour remédier à certaines faiblesses sur le plan de la maîtrise des dépenses, mais les changements recommandés n'ont pas obtenu un soutien politique suffisant pour que la loi soit votée (cf. [www.senat.fr/leg/pp100-268.html](http://www.senat.fr/leg/pp100-268.html)).

#### 4.3.3. Dépenses imprévues, dépassements de crédits et fonds d'urgence

En présence de situations d'urgence « ordinaires », l'exécutif peut majorer certains crédits budgétaires en prenant des décrets d'avances, à condition que le solde budgétaire reste inchangé et qu'il ait informé au préalable les commissions des finances des deux chambres (qui peuvent

élever des objections dans un délai de sept jours) (art. 13). Dans de telles circonstances, on peut utiliser les plus-values fiscales, ou annuler d'autres crédits. Le montant cumulé des nouveaux crédits est limité à 1% du total des dépenses inscrites au budget annuel. Avant d'adopter des décrets d'avances, le Conseil des ministres doit prendre l'avis du Conseil d'État ; les décrets doivent ensuite être ratifiés par le Parlement dans le cadre de la loi de finances rectificative suivante.

Dans des situations d'urgence extrême et quand l'intérêt national est en jeu, l'exécutif est habilité à augmenter les crédits votés par le Parlement par décret d'avances, même si cela implique une dégradation du solde budgétaire (art. 13). Il faut alors que le gouvernement ait reçu l'avis du Conseil d'État avant de signer les décrets et la ratification parlementaire doit être sollicitée immédiatement.

Les lois de finances annuelles comportent des crédits non affectés, réservés aux catastrophes naturelles ou à d'autres dépenses imprévisibles, y compris des mesures relatives aux rémunérations dont le détail n'est pas connu lors de l'adoption du budget (LOLF, art. 7). Ces autorisations de dépenser sont ensuite mises en œuvre par décret, après un rapport du ministre des Finances et une répartition par programmes (art. 11).

#### *4.3.4. Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

La loi organique de 2001 (LOLF, art. 12) établit une distinction entre les virements (redéploiements de crédits entre programmes au sein d'un ministère) et les transferts (redéploiements de crédits entre ministères pour un même programme). Les virements sont autorisés, au sein d'un ministère, dans la limite de 2 % des crédits affectés à un programme. Les transferts entre programmes poursuivant la même action sont permis. Virements et transferts sont décidés par décret, sous réserve d'un rapport du ministre des Finances préalablement examiné par les commissions parlementaires concernées.

#### *4.3.5. Programmation en valeur, gestion des actifs et de la dette de l'État*

La loi organique ne prévoit pas de principes ou de procédures spécifiques pour la gestion en cours d'exercice de l'actif et du passif de l'État. Elle met surtout l'accent sur les ressources dont dispose le Trésor (qui est une direction du MINEFI) pour la gestion de liquidités (art. 25). Ces ressources comprennent notamment les dépôts obligatoires de fonds collectés par les collectivités territoriales, certains établissements publics et institutions financières appartenant à l'État (dont la Caisse des dépôts et consignations, qui gère un portefeuille considérable d'actifs publics). Ces

dispositions indiquent le caractère centralisé de la gestion de la trésorerie publique.

#### 4.3.6. *Audit interne*

La loi organique ne mentionne ni le contrôle interne ni l'audit interne. En ce qui concerne le contrôle des dépenses, le MINEFI, à travers un corps de contrôleurs financiers, exerce un contrôle *a priori* sur l'engagement des dépenses. Au MINEFI, il existe également un service d'audit interne qui appartient à la direction de la comptabilité publique. Dans les ministères dépen­siers, les services d'inspection intérieure ne jouent pas tous les rôles d'un service d'audit interne. Plusieurs vérifications sont confiées à l'inspection générale des finances (IGF), un organe spécialisé au sein du MINEFI (rattaché au ministre). L'IGF joue un rôle d'audit interne pour l'ensemble de l'État. Ce sont des décrets, et non une loi, qui définissent ses pouvoirs d'inspection à l'égard des comptables publics et des ordonnateurs ainsi que le statut spécial des inspecteurs. Les rapports de l'inspection générale des finances sont parfois diffusés dans le public par décision ministérielle.

### 4.4. *Comptabilité publique et rapports budgétaires*

#### 4.4.1. *Cadre comptable*

On fait une distinction entre la comptabilité budgétaire (des recettes et des dépenses) et la comptabilité générale de toutes les opérations de l'État (LOLF, art. 27). Tous les comptes doivent être « réguliers et sincères », afin de décrire fidèlement la situation financière de l'État. La comptabilisation des opérations budgétaires comporte une période complémentaire de 20 jours après la clôture de l'exercice, pour percevoir des recettes ou effectuer des règlements (art. 28). Une des innovations de la loi organique est l'instauration de la comptabilité publique sur la base des droits constatés (art. 30). On n'a pas prévu d'appliquer cette technique aux opérations des régimes de sécurité sociale. Il n'existe en particulier aucune disposition légale obligeant à faire ressortir les engagements futurs des régimes publics de retraite.

Ce mode de comptabilité est en tous points semblable aux méthodes en vigueur dans le secteur privé, sous réserve des particularités propres à l'État. Les normes comptables doivent être formulées par une commission composée d'experts comptables du public et du privé ; il faut également qu'elles soient soumises aux commissions parlementaires compétentes (art. 30). Ces obligations ont été satisfaites en 2004 par la fixation des nouvelles normes fondées sur 13 principes utilisés dans le secteur privé (MINEFI, 2004c). Bien que la Cour des comptes ne soit pas tenue par la loi

organique de contribuer à la mise au point de nouvelles normes comptables, elle participe en fait aux groupes de travail créés à cette fin. En outre, comme toute modification des conventions comptables doit être annexée à la loi annuelle de règlement (cf. section 4.4.4.) (art. 54-7), la cour est en mesure de faire des observations sur tout changement du système comptable.

Le décret de 1962 sur la comptabilité publique est considéré comme un document juridique fondamental<sup>34</sup>. Il précise que les ministres sont les principaux ordonnateurs responsables de la collecte des ressources et de l'exécution des dépenses (dans les étapes préalables au paiement). Ce texte fixe les règles générales de comptabilité publique applicables à la fois à l'État et aux établissements publics nationaux. Il affirme aussi le principe d'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Les comptables publics doivent pratiquer la comptabilité à double entrée et suivre un plan comptable établi par le MINEFI. Le décret ne se réfère pas encore à la comptabilisation des droits constatés, ni à l'alignement, dans toute la mesure du possible, des principes comptables du secteur public sur ceux qu'utilise le secteur privé. La loi organique prévoit que les lois de finances annuelles puissent comprendre des dispositions relatives à la comptabilité publique et à la responsabilité personnelle des comptables publics (art. 34-II.7f).

#### 4.4.2. *Opérations bancaires de l'État*

La Banque de France (banque centrale) est tenue par le code monétaire et financier de fournir à l'État les services bancaires ou autres qu'il peut être amené à lui demander, à condition qu'ils soient énoncés dans des protocoles et rémunérés de façon à en couvrir le coût. Il est précisé que la direction du Trésor du ministère des Finances peut disposer de comptes ouverts à la Banque de France (Code monétaire et financier, art. L 141-8). La loi organique ne mentionne pas explicitement l'ouverture d'un compte unique du Trésor à la banque centrale. Toutefois, un tel compte existe à la Banque de France depuis 1857. Toutes les opérations de l'État transitent par ce compte, y compris celles qui concernent les budgets annexes, les comptes spéciaux du Trésor et les transactions avec les entités publiques qui doivent déposer leurs disponibilités auprès du Trésor. Par ailleurs, la loi organique n'évoque pas la possibilité pour les ministères dépensiers d'ouvrir des comptes bancaires. En pratique, le Trésor est le seul à procurer des services bancaires et comptables aux ministères dépensiers : il serait inconcevable que ces derniers conservent des fonds sur des comptes qui leur soient propres.



#### 4.4.3. *Rapports au Parlement en cours d'exercice*

Les deux lois organiques traitent des obligations d'information financière et non financière applicables aux débats parlementaires respectivement sur le budget de l'État et la loi de financement de la sécurité sociale. Cette information doit être large et complète (c'est l'une des innovations de la loi organique de l'État comparativement à l'ordonnance de 1959).

**Deuxième trimestre<sup>35</sup> – rapports pour un débat d'orientation budgétaire.** Le gouvernement présente un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations de finances publiques, y compris des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France (LOLF, art. 48). Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le gouvernement doit présenter également des rapports annuels de performance (cf. section suivante) avant le 1<sup>er</sup> juin (art. 46). La Cour des comptes doit également déposer un rapport préliminaire sur l'exécution du budget.

**Octobre – soumission du budget au Parlement.** Le projet de loi de finances de l'année, y compris plusieurs documents prévus aux articles 50-51 de la LOLF – tel que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières (pour au moins les quatre années suivantes) – est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre (art. 39). Certains annexes peuvent dépasser ce délai, mais doivent être distribués au moins cinq jours avant l'examen des recettes ou des crédits par l'Assemblée nationale.

**Autres périodes.** La loi organique ne prévoit pas la communication périodique (par exemple mensuelle) en cours d'exercice, au Parlement et au public, de rapports sur l'exécution du budget et/ou de comptes financiers. Mais le MINEFI diffuse chaque mois – à la fois au journal officiel et sur son site Internet – un résumé détaillé de l'exécution de la loi de finances, des opérations du Trésor et de la gestion de la dette publique. Ces documents s'intitulent « la situation résumée des opérations du Trésor » et « la situation mensuelle budgétaire ».

Selon la loi organique, tout projet de loi de finances rectificative doit s'accompagner d'un rapport sur l'évolution de la situation économique et financière (art. 53). La loi de 1922 sur le contrôle des dépenses engagées, amendée en 2002, fait obligation au gouvernement de donner des informations sur l'exécution du budget, mais cela se limite à des rapports mensuels sur les engagements de dépenses (et non sur les paiements effectués). Ces rapports sont soumis aux deux chambres du Parlement. Le

même texte requiert d'adresser au Parlement, avant le 30 avril, les engagements de dépenses de l'exercice précédent.

#### 4.4.4. Comptes et rapports annuels

**La loi de règlement.** Le rapport annuel sur l'exécution du budget – en matière de recettes et de dépenses – est adopté sous forme de loi (LOLF, art. 37). Traditionnellement, le projet de loi de règlement était accompagné d'une « déclaration de conformité » de la Cour des comptes (cf. ci-dessous). Sur le plan juridique, la loi de règlement.

- Ratifie les modifications apportées par le gouvernement aux crédits initiaux dans le cadre de ses attributions légales, notamment par recours aux décrets d'avances (art. 13).
- Majore les crédits initiaux qui ont fait l'objet d'un dépassement pour des raisons justifiables et échappant au contrôle des pouvoirs publics.
- Annule les crédits non consommés qui ne sont pas reportés.

Pour chaque programme, une annexe doit préciser le motif des écarts entre les dotations budgétaires et les résultats définitifs (art. 54). Cette disposition s'applique désormais aux comptes spéciaux du Trésor, qui étaient auparavant une source d'abus (cf. renvoi 11). En outre, la loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que celui des opérations financières de l'exercice.

**Rapports annuels de performance.** L'obligation pour le gouvernement de préparer un ensemble de rapports de performance est une innovation majeure de la loi organique. Le projet annuel de loi de finances doit comporter, pour chaque programme, une prévision de performance annuelle (art. 51). Douze mois plus tard, il faut expliquer les dépenses constatées pour chaque programme sous l'angle des performances effectives, appréciées en fonction de rapports sur les indicateurs *ex ante* et *a posteriori*. De plus, comme le contrôle des rémunérations et des emplois demeure centralisé, le gouvernement doit justifier les différences éventuelles entre leurs niveaux effectifs et ceux qui étaient programmés (art. 54). Enfin, on a défini des principes directeurs en matière de stratégies, d'objectifs et d'indicateurs relatifs aux performances (MINEFI, 2004b).

#### 4.5. Audit externe

L'instance de contrôle externe est la Cour des comptes, instituée par une loi de 1807 et mentionnée dans la Constitution de 1958. En outre, une loi de 1948 a créé la cour de discipline budgétaire et financière, qui est compétente dans les domaines non couverts par la Cour des comptes. En France et dans

d'autres pays d'Europe continentale, ce type de juridiction est souvent considéré comme faisant partie d'un système global de contrôle à trois niveaux : les contrôles administratifs (exercés par des organes internes de l'exécutif) ; le contrôle politique ou parlementaire (exercé par le Parlement) ; et le contrôle juridictionnel (exercé par une instance judiciaire). Les lois qui fixent les compétences de la Cour des comptes, de ses chambres régionales et de la cour de discipline budgétaire et financière ont été rassemblées dans le code des juridictions financières.

#### *4.5.1. Indépendance des responsables, des financements et des activités*

La Cour des comptes est une autorité publique dont l'existence est antérieure à celle du Parlement<sup>36</sup>. La Constitution dit seulement que la cour aide l'exécutif et le législatif à contrôler l'exécution des budgets annuels et des lois de financement de la sécurité sociale (ce dernier point n'a été précisé qu'en 1996 par un amendement constitutionnel) (art. 47 et 47-1). Ni la Constitution, ni les lois relatives à la Cour des comptes n'évoquent explicitement son indépendance. Mais celle-ci découle du fait que ses membres ont le statut juridique de magistrats, ce qui les rend pleinement indépendants à l'égard de l'exécutif et du législatif. Le Conseil constitutionnel l'a confirmé à diverses reprises.

Dans ses activités quotidiennes, y compris le degré de délégation des travaux aux 22 chambres régionales des comptes<sup>37</sup>, la Cour des comptes est indépendante. La loi lui confère l'intégralité des droits nécessaires à l'accomplissement de ses missions (code des juridictions financières, L111-9). En conséquence, elle adopte un programme de travail sur trois ans à partir des propositions faites par ses sept chambres<sup>38</sup>. A cause du caractère d'instance judiciaire indépendante de la cour, la proposition de l'obliger à présenter un projet de programme annuel de travail au Parlement a été censurée par le Conseil constitutionnel<sup>39</sup>. En l'absence d'une procédure officielle de coordination entre les activités de la cour et celles du Parlement, il s'est avéré difficile d'y faire figurer des enquêtes réclamées par les commissions parlementaires (Poncelet, 1997, p. 128). Toutefois, la loi organique (LOLF, art. 58) fait obligation à la Cour des comptes de répondre aux demandes d'assistance formulées par les commissions des finances des chambres.

La Cour des comptes n'est pas indépendante du pouvoir exécutif pour la nomination et la promotion de son personnel. Tout d'abord, le premier président et les présidents de sept chambres sont nommés à vie par décret en Conseil des ministres. Le Parlement n'intervient pas dans ces décisions, ce qui est très différent de la situation des autres cours des comptes

européennes (celles d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, d'Espagne, d'Italie, du Portugal et des Pays-Bas). La loi ne comporte pas de dispositions pour mettre fin aux fonctions des présidents de la cour (par exemple en raison d'une grave négligence). Ensuite, le cadre juridique limite strictement les attributions du premier président de la cour en matière de recrutement et de promotion. Il existe en particulier des quotas rigoureux, qui obligent à recruter la plus grande partie des magistrats au sein de l'École nationale d'administration. Les promotions s'effectuent essentiellement en fonction de l'ancienneté et de l'âge (code des juridictions financières, L121-122 et R121). Compte tenu de ces restrictions, il serait par exemple difficile de nommer des contrôleurs ayant une expérience du secteur privé à des postes de milieu de carrière. Pourtant, on pourrait avoir besoin de recrues de ce type pour appliquer les nouvelles obligations de certification prévues par la loi organique.

L'indépendance financière n'est pas garantie explicitement par la loi. Le budget annuel de la Cour des comptes n'a jamais constitué un titre distinct de la loi de finances. Il est traditionnellement enfoui au sein du budget annuel du MINEFI. Les négociations entre la cour et ce dernier à propos du niveau « approprié » des crédits à inscrire au budget annuel de l'institution ne sont pas rendues publiques. La loi organique de 2001 a pour conséquence logique la séparation des missions et programmes respectifs de la Cour des comptes et du MINEFI. Mais il est envisagé, dans le cadre de son application, de rattacher la cour à la mission intitulée « gestion et contrôle des finances publiques ». Le responsable du programme « juridictions financières » sera le premier président de la Cour des comptes, qui n'est qu'un participant dans la définition de la mission générale de gestion et de contrôle des finances publiques.

#### *4.5.2. Champ d'application institutionnel des audits*

La Cour des comptes a de très larges responsabilités de contrôle, qui ne se limitent pas à l'État mais s'étendent à l'ensemble du secteur public. Le contrôle est obligatoire pour le budget de l'État, les établissements publics nationaux, les entreprises publiques (depuis 1976) et les organismes de sécurité sociale (depuis 1950) (code des juridictions financières, L111-1 à 6). En outre, la cour peut contrôler des entités de droit privé, notamment celles qui reçoivent une aide financière de l'État ou de l'Union européenne (L111-7). Certaines de ces entités sont désignées nommément par la loi (L111-8). La juridiction de la Cour des comptes ne s'exerce qu'à l'égard des comptables publics. Depuis la loi de 1807, elle ne s'est jamais exercée à l'égard des ministres en leur qualité d'ordonnateurs (L131-2) ; ces derniers échappent à tout contrôle judiciaire (ils sont en dehors du domaine de compétence de la cour de discipline budgétaire et financière). En revanche,

les hauts fonctionnaires coupables de mauvaise gestion flagrante ou de malversations financières sont du ressort de cette dernière instance (L321-1, 2), quand ils ne sont pas couverts par un ordre de leur ministre.

#### 4.5.3. *Types de contrôles*

La législation met l'accent sur les contrôles de régularité. En tant qu'instance judiciaire, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics (L111-1), dont les délais de reddition sont fixés par décret (L131-1). La cour doit vérifier la régularité des comptes et des dépenses ainsi que le bon usage des fonds publics sur la base de documents et de contrôles sur place. Comme tous les comptes des principaux comptables publics doivent être agrégés, la cour vérifie également les comptes généraux de l'État et fait une « déclaration générale de conformité », qui est annexée au projet de loi de règlement (LO132-1). Cette déclaration revient à constater la cohérence interne des comptes financiers.

La loi organique de 2001, qui prévoit que la cour certifiera les comptes sur la base des droits constatés, modifiera profondément les méthodes qu'elle utilise (Joxe, 2001 ; Cieutat, 2001). Jusqu'à présent, le code des juridictions financières n'a pas été adapté à la réorientation sur les performances de la budgétisation, de la comptabilité et du contrôle. Cela ne sera peut-être même pas nécessaire, car, en pratique, les travaux de la cour et de ses chambres régionales sont déjà largement tournés vers l'audit de performance. C'est un aspect important de l'obligation légale de bien employer les fonds publics (que certains autres pays de l'OCDE rendent encore plus explicite en utilisant les trois expressions : économie, efficacité et effectivité)

A l'égard des entreprises publiques, la Cour des comptes a pour mission de procéder à des contrôles financiers ou de gestion (L111-4). Elle est tenue de vérifier chaque année les organismes de sécurité sociale (L111-5). La loi ne mentionne pas l'obligation d'un audit de performance, par exemple pour vérifier si ces organismes ont réalisé les objectifs assignés à l'exercice faisant l'objet du contrôle. En pratique, toutefois, la cour effectue de tels audits.

#### 4.5.4. *Pouvoirs d'investigation*

La Cour des comptes a le droit de se procurer toutes les informations nécessaires à ses enquêtes (L140-1). Les entités contrôlées ne peuvent se prévaloir du secret professionnel pour ne pas communiquer certaines informations (L140-4). La non communication est passible d'amendes, dont la loi fixe le montant (L140-1). Pour les enquêtes à caractère technique, la

cour peut faire appel à des experts extérieurs (L140-3), mais cela ne se produit pas fréquemment.

#### *4.5.5. Obligations d'établissement et de publication de rapports*

Le code des juridictions financières prévoit trois rapports annuels importants. En premier lieu, le rapport annuel sur les activités de la Cour des comptes est adressé au président de la République et soumis au Parlement (L136-1). La loi requiert de rendre public ce document, qui contient les réponses des ministres et autres agents de l'État aux recommandations faites par la cour dans des rapports détaillés non publiés (L136-5). En second lieu, un rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances est soumis au Parlement, en vue de la discussion relative au projet de loi de règlement (LO132-1). La loi organique (LOLF, art. 58) prévoit que ce rapport accompagne le débat d'orientation budgétaire. En troisième lieu, un rapport annuel sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale doit également être communiqué au Parlement dès son achèvement, en même temps qu'une analyse des comptes des organismes sociaux et que les réponses aux observations de la cour (LO132-3).

Ces trois rapports publics représentent la « crème » des rapports établis par la cour. Celle-ci formule chaque année plus de mille observations, visant surtout des activités financières spécifiques de ministères, collectivités locales et autres organismes publics (Magnet, 1997). La loi ne prévoit pas que ces documents soient publiés, mais, ces dernières années, certains rapports importants l'ont été, surtout à la discrétion de la Cour des comptes elle-même. Les rapports des chambres régionales des comptes concernant le contrôle légal des collectivités territoriales sont consultables, sur demande, par le public.

#### *4.5.6. Mise en œuvre des conclusions*

La préparation et la publication des réponses des ministres et autres responsables de haut niveau aux observations de la Cour des comptes sont révélatrices des intentions des organismes contrôlés à en tenir compte. Depuis 1996, les autres observations faites par la cour aux ministres doivent être soumises aux commissions parlementaires normales ou aux commissions d'enquête, au terme d'un délai de réponse de trois mois (code des juridictions financières, L135-5). Ces dernières années, le Parlement s'est davantage intéressé aux problèmes traités par la cour et a reçu plus d'informations que dans le passé. Bien que la Cour des comptes soit une instance judiciaire, cet aspect de son activité n'a pas une grande incidence sur le suivi des recommandations qui figurent habituellement dans ses

rapports (comme dans ceux des organismes d'audit externe à caractère non judiciaire), et non dans ses jugements.

## Notes

1. La codification permet d'incorporer de nouveaux textes de lois ou des amendements à la législation existante dans un cadre juridique logique et clair, pour un sujet donné. Il existe en France près de 60 codes.
2. Cf. Bouvier et Montagnier, 2001, p. 49.
3. La hiérarchie est la suivante : la Constitution, les lois organiques, les lois ordinaires (distinctes ou rassemblées dans des codes), les ordonnances, puis les décrets pris par le président de la République, le Premier ministre et les ministres.
4. Les dispositions juridiques de l'Union européenne se réfèrent à la procédure de déficit excessif. Mais les valeurs de référence – 3 % pour le déficit et 60 % pour la dette – figurent dans un protocole qui n'est pas légalement contraignant pour les États membres ; ces derniers « doivent s'assurer que les procédures budgétaires nationales permettent de satisfaire à leurs obligations » (Union européenne, 1992).
5. Avant 1946, les parlementaires pouvaient proposer de nouvelles dépenses sans limitation (Bigaut, 1995, p. 82). Les Constitutions de 1946 et de 1958 ont interdit au Parlement d'augmenter les dépenses totales. Celle de 1958 lui a retiré le pouvoir de diminuer les recettes totales.
6. Dans les années 1980-90, le ministère des Finances a utilisé un certain nombre de techniques pour modifier les dotations budgétaires sans autorisation du Parlement. On peut citer : l'inscription par décret de dépenses « urgentes » qu'il aurait été facile de prévoir ; le report de montants importants de crédits votés sur l'exercice suivant ; l'annulation de certains crédits sans justification réelle. Il faut aussi mentionner les activités débudgétisées, financées par des taxes parafiscales, qui ne sont pas soumises aux mêmes règles comptables et d'information que le budget de l'État. L'existence de ces pratiques dépourvues de transparence a contribué à lancer un mouvement de réforme budgétaire à la fin des années 90 (cf. Assemblée nationale, 1999, partie II).
7. Le Sénat s'était déjà prononcé en 1960 en faveur d'une modification de l'ordonnance de 1959. Mais cela n'avait pas abouti à une loi. De 1960 à

- 2000, l'ordonnance de 1959 n'avait été que légèrement rectifiée (notamment en 1971 et 1995).
8. Avant même le vote en 2001 de la loi organique, plusieurs commentateurs évoquaient la nécessité d'une démarche plus globale (cf. par exemple, Auberge, 2001 ; Bouvier et Montagnier, 2001 ; et Philip, 2001).
  9. Caudal (2004) montre comment, au fil de l'histoire, des principes budgétaires ont été inscrits dans toutes les Constitutions depuis 1789.
  10. On peut citer parmi les exceptions : le règlement en année n+1 de dépenses autorisées pour l'année n ; le report de crédits en fin d'exercice ; l'autorisation de certains crédits consommés en année n-1, avant que le Parlement ne vote le budget de l'année n. Compte tenu de ces exceptions, la règle s'applique davantage aux rapports annuels qu'aux dotations annuelles.
  11. En définissant des « programmes » conformes à la loi organique, on a conservé des fonds spéciaux sous forme de programmes séparés. On fait une distinction entre les 132 programmes du budget général et les 26 programmes supplémentaires qui se composent de fonds affectés (10), de budgets annexes (7) et de comptes spéciaux du Trésor (9).
  12. On peut consulter la liste des responsables de programmes sur le site [www.lof.minefi.gouv.fr/architecture/index\\_responsables.html](http://www.lof.minefi.gouv.fr/architecture/index_responsables.html).
  13. Les nouveaux logiciels destinés à aider les ordonnateurs, les responsables de programmes, les contrôleurs financiers et les comptables à enregistrer et à contrôler les dépenses devaient être opérationnels avant la fin de 2004 (voir [www.lof.minefi.gouv.fr/essentiel/index\\_chan.html](http://www.lof.minefi.gouv.fr/essentiel/index_chan.html)). Mais, en raison de diverses difficultés, le projet ACCORD 2 a été annulé en mai 2004 et un palier 2006 fondé sur la modification des outils existants a été mis en place.
  14. La responsabilité des ordonnateurs était déjà inscrite dans la loi de 1948 instituant la cour de discipline budgétaire et financière. La responsabilité des comptables publics a été spécifiée par la loi de finances de 1963 (art. 60).
  15. Le ministère des Finances a toujours eu de larges responsabilités, mais il y a eu des périodes où elles étaient amoindries. Ainsi, dans les années 1993-95, il y avait à la fois un ministre de l'Économie, un ministre du budget et un ministre de l'Industrie. Voir [www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/index.htm).
  16. En 1991, on comptait 46 ministères ou secrétariats d'État contre 28 en 1967 et une moyenne de 15 à 20 de 1946 à 1958 (cf. Rouban, 1995, p. 43).
  17. EPIC = établissement public à caractère industriel et commercial ; EPA = établissement public à caractère administratif.



18. Il s'agit de l'Agence des participations de l'État, qui a été mise en place en 2003. Voir [www.finances.gouv.fr/TRESOR/agence\\_part\\_Etat.htm](http://www.finances.gouv.fr/TRESOR/agence_part_Etat.htm).
19. L'ordonnance de 1958 n° 58-1110, relative à l'organisation du Parlement, fait mention de trois services d'évaluation se consacrant respectivement aux choix scientifiques et technologiques, à la législation et aux politiques de santé.
20. Pour la Cour des comptes, se reporter à la section 4.5 consacrée à l'audit externe.
21. Dont quatre situés hors de la métropole (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion).
22. Cf. loi constitutionnelle n°2003-276 du 26 mars 2003.
23. La loi organique n°2004-758 a été votée par le Parlement en juillet 2004 ; mais elle n'a pu être promulguée, car le Conseil constitutionnel a statué que certaines dispositions – relatives au niveau adéquat des ressources locales permettant de garantir la « liberté d'administrer » – étaient obscures et imprécises (décision du Conseil constitutionnel 2004-500 DC du 29 juillet 2004).
24. Plusieurs mécanismes existent au niveau national : subventions directes du budget de l'État, accords de partage des recettes, fonds de solidarité et de péréquation. On trouve des dispositions similaires au niveau régional et local (Saidj, 2003, p. 452-454).
25. Pendant les années 90, les communes ont commencé à coopérer pour rationaliser les structures existantes.
26. D'un point de vue économique, les charges sociales sont des taxes sur l'emploi ; d'un point de vue juridique, ce sont des commissions de nature sociale.
27. Les chambres régionales des comptes font rigoureusement respecter la règle d'or (équilibre budgétaire réel).
28. Le Premier ministre peut convoquer une commission mixte paritaire quand les deux chambres ont achevé la première lecture. Le texte agréé par la commission mixte leur est ensuite soumis et les propositions d'amendements doivent être acceptées par le gouvernement, qui a le droit de les rejeter. Ces procédures résultent de décisions du Conseil constitutionnel.
29. Les ordonnances, qui ont force de loi, doivent normalement être ratifiées par le Parlement. Mais, s'agissant des lois de finances, le gouvernement peut les adopter par ordonnance ne nécessitant pas de ratification parlementaire (art. 47). Cette disposition de la Constitution n'a jamais été utilisée.

30. Cf. décision du Conseil constitutionnel 79-110 DC du 24 décembre 1979 consultable sur le site [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1979/79110dc.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1979/79110dc.htm).
31. En 1981, à la suite des élections présidentielles et législatives et d'une réorientation de la politique macrobudgétaire, il y eut quatre lois de finances rectificatives.
32. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, les ministres (agissant en qualité d'ordonnateurs) engageaient des dépenses supérieures aux crédits autorisés. Pour instaurer une discipline, la loi de finances de 1890 a demandé à tous les ministres de faire enregistrer les dépenses par des « contrôleurs de dépenses engagées » qu'ils nommaient. Comme les contrôleurs financiers n'étaient pas indépendants de leurs ministres, la loi de 1922 les a tous placés sous l'autorité centrale du ministère des Finances (Bouvier, 2002, p. 410).
33. Comme l'exécution d'une grande partie des dépenses publiques s'effectue en dehors de Paris, la faculté de prendre des engagements de dépenses est déléguée à des ordonnateurs secondaires (par exemple les préfets dans les départements) ; cette procédure est qualifiée de délégation de crédits.
34. Legifrance, le service de diffusion des lois françaises, considère le décret sur la comptabilité publique comme le seul ayant caractère de texte fondamental (voir [www.legifrance.gouv.fr/html/aide/lois\\_reglements1.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/aide/lois_reglements1.htm)). Une mise à jour est prévue pour l'harmoniser avec les nouvelles dispositions comptables de la loi organique - LOLF (art. 27 à 30).
35. La LOLF précise « le dernier trimestre de la session ordinaire ». Selon la Constitution (art. 28), la session ordinaire commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. Normalement, les débats d'orientation budgétaire ont lieu pendant le mois de mai ou juin.
36. La chambre des comptes, qui était chargée de vérifier les comptes des rois de France, fut officiellement constituée au 14<sup>ème</sup> siècle. Trois siècles plus tard, le premier Parlement français fut institué officiellement par la Constitution de 1791 (Magnet, 1997).
37. Il en existe une pour chacune des 22 régions administratives de la France. Le code des juridictions financières prévoit des modalités spéciales de contrôle pour les départements et territoires d'outre-mer.
38. Cf. [www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame01.htm](http://www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame01.htm) pour une description de la structure interne des comptes.
39. Selon le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique de 2001, la Cour des comptes devait soumettre un projet annuel de plan de travail au Parlement, sur lequel les deux chambres auraient donné leur avis dans les 15 jours. Comme la Cour des comptes est une instance judiciaire, à ce titre

indépendante de l'exécutif et du législatif, le Conseil constitutionnel a décidé que son indépendance serait compromise si elle avait l'obligation de demander l'avis du Parlement sur son projet annuel de travaux. Cf. décision du Conseil constitutionnel, 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

## Bibliographie

- Arthuis, Jean (2003), *Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'État*, rapport du Sénat n°388, Paris, [www.senat.fr](http://www.senat.fr).
- Assemblée nationale (1999), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Paris, janvier, [www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp).
- Auberger, Philippe (2001), « Promouvoir une véritable réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *Revue française de finances publiques*, n°73, p. 61-64, janvier.
- Bigaut, Christian (1995), *Finances publiques, droit budgétaire : le budget de l'État*, Ellipses, Paris.
- Bouvier, Michel (2004), « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 : aux frontières du réel et de l'utopie », *Revue française de finances publiques*, n°86, p. 193-218, avril.
- Bouvier, Michel, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale (2002), *Finances publiques*, 6<sup>ème</sup> édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), Paris.
- Bouvier, Michel et Gabriel Montagnier (2001), « Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *Revue française de finances publiques*, n°73, p. 45-56, janvier.
- Camby, J-P (2002), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, L.G.D.J., Paris.
- Caudal, Sylvie (2004), « L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière », *Revue française de finances publiques*, n°86, p. 13-38, avril.
- Cieutat, Bernard (2001), « La Cour des Comptes et la réforme », *Revue française de finances publiques*, n°76, p. 107-122, novembre.
- Gicquel, Jean (1998), « *Les rapports entre le parlement et le gouvernement dans la Constitution de 1958* », Conseil constitutionnel, question n°9 concernant la constitution à 40 ans, [www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q09.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q09.htm).

- Hochedez, Daniel (2004), « La formation de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 : l'élaboration de la proposition de loi organique », *Revue française de finances publiques*, n°86, p. 107-125, avril.
- Hubert, John D. (1996), *Rationalizing Parliament, Legislative Institutions, and Party Politics in France*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Joxe, Pierre (2001), « Revaloriser le débat budgétaire et moderniser les institutions financières », *Revue française de finances publiques*, n°73, p. 31-35, janvier.
- Magnet, Jacques (1997), « Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif : aperçu de droit comparé », *Revue française de finances publiques*, n°59, p. 105-114.
- Mekhantar, Joël (2003), *Finances publiques – Le budget de l'État*, Hachette, Paris.
- Mer, Francis et Alain Lambert (2003), *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques*, rapport à l'Assemblée nationale au nom du premier ministre, juin, [www.finances.gouv.fr/minEFI/publique/publique2/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minEFI/publique/publique2/index.htm).
- MINEFI (2004a), *Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001*, rapport présenté par Nicolas Sarkozy et Dominique Bussereau, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, juin.
- MINEFI (2004b), *La Démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs*, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances établi conjointement par le MINEFI, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des comptes et la Commission interministérielle d'audit des programmes, Paris, juin, [www.lof.minefi.gouv.fr](http://www.lof.minefi.gouv.fr).
- MINEFI (2004c), *Recueil des normes comptables de l'État – France*, Paris, [www.lof.minefi.gouv.fr/architecture/index\\_presentation.html](http://www.lof.minefi.gouv.fr/architecture/index_presentation.html).
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : France*, vol. 2003/11, chapitre 3, Paris, novembre.
- Philip, Loïc (2001), « Moderniser la dépense et la gestion publiques », *Revue française de finances publiques*, n°73, p. 83-85, janvier.
- Poncelet, Christian (1997), Introduction à « La Cour des comptes et le Parlement », *Revue française de finances publiques*, n°59.
- Querol, Frances (2002), *Finances publiques*, Ellipse Marketing, Paris.

*Revue française de finances publiques* (2001), « La loi organique relative aux lois de finances », n°76, novembre.

*Revue française de finances publiques* (2003), « Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances », n°82, juin.

Rochet, Claude (2002), *Les établissements publics nationaux*, rapport destiné à la délégation interministérielle à la réforme de l'État [www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/024000644.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/024000644.shtml).

Rochet, Claude (2003), *Conduire l'action publique : Des objectifs aux résultats*, Pearson Education France, Paris.

Rouban, Luc (1995), « Public Administration at the Crossroads: The End of the French Specificity? », chapitre 3 dans Jon Pierre (dir. pub.), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Cheltenham.

Saidj, Luc (1993), « Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *Revue française de finances publiques*, n°41, p. 64-72.

Saidj, Luc (2003), *Finances publiques – Cours*, 4<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris.

Trotabas, Louis et Jean-Marie Cotteret (1995), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris.

Union européenne (1992), *Protocole (n°5) sur la procédure concernant les déficits excessifs*, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/fr/frtr8f.htm>.

## Japon\*

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>398</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>401</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>403</i>
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire .....</i>	<i>407</i>

\* Cette étude a bénéficié des observations de Yutaka Sunayama du Bureau du budget du ministère japonais des Finances, de Hideaki Tanaka de l'Université nationale australienne, et de collègues de l'OCDE.

## 1. Aperçu général

### *1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire*

Le système budgétaire japonais est régi par un ensemble de règles juridiques. Les fondements légaux de la procédure sont la Constitution de 1946 ainsi que les lois de 1947 sur les finances publiques et la Diète (Parlement) (encadré 1). La Constitution pose des principes généraux en matière de finances publiques. Elle stipule que les impôts et les dépenses publiques sont du domaine de la loi. Elle prévoit également que le Cabinet, qui est un organe constitutionnel, soumette à la Diète un projet de budget. La Chambre des représentants (chambre basse) a priorité sur la Chambre des conseillers (chambre haute) pour prendre les décisions finales concernant le budget. En outre, la Constitution a institué le Conseil de l'audit, qui contrôle les comptes définitifs de l'État, afin de garantir une gestion responsable des finances publiques.

#### **Encadré 1 : Japon : principaux textes régissant le système budgétaire**

- Constitution de 1946, amendée  
([www.kantei.go.jp/foreign/constitution\\_and\\_government/frame\\_01.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/frame_01.html)).
- Loi de 1947 sur les finances publiques, amendée (PFA)  
([www.mof.go.jp/english/budget/brief/2002/2002-35.htm](http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2002/2002-35.htm)).
- Loi de 1947 sur la Diète, amendée ([www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm](http://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm)).
- Loi de 1947 sur la comptabilité publique, amendée.
- Loi de 1947 sur le Conseil de l'audit, amendée  
([www.jbaudit.go.jp/engl/law/index.htm](http://www.jbaudit.go.jp/engl/law/index.htm)).
- Loi de 1947 sur l'autonomie locale amendée ; loi de 1948 sur les finances locales amendée ; loi de 1950 sur la fiscalité locale, amendée ; loi de 1950 sur les transferts aux collectivités locales, amendée ; différentes lois sur les transferts fiscaux (dont la loi de 1955 sur les transferts pour la voirie locale, amendée).

*Source* : les textes de lois peuvent être consultés sur les sites Internet de la Diète, de l'Office du Cabinet, du ministère des Finances et du Conseil de l'audit. La partie de la législation traduite en anglais est disponible sur <http://homepage2.nifty.com/paper/lawcollection.htm>.

Les règles budgétaires qui ne sont pas prévues par la Constitution figurent pour l'essentiel dans la loi sur les finances publiques (PFA). A la différence de nombreux pays, ce texte fixe les modalités de la procédure budgétaire au sein de l'exécutif. Elle confère au Cabinet un rôle important



dans la formulation du budget. La loi sur les finances publiques définit les principes généraux du système et de la comptabilité publique, notamment en ce qui concerne la préparation et l'exécution du budget au ministère des Finances et dans les ministères dépensiers. Elle est complétée par des lignes directrices sur la formulation du budget, établies par le Cabinet. Ces lignes directrices comportent : 1) des principes généraux, 2) un plafonnement des demandes de crédits pour l'ensemble du budget de l'exercice fiscal suivant, qui s'applique aux investissements publics ainsi qu'aux dépenses discrétionnaires et non discrétionnaires, et 3) les détails de la procédure d'élaboration du budget. La loi de 1947 sur la comptabilité publique pose les principes d'unification des fonds du trésor et spécifie les modalités techniques de tenue des comptes dans les ministères dépensiers. Elle fait obligation à ces derniers de verser leurs recettes au trésor et leur interdit de les utiliser à d'autres fins.

La loi sur la Diète régit la procédure d'examen du budget au parlement : elle précise la composition de la commission budgétaire, qui est seule responsable de l'examen du projet de budget du Cabinet, et le mode de règlement des éventuels différends budgétaires entre les deux chambres. La loi de 1947 sur le Conseil de l'audit détermine la compétence et l'organisation de ce conseil, le domaine d'application des audits et les méthodes utilisées pour rendre plus responsable et mieux contrôler l'exécution du budget national. Enfin, diverses lois relatives aux collectivités locales (notamment la loi de 1947 sur l'autonomie locale, la loi de 1948 sur les finances locales, la loi de 1950 sur les transferts aux collectivités locales et plusieurs textes prévoyant des affectations de recettes) leur donnent compétence pour établir leurs propres budgets. Elles précisent, conjointement à d'autres textes, les relations budgétaires entre les différents échelons des pouvoirs publics.

Toutes les lois relatives aux finances publiques sont articulées de façon à s'assurer que l'élaboration et l'application du budget permettent de mettre à exécution les objectifs et les politiques du pays. Mais l'organisation budgétaire est fragmentée et la comptabilité publique complexe. Le gouvernement n'est pas tenu par la loi de donner des informations en temps utile sur l'orientation globale de la politique budgétaire, par exemple sous forme d'un rapport en milieu d'année. De plus, on a fréquemment recours aux lois de finances rectificatives, en partie parce que la législation n'oblige pas à formuler la politique budgétaire dans un cadre à moyen terme. Le cadre juridique se distingue aussi par la division du budget national en un compte général et une pluralité de comptes spéciaux. Les budgets de certaines entités affiliées à l'État (les entreprises publiques) sont également intégrés à la loi de finances. Certains comptes spéciaux font figurer les emprunts comme des recettes. La loi ne prévoit pas la présentation des

comptes consolidés des administrations sur la base de la comptabilité nationale et l'État n'en établit pas.

### ***1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire***

La législation sur le système budgétaire en vigueur depuis la fin des années 40 n'a fait l'objet que de quelques amendements mineurs. On conserve des dotations annuelles donnant le détail des intrants.

La loi sur les finances publiques interdit l'émission d'obligations d'État, sauf pour le financement de travaux publics et de dépenses similaires (art. 4). Si le gouvernement ne peut financer les dépenses de fonctionnement au moyen des recettes courantes, il faut faire voter une loi spéciale pour outrepasser l'article 4. Au cours de la période 1975-2004, on a adopté de nouvelles lois pour faire face aux problèmes de stabilité macro-budgétaire (Ministère des Finances, 2004, pp. 26-32). En 1975 d'abord, la Diète a voté une loi spéciale permettant au gouvernement d'émettre des obligations pour couvrir le déficit ; l'intention était de faire sortir l'économie de la stagnation causée par la crise pétrolière de 1973. Au départ, ce texte ne s'appliquait qu'à un exercice budgétaire. En fait, il a été reconduit tous les ans (à quelques exceptions près), dans le but de tourner la règle d'or fixée par la loi sur les finances publiques. Il en est résulté une progression rapide de la dette publique, qui a atteint 155 % du PIB en 2003 (OCDE, 2003).

Puis, une loi de réforme budgétaire structurelle (FSRA) a été promulguée en 1997 (encadré 2), afin de renforcer la viabilité des finances publiques et de réduire les émissions d'emprunts d'État. Le gouvernement l'a amendée au début de 1998, pour pouvoir lancer des emprunts supplémentaires et reporter l'objectif d'assainissement financier de 2003 à 2005, en raison des conséquences internes de la crise économique asiatique. Comme la conjoncture s'est encore aggravée en cours d'année, la loi FSRA a été suspendue en décembre 1998.

On peut tirer de l'expérience de cette loi des leçons pour une éventuelle législation future visant l'assainissement budgétaire (Tanaka, 2003). En premier lieu, une nouvelle loi devrait prévoir un assouplissement du contrôle des dépenses en phase de ralentissement conjoncturel. En deuxième lieu, le plafonnement de chaque catégorie de crédits devrait s'appliquer non seulement au budget initial, mais aussi au budget définitif (les restrictions portaient sur le projet de départ, mais les dépenses étaient sensiblement accrues par des lois de finances rectificatives). Si la législation n'encadre pas plus strictement les engagements de l'État, la crédibilité est affectée.

### **Encadré 2. Japon : principales dispositions de la loi de réforme budgétaire structurelle de 1997**

La loi :

- A remis en vigueur la « règle d'or » : limitation de l'émission nette d'emprunts au montant des investissements publics à l'horizon de l'exercice 2003.
- A fixé comme objectifs : premièrement réduire le déficit des administrations (à l'exclusion de la sécurité sociale) à moins de 3 % du PIB en 2003 ; deuxièmement ne pas laisser le total des impôts, des cotisations sociales et du déficit budgétaire dépasser 50 % du PIB.
- A plafonné la plupart des postes de dépenses, comme les transferts à la sécurité sociale, les travaux publics et l'éducation.

Ces dernières années, le gouvernement a entrepris de vastes réformes administratives qui ont eu des incidences significatives sur la gestion des finances publiques. En 2001, l'autorité du Premier ministre et du Cabinet a été renforcée par la création d'un Office du Cabinet et d'un Conseil de politique économique et budgétaire. Le conseil a pour mission première d'analyser et de débattre les questions importantes de politique économique et budgétaire ; il s'agit notamment de la politique économique globale ainsi que de la gestion et de la formulation du budget, ce qui inclut la définition des grandes lignes du projet budgétaire, auparavant du ressort exclusif du ministère des Finances (cf. la section 3.1.3 ci-dessous). Des mesures importantes ont été prises pour rendre les politiques publiques plus transparentes et responsables. En mai 1999, la Diète a voté une loi relative à la diffusion des informations détenues par les organismes administratifs, qui permet aux citoyens d'exiger des ministères et agences concernés la communication de leurs informations sur la gestion des finances publiques. La loi de 2001 sur l'évaluation des politiques publiques, qui a été adoptée pour permettre de mesurer l'action de chaque ministère et agence, rapproche le Japon des premières étapes de la gestion axée sur les performances.

## **2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire**

Le Japon a introduit certains principes traditionnels dans le cadre juridique du budget. Toutefois, les principes modernes de transparence et de performance n'ont pas été officiellement intégrés à la législation budgétaire, à l'exception des stipulations générales de la Constitution et de la loi sur les finances publiques. La Constitution, en particulier, exige l'accord préalable de la Diète pour que l'exécutif puisse lever l'impôt et dépenser des fonds publics. La Constitution mentionne aussi spécifiquement le principe de responsabilité à l'article 90 ; celui-ci prévoit que les comptes définitifs de

dépenses et de recettes de l'État soient contrôlés annuellement par le Conseil de l'audit, qui détermine si les fonds publics ont été utilisés conformément aux lois et règlements applicables. En outre, le pouvoir exécutif est responsable de sa gestion budgétaire devant la Diète. Cette dernière vérifie si le budget a été exécuté comme elle l'entendait et donne quitus aux comptes budgétaires définitifs contrôlés par le Conseil de l'audit (art. 90 de la Constitution).

La Constitution, complétée par la loi sur les finances publiques, énonce le principe de l'annualité budgétaire. Elle prévoit que soit établi un projet de budget pour chaque exercice (art. 86), qui commence le 1<sup>er</sup> avril et se termine le 31 mars de l'année suivante (PFA, art. 11). Les estimations budgétaires doivent porter sur une durée de 12 mois. Le budget annuel est approuvé avant le début de l'exercice auquel il se réfère. On donne pour toutes les transactions une estimation de leur effet sur une période d'un an, mais le gouvernement déroge à ce principe quand il doit financer des projets de plus longue durée. Dans ce cas, la Diète peut approuver des autorisations de programme pluriannuelles (PFA, art. 14 bis).

Les principes d'unité et d'universalité jouent un rôle important dans la procédure budgétaire. La loi sur les finances publiques stipule que l'ensemble des recettes et des dépenses soit intégré dans le budget annuel (principe d'universalité, art. 14). Cependant, le principe d'unité n'est pas pleinement respecté, puisque trois budgets distincts (compte général, comptes spéciaux et organismes parapublics), ne figurant pas dans le même document, sont soumis à l'approbation de la Diète. Bien qu'il y ait consolidation des recettes et des dépenses, le solde budgétaire global calculé sur la base des comptes nationaux n'apparaît pas.

La loi sur les finances publiques (art. 23) retient le principe de spécialité, selon lequel les recettes et les charges doivent être décrites avec un certain degré de détail dans les documents budgétaires. Les unes et les autres doivent être classées en fonction des ministères ou agences concernés. A l'intérieur de ce cadre, les recettes sont décomposées par nature et les dépenses par destination.

Le principe de l'équilibre budgétaire, inscrit dans la loi sur les finances publiques, exige que les charges budgétaires soit compensées par les ressources : « les dépenses de chaque exercice budgétaire doivent être financées par les recettes de cet exercice » (art. 12). La loi définit les recettes comme les fonds perçus, qui constituent la source des règlements effectués pour satisfaire les demandes émanant des différents échelons de l'État. Les dépenses sont définies comme les fonds décaissés pour satisfaire les demandes émanant des différents échelons de l'État au cours d'un exercice budgétaire donné (art. 2). Aux termes de la même loi, les dépenses doivent

être autorisées dans la limite des recettes, ces dernières englobant les emprunts destinés à financer les travaux publics (art. 4) ; mais, comme on l'a noté plus haut, des lois spéciales outrepassant ce principe ont été adoptées.

En définitive, la transparence budgétaire est, à bien des égards, conforme aux critères internationaux (FMI, 2001a), notamment par la richesse de l'information communiquée à la Diète et au public ; pourtant, il reste des progrès à faire dans des domaines essentiels. Ainsi, le gouvernement ne fournit pas à la Diète de données consolidées pour le compte général, les comptes spéciaux et les budgets des satellites de l'État. Il ne donne pas non plus, dans le projet de loi de finances, d'informations relatives au budget consolidé de l'État central, des collectivités locales et de la sécurité sociale.

### **3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire**

#### ***3.1. L'exécutif et le législatif***

##### *3.1.1. Aperçu général*

Le Japon est un pays unitaire et une démocratie parlementaire, où les pouvoirs publics s'exercent à trois niveaux (l'État central, les régions qui sont surtout des préfectures, et les autres collectivités locales). La Constitution confère le pouvoir exécutif au Cabinet. Celui-ci est seul habilité à préparer un projet de budget et à le soumettre à la Diète vers le début du mois de janvier. La Diète se compose de deux chambres : la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers. La levée de l'impôt et la dotation de crédits requièrent l'autorisation de la Diète. Les délibérations sur le projet de budget commencent à la chambre basse. Puis, après avoir été voté en séance plénière, il est transmis à la Chambre haute vers le début de mars sans d'ailleurs qu'il s'agisse d'une règle légale.

##### *3.1.2. Rôles et responsabilités du Cabinet et des ministres*

La Constitution stipule que le Cabinet, composé du Premier ministre et des autres ministres institués par la loi, dispose du pouvoir exécutif (art. 65 et 66). Le Premier ministre, qui dirige le Cabinet, est choisi au sein des membres de la Diète par une résolution de celle-ci (art. 67). La Constitution confère au Cabinet diverses attributions, notamment : *i*) l'application fidèle de la loi, *ii*) l'administration de la fonction publique, et *iii*) l'établissement du budget et sa présentation à la Diète. L'Office du Cabinet, de création récente, a été établi par une loi de janvier 2001 qui a regroupé plusieurs structures administratives, parmi lesquelles l'ancien Cabinet du Premier

ministre et l'Agence de planification économique. L'Office du Cabinet est responsable de la programmation et de la coordination globales des politiques pour assurer les fonctions stratégiques du Cabinet<sup>1</sup>. La loi sur le Cabinet de 1947, amendée en spécifie le mode de fonctionnement et limite le nombre de ses membres à 17 au plus<sup>2</sup>. La Constitution stipule que les ministres membres du Cabinet sont collectivement responsables de l'exercice du pouvoir exécutif (art. 66).

### *3.1.3. Institution des ministères et des agences de l'exécutif*

Les principes généraux pour la création de ministères, de commissions et d'agences sont fixés par la loi d'organisation nationale (LON) de 1948 amendée<sup>3</sup>. Ce texte ne formule que des règles globales, tandis que la liste des ministères, des commissions et des agences figure en annexe. Une loi distincte, définissant ses missions, est nécessaire pour l'établissement de chaque ministère (art. 4). C'est ainsi que la loi de 2000, portant création du ministère des Finances, a été adoptée à la suite de réformes de l'organisation de l'État central. Ce ministère, qui comporte à la fois un bureau du budget et un bureau des impôts, est responsable de la gestion budgétaire de l'État central. Il établit le budget national, le soumet à l'approbation du Cabinet et surveille son exécution par les ministères dépensiers.

Le Conseil de politique économique et budgétaire (CPEB)<sup>4</sup>, mis en place en 2001 sous l'autorité de l'Office du Cabinet, partage avec le ministère des Finances la responsabilité de la politique budgétaire et de la préparation de la loi de finances (loi de 1999 relative à l'institution de l'Office du Cabinet). Bien que sa mission soit de conseiller le Cabinet, il délibère de quelques grandes questions, notamment la politique économique et budgétaire ainsi que les lignes générales à suivre pour préparer le budget. L'un des aspects les plus surprenants de la procédure budgétaire est le fait que le premier projet de lignes directrices pour l'établissement du budget émane du CPEB. Le ministre des Finances, qui siège à ce conseil, contribue à la définition de la politique économique et financière. En revanche, c'est le ministre de la Gestion publique, de l'intérieur et des PTT qui est responsable des finances et de l'administration des collectivités locales.

Les objectifs et la portée des activités de chaque entreprise publique sont spécifiés par la législation qui l'a créée. La plus grande partie des financements publics, sous forme d'augmentations de capital, de prêts et de subventions, sont inscrits dans le budget national. Les comptes de résultats et les bilans des 62 plus grandes entreprises nationales sont notamment communiqués à la Diète. Ces entreprises, et certaines sociétés privatisées dans lesquelles l'État conserve une participation, ont des obligations de

service public relatives à la prestation de services universels et d'autres objectifs à caractère non commercial.

### *3.1.4. Les responsabilités des hauts fonctionnaires*

Il n'existe pas de dispositions légales spéciales visant les hauts fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions budgétaires. Tous les serviteurs de l'État sont tenus de respecter un code de conduite, qui procède de la loi de 2000 (amendée) sur l'éthique de la fonction publique nationale. Le code interdit aux fonctionnaires de traiter le public de façon inéquitable et discriminatoire en ce qui concerne les informations recueillies dans l'exercice de leurs fonctions ; c'est la conséquence du principe selon lequel ils sont au service de l'ensemble de la nation et non pas de groupes d'intérêts particuliers.

### *3.1.5. Institution et rôles des commissions parlementaires*

Selon la Constitution, la Diète est l'organe le plus élevé de la puissance publique et le seul détenteur du pouvoir législatif (art. 41). La loi sur la Diète prévoit que le budget doit être d'abord soumis à la Chambre des représentants et qu'une commission du budget, à caractère permanent, est instituée pour examiner le projet déposé par le Cabinet devant les deux chambres (art. 41). Quand des divergences surviennent entre celles-ci dans l'examen du budget, la Constitution (art. 60) et le chapitre 10 de la loi sur la Diète (portant sur les relations entre les deux assemblées) prévoit une procédure spéciale pour arriver à un accord ; il s'agit de la réunion d'une commission mixte des deux chambres, composée d'élus spécialement choisis. Si cette commission ne parvient pas à s'entendre ou si la Chambre des conseillers ne vote pas une résolution définitive dans les 30 jours suivant la réception du budget transmis par la Chambre des représentants, les décisions de cette dernière prévalent. Cette procédure facilite les délibérations budgétaires des deux assemblées sans ralentir indûment le passage du projet de loi de finances à la Diète.

## ***3.2. Rôles et responsabilités des administrations infranationales***

La Constitution amendée pose les principes fondamentaux du fonctionnement des collectivités locales. En premier lieu, les lois relatives à leur organisation et à leurs activités doivent respecter le principe d'autonomie locale (art. 92). En deuxième lieu, les membres des assemblées locales et les responsables de l'exécutif à ce niveau doivent être élus au suffrage universel direct (art. 93). En troisième lieu, les collectivités locales sont habilitées à gérer leur patrimoine, leurs affaires et leur administration

ainsi qu'à édicter leur propre réglementation dans le cadre de la loi (art. 94) ; cette dernière leur délègue d'importantes responsabilités.

L'un des principaux textes en la matière est la loi de 1947 sur l'autonomie locale (amendée), qui établit une structure à deux niveaux : les préfectures et les municipalités (il existait, en avril 2004, 47 préfectures, y compris la zone métropolitaine de Tokyo, et 3 100 communes ou districts) ; cette loi prévoit également la structure, la composition et les compétences des conseils élus et de leurs organes exécutifs. Enfin, elle définit le statut des collectivités locales, règle leurs relations avec l'État central et entre elles, et comporte des dispositions relatives à leurs affaires financières et à d'autres questions administratives importantes.

Bien que les collectivités locales aient le droit d'imposer et de collecter des taxes (loi de 1950 amendée sur la fiscalité locale), le mode général de prestation des services demeure centralisé et les ressources des collectivités locales restent très dépendantes de l'aide de l'État central. Celles qu'elles se procurent sur place représentent 35 % à 40 % du total de leurs rentrées. De plus, la loi de 1948 sur les finances locales (amendée) les autorise également à émettre des obligations pour financer les investissements et les dépenses des entreprises publiques (art. 5). Mais les préfectures doivent, pour émettre des emprunts, obtenir l'accord préalable du ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur et des PTT, tandis que les municipalités demandent celui de la préfecture<sup>5</sup>. Par ailleurs, les collectivités locales touchent des subventions directes de l'État central et perçoivent des recettes au titre de divers dispositifs de partage fiscal (encadré 3). L'affectation des concours versés par le trésor est déterminée à l'avance par l'État central, en vertu de la loi sur les finances locales. La base juridique des accords de partage du produit de l'impôt est constituée par plusieurs lois sur les transferts fiscaux, notamment la loi de 1955 sur les transferts au profit du réseau routier local (amendée).

La loi de 1950 relative aux transferts aux collectivités locales (amendée) prévoit que leurs estimations de recettes et de dépenses soient approuvées par le Cabinet, communiquées à la Diète pour information et publiées (Conseil des collectivités locales pour les relations internationales, 2002). Le système permet de montrer si les rentrées des collectivités locales seront suffisantes pour assurer un niveau donné de service et respecter les obligations fixées par la loi. L'exercice consiste à calculer le total des revenus et des charges locales ; si les premiers sont insuffisants, l'État central est tenu de soutenir financièrement les collectivités décentralisées en modifiant la fiscalité locale, en majorant les transferts, en émettant des emprunts ou par d'autres moyens.



### Encadré 3. Japon : subventions de l'État central aux collectivités locales

- **Subventions affectées.** Les aides du trésor sont des fonds versés par l'État central aux collectivités locales à des fins spécifiques. Elles sont de trois types : 1) les participations obligatoires du trésor dans des actions entreprises sous la responsabilité conjointe de l'État et des collectivités locales, 2) les subventions du trésor, qui sont distribuées pour soutenir des initiatives locales, et 3) les concours au titre de fonctions qui incombent à l'État central, mais sont déléguées aux collectivités locales pour des raisons de commodité et d'efficacité.
- **Péréquation fiscale dans un but principal de redistribution.** En vertu de la loi sur les transferts aux collectivités locales, certains impôts sont partagés ; on veut ainsi remédier à l'inégale capacité des collectivités locales à collecter des recettes, pour leur permettre d'assurer un niveau uniforme de services administratifs et d'effectuer des investissements publics de base pour la population. La redistribution porte sur un certain pourcentage du produit des impôts à l'échelle nationale : 32 % pour l'IRPP, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les alcools ; 24 % pour les taxes à la consommation ; et 25 % pour les droits d'accise sur le tabac.
- **Péréquation fiscale à des fins spécifiques.** La loi sur les transferts fiscaux aux collectivités locales prévoit l'affectation d'une partie du produit de certains impôts nationaux à des objets spécifiques. Un exemple notable de cette pratique concerne la taxe sur les carburants, tels que l'essence, destinée aux réseaux routiers locaux, qui est collectée par l'État pour être ensuite reversée aux préfectures et aux communes ou districts.

## 4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire

### *4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif*

#### *4.1.1. Portée institutionnelle du budget*

La loi sur les finances publiques s'applique au budget national (art. 1), qui est divisé en un compte général et des comptes spéciaux (art. 13) et les budgets des organismes parapublics. Le budget national englobe la totalité des ministères, commissions et organismes publics ainsi que certaines entreprises publiques. Il est présenté à la Diète sous forme d'un compte général, de 31 comptes spéciaux (leur nombre en avril 2004) et des budgets de neuf organismes placés dans la mouvance de l'État<sup>6</sup>. Alors que tous les ministères figurent au compte général, certains d'entre eux seulement sont habilités à créer des comptes spéciaux et des organismes parapublics. La loi

sur les finances publiques ne s'applique pas aux budgets des collectivités locales, qui sont régis par la loi sur les finances locales.

#### 4.1.2. *Fonds extrabudgétaires et affectation de recettes*

Le budget est fragmenté en raison de la multiplicité des comptes spéciaux et des organismes parapublics (Ministère des Finances, 2004, p. 3). Seule la loi peut prévoir des comptes spéciaux (PFA, art. 13). Le gouvernement les a créés pour divers motifs : la réalisation de projets particuliers, l'administration et la gestion de fonds spécifiques ou encore la gestion de recettes et de dépenses hors du compte général. Tous les comptes spéciaux sont soumis à examen parlementaire et on ne peut leur affecter de crédits qu'avec l'accord de la Diète. En général, chaque compte spécial dispose de ressources propres. Certains peuvent couvrir leur déficit en empruntant ou grâce à des fonds provenant du compte général. La politique de prêts de l'État est financée par l'un des comptes spéciaux, le compte de financement des prêts budgétaires, qui joue un grand rôle dans le programme de prêts et d'investissements budgétaires (FILP). Le régime public des retraites et les services de santé sont gérés par des comptes spéciaux (compte spécial des retraites et compte spécial des assurances sociales).

Un certain nombre d'organismes parapublics ont été institués par des lois spéciales. Bien que l'État subventionne ces entités, qui sont intégralement capitalisées, les budgets de la plupart d'entre elles ne sont pas soumis à l'autorisation de la Diète. C'est toutefois le cas de neuf organismes (sept sociétés financières publiques et deux banques<sup>7</sup>) qui sont étroitement liés à la politique générale de l'État. Comme la plupart des organismes parapublics ne sont pas des unités institutionnelles comprises dans les « administrations publiques » (selon la définition donnée par le manuel de statistiques financières du FMI ; FMI, 2001b), ils ne peuvent être considérés comme des fonds extrabudgétaires. Il s'agit plutôt d'activités quasi budgétaires, l'État faisant appel à des entreprises – financières ou non financières – pour réaliser des objectifs de politique budgétaire. Les entreprises en question sont placées sous la surveillance des ministères dépeniers. Aux termes de la loi, le budget et le plan financier de chaque société d'État doivent être approuvés à la fois par le ministre des Finances et par le ministre de tutelle.

#### 4.1.3. *Définition des agrégats budgétaires*

La loi ne définit pas les divers agrégats budgétaires. S'agissant du compte général, les lignes directrices relatives aux demandes de crédits définissent et plafonnent clairement l'essentiel des dépenses totales de

l'exercice suivant. Mais il est difficile de définir les « administrations » à cause de l'usage étendu de comptes spéciaux, dont certains sont extérieurs au secteur public dans son acception la plus large.

#### *4.1.4. Règles budgétaires*

Jusqu'en 1975, on a appliqué strictement une règle d'or, limitant les emprunts publics à des « bons de construction » émis pour financer les dépenses d'investissement. Elle a ensuite été remplacée par des lois renouvelables, qui ont autorisé l'État à émettre aussi des obligations spécialement destinées à couvrir le déficit. La loi de réforme structurelle du budget a fixé un objectif à moyen terme de réduction du déficit budgétaire, mais elle a été suspendue en 1998. En 2003, le gouvernement a présenté un programme révisé, intitulé « Perspectives et réformes », dont l'objectif est de geler les dépenses des administrations au niveau atteint pendant l'exercice 2002 (environ 39 % du PIB) et de dégager un excédent primaire au début des années 2010. Si cette règle n'est pas légalement contraignante, elle n'en a pas moins une influence réelle au sein du Cabinet, instance qui prend les décisions importantes concernant les budgets annuels.

#### *4.1.5. Calendrier de la préparation du budget et de sa présentation à la Diète*

La Constitution prévoit seulement que le Cabinet élabore un projet de budget et le soumet à la Diète. La loi sur les finances publiques (art. 27) précise que le projet est transmis à la Diète par le Cabinet, au mois de janvier de l'exercice en cours. La plupart des modalités du calendrier de la procédure budgétaire (encadré 4) ressortissent de la loi sur les finances publiques, d'instructions générales ou de règlements.

Le Premier ministre et les autres ministres soumettent au ministre des Finances des estimations initiales de recettes et de dépenses (appelées « demandes budgétaires »). L'ordonnance gouvernementale relative au budget, au règlement et aux comptes publics fixe comme limite à l'envoi des demandes la fin août (sept mois avant le 1<sup>er</sup> avril, date du début de l'exercice budgétaire suivant) (art. 8). Auparavant, le ministère des Finances propose des plafonds de dépenses, après avoir consulté le Premier ministre et l'Office du Cabinet. Le CPEB examine en détail ces lignes directrices et les adresse aux ministères quand le Cabinet les a agréées<sup>8</sup>. La loi sur les finances publiques prévoit que le ministre des Finances se consulte avec les ministères dépensiers sur leurs demandes et prépare le projet de budget que le Cabinet doit approuver (art. 18), généralement en décembre. Quand le Cabinet a pris sa décision, les documents budgétaires sont préparés par le ministre des Finances et soumis à la Diète en janvier (art. 21 et 27).

#### Encadré 4. Japon : calendrier de la procédure budgétaire

- 1<sup>er</sup> avril : début du nouvel exercice budgétaire.
- Avril à août : préparation par les ministères dépensiers de leurs demandes de crédits.
- Juillet à août : le CPEB examine les lignes directrices pour les demandes des ministères et le Cabinet les officialise.
- Fin août : les ministères dépensiers soumettent leurs demandes au ministère des Finances.
- Septembre à décembre : examen minutieux des demandes de crédits des ministères dépensiers et discussions bilatérales avec le ministère des Finances pour élaborer le projet de budget soumis à l'approbation du Cabinet.
- Début décembre : publication des lignes directrices pour la formulation du budget préparées par le ministère des Finances et approuvées par le Cabinet.
- Mi-décembre : le ministère des Finances présente au Cabinet le projet de budget. Négociation finale entre le ministre des Finances et chaque ministère dépensier pour résoudre les derniers différends, qui portent en général sur des questions politiques importantes.
- Fin décembre : le Cabinet approuve le projet de budget.
- Début janvier : le projet de budget est soumis à la Diète.
- Mars : la Diète vote le budget.

Source : ministère des Finances, 2004.

#### 4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif

Contrairement à la plupart des pays, où l'adoption du budget au sein de l'exécutif est déterminée par des règles internes, la loi sur les finances publiques comporte quelques dispositions essentielles en la matière. Vers le début du mois de décembre, le Cabinet fixe « les principes généraux sur la formulation du budget » et le ministère des Finances finalise le projet du budget conformément aux exigences de la loi sur les finances publiques. Des négociations ont lieu entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers concernés. Quand elles ont abouti, le projet est officiellement approuvé par le Cabinet fin décembre. En vertu de la loi sur les finances publiques, le Cabinet doit soumettre à la Diète le projet budgétaire et des

documents supplémentaires pendant le mois de janvier de l'exercice en cours (art. 27).

#### 4.1.7. Documents annexés au projet de loi de finances

La loi sur les finances publiques mentionne spécifiquement cinq domaines qui doivent être couverts par le projet budgétaire soumis à la Diète (art. 16). Certains articles de la loi donnent des détails sur ces cinq rubriques :

- **Les dispositions générales.** Il s'agit de donner une vision exhaustive du budget, en indiquant par exemple les plafonds assignés aux émissions d'obligations et de bons du trésor, aux emprunts temporaires et à d'autres engagements devant être assumés par le trésor ; on donne aussi des informations sur les dépenses de travaux publics et sur d'autres questions intéressant l'application du budget (art. 22).
- **Le budget des recettes et des dépenses.** L'exécutif prépare des estimations conformément aux procédures imposées par la loi sur les finances publiques. Un état détaillé des recettes et des charges doit être annexé au budget.
- **Les autorisations de programme.** Les dépenses qui font exception au principe de l'annualité budgétaire englobent le BTP et les activités industrielles (art. 14 bis). Le même article limite à cinq ans au maximum la période d'autorisation des engagements. La portée et la durée des projets concernés sont décidées par résolution de la Diète.
- **L'autorisation de report de crédits sur l'exercice suivant.** Elle se produit quand une dotation n'est pas susceptible d'être utilisée au cours de l'exercice, en raison de sa nature ou de tout autre motif postérieur au budget ; le report est soumis à une résolution de la Diète (art. 14 ter).
- **Les futurs engagements éventuels du trésor (autorisation de contrats).** Ce système permet à l'État de contracter pour des projets qui impliquent un engagement pour un exercice budgétaire donné, alors que tout ou partie des dépenses sera à la charge d'exercices ultérieurs. Le projet de budget doit inscrire les crédits correspondant à ces contrats (art. 15). Le gouvernement est tenu d'obtenir une autorisation anticipée de la Diète en vue de l'éventualité de décaissements futurs.

**Cadre macroéconomique et stratégie budgétaire à moyen terme.** Le budget est basé sur le principe de l'annualité, figurant dans la loi sur les finances publiques (art. 14), et aucune législation ne demande de présenter un cadre budgétaire à moyen terme ; mais le gouvernement a mis en place une programmation budgétaire de ce type pour encadrer ses décisions

économiques et financières. Le ministère des Finances publie habituellement une « projection budgétaire à moyen terme » à la fin du mois de janvier, date du début de la session parlementaire. L'Office du Cabinet élabore aussi des hypothèses à moyen terme en utilisant un modèle macroéconomique. Si ces projections permettent à la Diète d'être informée des conséquences durables pour les finances publiques de la politique budgétaire actuelle, elle ne sont pas assorties de limites précises imposées à l'évolution des dépenses totales ou de certaines catégories d'entre elles pour les années à venir.

**Mesures nouvelles et services votés.** La loi sur les finances publiques ne prévoit pas de distinction, dans le projet de budget, entre les mesures nouvelles et les services votés. Toutefois, en pratique, les projections à moyen terme du ministère des Finances mentionnées plus haut reposent sur l'hypothèse d'une reconduction des politiques en vigueur<sup>9</sup>, alors que celles de l'Office du Cabinet intègrent certains changements résultant notamment de réformes structurelles.

**Informations liées aux performances.** En vertu de la loi de 2001 sur l'évaluation des politiques publiques, les ministères dépensiers doivent donner des informations relatives à l'évaluation de leurs actions quand ils soumettent leurs demandes au ministère des Finances. Chaque ministère divulgue de nombreux renseignements de cette nature tout au long de l'année et le ministère de la Gestion publique adresse à la Diète un rapport général d'évaluation, mais ce type de données ne se trouve pas dans la documentation budgétaire. Il n'en reste pas moins que la Diète est en mesure d'utiliser des informations relatives aux performances à l'appui de ses décisions budgétaires.

**Dépenses fiscales, passifs virtuels et risques budgétaires.** Aucune loi ne fait obligation au gouvernement d'inclure dans le budget un état des dépenses fiscales et des principaux risques budgétaires. Pourtant, le ministère des Finances transmet habituellement à la commission budgétaire de la Diète un rapport sur les dépenses fiscales. Ce dernier indique le montant du manque à gagner résultant de chaque dépense fiscale spécifique sur plusieurs exercices, y compris celui en préparation.

Les garanties données par l'État doivent être autorisées par la Diète. Il faut donc que les documents budgétaires comportent des renseignements détaillés sur chaque contrat prévoyant des garanties et des indemnisations de l'État. En outre, pour chaque garantie, le montant des obligations et des annulations (flux) ainsi que des reports sur les exercices suivants (stocks) figure dans l'« état des engagements publics », qui est soumis au Parlement en même temps que les comptes annuels définitifs.

**Autres informations exigées par la loi.** La loi sur les finances publiques prévoit que de nombreuses autres informations soient annexées au

budget (art. 28), concernant notamment les sociétés contrôlées par l'État (encadré 5). En pratique, les comptes de résultats et les bilans des 62 plus grandes entreprises publiques sont communiqués à la Diète.

#### **Encadré 5. Japon : autres documents annexés au projet de budget**

- Présentation des recettes du budget.
- Présentation des demandes de dépenses programmées par chaque ministère ou agence.
- Rapport d'exécution des trois précédentes lois de finances y compris l'exercice en cours.
- Rapport sur la situation du trésor pour les trois précédentes lois de finances y compris l'exercice en cours.
- Rapport sur l'encours des emprunts publics, le solde estimé et les échéances de remboursement.
- Rapport sur l'évolution du patrimoine public au cours des trois années précédentes.
- Rapport sur les bilans et les comptes de résultats des grandes entreprises dans lequel l'État a investi au cours des trois années précédentes.
- Rapport sur les éventuels engagements futurs du trésor et calendrier des remboursements.
- Rapport sur les dépenses pluriannuelles.

#### *4.1.8. Budgets du Parlement et des autres organes constitutionnels*

Les organes constitutionnels, en particulier les deux chambres du Parlement, la Cour suprême et le Conseil d'audit, préparent leurs estimations budgétaires de façon différente des ministères dépensiers. La loi sur les finances publiques prévoit une procédure spéciale à leur égard ; elle leur donne compétence pour établir leurs propres estimations et les soumettre directement au Cabinet, qui coordonne toutes les propositions budgétaires (art. 17)<sup>10</sup>. La loi sur les finances publiques demande au ministre des Finances de procéder, sous le contrôle du Cabinet, aux modifications nécessaires des estimations proposées par les organes constitutionnels (art. 18). Quand le Cabinet entend prendre des décisions en la matière, la loi prévoit qu'il sollicite au préalable l'avis des autorités placées à la tête de ces

organes (art. 18). En outre, dans les cas où le Cabinet révisé en baisse leurs estimations, la loi lui impose de s'en expliquer dans le budget (art. 19).

## ***4.2. La procédure budgétaire à la Diète***

### *4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget et contraintes pesant sur le débat budgétaire à la Diète*

En vertu de la Constitution et de la loi sur la Diète, l'examen parlementaire commence à la Chambre des représentants. Les principales règles fixées par le législateur sont les suivantes :

- Chaque assemblée peut instituer une commission budgétaire chargée d'examiner le projet de budget (art. 41).
- La commission budgétaire est tenue d'organiser des auditions publiques portant sur l'ensemble du budget et de recueillir les opinions des parties intéressées (art. 51).
- Des motions d'amendement du budget sont autorisées (cf. 4.2.3 ci-dessous).

Après son passage à la commission budgétaire de la chambre basse, le budget fait l'objet d'un vote en séance plénière. Une fois adopté, il est adressé à la Chambre des conseillers dont la commission budgétaire délibère dans les mêmes conditions que celles de la chambre basse. Elle renvoie le budget devant la chambre haute qui se prononce en séance plénière. Si le budget a été adopté avant le 1<sup>er</sup> avril, il entre en vigueur à partir de cette date, qui marque le début de l'exercice. La Constitution et la loi sur la Diète prévoient des procédures spéciales pour arriver à un accord sur un texte commun, lorsque les deux chambres ont des divergences sur la loi de finances (cf. la section 3.1.5 ci-dessus).

### *4.2.2. Budget provisoire*

La loi sur les finances publiques (art. 30) permet au Cabinet d'établir un budget provisoire, couvrant une fraction spécifiée de l'exercice, afin d'assurer la continuité des services publics quand le Cabinet estime que le budget normal ne pourra être adopté le 1<sup>er</sup> avril pour des raisons telles que l'approche d'une élection générale. Le budget provisoire devient caduc au moment de l'adoption du budget régulier par la Diète. Les dépenses ou les contrats basés sur le budget provisoire sont réputés faire partie du budget annuel normal. La loi ne précise pas la portée des lois de finances provisoires mais, en pratique, on y inscrit seulement les crédits qu'il est indispensable d'affecter pour assurer un fonctionnement normal de l'État jusqu'à l'adoption par la Diète du budget complet.



### 4.2.3. *Pouvoirs d'amendement*

La loi sur la Diète l'habilite à amender le projet de budget. Pour être adoptée, une motion d'amendement budgétaire doit être soutenue par au moins 50 représentants ou 20 conseillers (art. 57 bis), mais la loi ne prévoit pas de limites numériques aux amendements du projet de budget. Cependant, la Constitution réserve au Cabinet le droit de faire des propositions en matière budgétaire. De plus, la loi sur la Diète fait obligation à l'une des commissions budgétaires de donner au Cabinet la possibilité de s'exprimer sur une proposition d'amendement qui majore le montant total du budget (art. 57 ter)<sup>11</sup>. Bien que le Cabinet ne dispose pas d'un droit de veto sur les amendements budgétaires de la Diète, on s'accorde à reconnaître que celle-ci ne peut modifier sensiblement les projets budgétaires du gouvernement. Compte tenu de la nature d'un système parlementaire où l'exécutif dépend directement du soutien d'une majorité, et sachant que la composition de la Diète et celle du gouvernement sont liées, le projet de budget de l'exécutif est accepté, par convention, sans amendements ou changements majeurs<sup>12</sup>. De même que dans d'autres régimes parlementaires, si la Diète refusait le projet présenté par le gouvernement, cela serait considéré comme une motion de censure à son égard.

### 4.2.4. *Autorisation des recettes*

Selon la Constitution, l'institution de nouveaux impôts ou la modification de ceux qui existent ne peut s'opérer que par la législation ou selon les modalités qu'elle prévoit (art. 84). La loi sur les finances publiques stipule que toute surtaxe ainsi que tous prix monopolistiques ou redevances, dont le produit revient légitimement ou pratiquement à l'État, sont déterminés conformément à la législation ou par résolution de la Diète (art. 3)<sup>13</sup>. En outre, la Diète se prononce sur le projet annuel de recettes publiques, ventilées selon leur origine, qui est établie par le Cabinet.

### 4.2.5. *Nature, structure et durée des dotations*

Les dotations budgétaires précisent les limites que les dépenses publiques ne peuvent dépasser, bien que cela ne soit pas spécifié par la législation. S'agissant de leur composition, la loi sur les finances publiques prévoit, pour les différents comptes, une classification administrative (par ministère et par direction) et par chapitres (*kwan*) selon l'objectif du crédit (art. 23). Au sein des ministères, les chapitres de dépenses (*kwan*) doivent être subdivisés en articles (*kou*). Les articles (*kou*) sont l'unité des dotations autorisées par la Diète et les documents budgétaires en donnant une décomposition chiffrée détaillée. Le budget est principalement adopté sur la base d'un classement économique des dépenses, complété par une

présentation par thèmes et par un classement fonctionnel à un niveau plus fin. Les ministères dépensiers doivent respecter cette nomenclature en exécutant leur budget.

#### *4.2.6. Reports de crédits et dépenses par anticipation*

Les dotations sont normalement accordées pour un an, sauf en ce qui concerne certaines dépenses. Dans des secteurs comme le BTP et l'industrie, où l'exécution des projets est d'une durée supérieure, l'État peut continuer à effectuer des paiements pendant plusieurs exercices budgétaires, sous réserve d'un accord préalable de la Diète (art. 14 bis de la loi sur les finances publiques). Ce dispositif ne peut pas excéder cinq exercices consécutifs, sauf si la Diète l'autorise. Il n'existe pas de dotations à caractère permanent.

Les crédits qui ne semblent pas pouvoir être consommés en totalité au cours de l'exercice budgétaire sont reportés de droit sur l'exercice suivant, dans des circonstances exceptionnelles. La loi sur les finances publiques permet le report sur le prochain exercice, avec l'agrément du ministère des Finances, s'il découle de la nature de la dépense ou de motifs quelconques survenus après le vote du budget ; cela sous réserve d'un accord préalable de la Diète (art. 14). La loi (art. 43) prévoit que, pour obtenir l'agrément du ministère des Finances, les ministères dépensiers établissent un état des reports, où ils justifient au cas par cas leurs demandes et en indiquent le montant. S'ils l'obtiennent, les crédits peuvent être reportés et utilisés pendant les exercices suivants dans la limite autorisée. Les ministères dépensiers doivent également informer le ministère des Finances et le Conseil de l'audit de l'usage fait des crédits différés.

#### *4.2.7. Autorisations relatives à la dette publique*

La Constitution stipule que toutes les obligations contractées par l'État soient autorisées par la Diète (art. 85). Les obligations comprennent à la fois l'endettement et les engagements potentiels, tels que les garanties. La loi sur les finances publiques ne permet l'émission d'obligations publiques ou d'autres formes d'emprunts que pour des objectifs limitativement définis, comme le financement de travaux publics d'un montant ne dépassant pas celui fixé par une résolution de la Diète et avec un calendrier de remboursement soumis à celle-ci (art. 4). Le recours à la Banque du Japon est exclu, sauf pour certaines modalités de l'émission des emprunts publics (art. 5). Le plafond d'émission des obligations ou d'autres formes d'emprunts de l'État doit figurer dans les dispositions générales du budget annuel et être autorisé par la Diète (art. 22). Une autre contrainte est prévue dans l'éventualité d'un excédent du budget courant lors d'un exercice

quelconque : sans préjudice d'autres dispositions légales, plus de la moitié de l'excédent doit être consacrée au rachat d'obligations et à l'apurement des autres emprunts dans un délai de deux ans suivant l'exercice excédentaire (art. 6).

#### 4.2.8. *Promulgation, veto et publication du budget*

Il n'existe pas d'obligation légale de promulgation, car le budget n'est pas considéré comme une loi devant être promulguée pour entrer en vigueur. La Constitution et la loi sur les finances publiques prévoient que le gouvernement porte le budget à la connaissance du public après son adoption. La Constitution demande aussi au Cabinet de donner régulièrement à la Diète des informations budgétaires (art. 91). Selon la loi sur les finances publiques, le contenu du budget doit être mis à la disposition du public accompagné de documents explicatifs dès que la Diète l'a voté (art. 46).

#### 4.2.9. *Budgets supplémentaires (lois de finances rectificatives)*

La loi sur les finances publiques constitue le fondement juridique des budgets supplémentaires. Elle donne au Cabinet la faculté d'élaborer et de soumettre à la Diète un projet amendant le budget initial (art. 29). Il n'y a pas de limites légales au nombre de lois de finances rectificatives. Le Cabinet peut les établir et les soumettre à la Diète dans les cas suivants : 1) pallier une insuffisance de crédits pour satisfaire aux obligations légales de l'État ou accorder une rallonge, après le bouclage du budget, pour faire face à des dépenses additionnelles ou à des obligations contractuelles ; 2) modifier le budget, en raison de circonstances intervenues après son élaboration.

Les lois de finances rectificatives sont présentées pour toutes sortes de motifs, tels que la nécessité de stimuler l'économie ou de remédier aux conséquences d'une catastrophe naturelle. Le budget définitif diffère souvent du budget initial, qui peut éventuellement avoir un caractère restrictif comparativement à l'exercice antérieur. L'usage fréquent de ces correctifs risque de saper la confiance à l'égard de la valeur du budget initial.

#### 4.2.10. *Incidences budgétaires d'autres projets de loi*

Quand une motion d'amendement d'un projet de loi se traduit par une augmentation des dépenses publiques ou exige une action budgétaire, la loi sur la Diète demande aux chambres, ou aux commissions budgétaires, de permettre au Cabinet d'émettre un avis sur cette proposition ayant une incidence budgétaire (art. 57 ter).

### **4.3. Exécution du budget**

#### *4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses*

L'exécution du budget est régie par la loi sur les finances publiques. Celle-ci prévoit que le Cabinet affecte aux ministères des dotations de crédits décomposées par article et par ligne (art. 31). Le ministère des Finances doit les communiquer au Conseil d'audit (art. 31). La responsabilité globale de l'exécution du budget incombe au responsable de chaque ministère et agence, après répartition détaillée des crédits (art. 32). Pour pouvoir effectuer des dépenses, les ministères dépensiers sont tenus par la loi d'établir un plan de déblocage des crédits et de le soumettre à l'accord du ministère des Finances (art. 34). Celui-ci doit également préparer des instructions générales d'application, sur lesquelles le Cabinet se prononce ; elles tiennent compte de l'état de la trésorerie publique, des recettes, des financements et des dotations à utiliser. Quand le ministre des Finances a approuvé le plan de décaissements, il doit en informer les ministères dépensiers et la Banque du Japon.

#### *4.3.2. Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses*

Aucune disposition légale ne permet au pouvoir exécutif d'annuler des crédits votés. En pratique, quand le besoin s'en fait sentir, il présente une loi de finances rectificative.

#### *4.3.3. Dépassements de crédits, dépenses imprévues et fonds d'urgence*

Aux termes de la Constitution, la Diète doit autoriser l'existence d'un fonds d'urgence et le doter de crédits pour faire face aux insuffisances imprévues du budget initial, sous la responsabilité du Cabinet (art. 87). Sur cette base, le Cabinet insère dans le budget annuel un certain montant de crédits non affectés, sans mentionner de destination particulière ; la Diète examine ensuite si cette enveloppe est appropriée. Une fois le projet de budget adopté par la Diète, le Cabinet peut disposer de ces fonds pour faire face à des événements imprévus, tels que des catastrophes naturelles ou une conjoncture économique inférieure aux prévisions. La loi sur les finances publiques fixe les modalités d'utilisation du fonds d'urgence. Elle donne au ministère des Finances le droit de le gérer et d'y puiser (art. 35). Pour y recourir, les ministères dépensiers doivent préparer des documents spécifiant leurs motifs, le montant des dépenses à effectuer et leur mode de calcul, puis les soumettre au ministère des Finances (art. 35). Ensuite, ce dernier examine et ajuste les requêtes et sollicite une décision du Cabinet. Quand le

Cabinet a approuvé les propositions du ministère des Finances, les fonds peuvent être débloqués. Après avoir tiré sur le fonds d'urgence, les ministères sont tenus d'établir et de soumettre un rapport décrivant l'utilisation des crédits. Enfin, le ministère des Finances établit un rapport exhaustif, qu'il demande à la Diète d'approuver après l'ouverture de sa session ordinaire suivante.

#### 4.3.4. *Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

La loi sur les finances publiques restreint strictement l'utilisation que peuvent faire les ministères dépensiers des crédits votés. Elle leur interdit d'employer les fonds à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été autorisés dans le budget (art. 32). Elle ne leur permet pas non plus de transférer les crédits inscrits dans des chapitres budgétaires (*kwan*) entre ministères ou entre directions (art. 33). Une telle opération ne peut s'effectuer, sous réserve de l'accord du ministère des Finances, que si elle a été approuvée à l'avance par la Diète au regard des nécessités de la loi de finances. Les ministères dépensiers qui souhaitent redéployer des crédits au niveau des lignes budgétaires (c'est-à-dire au sein des articles, *kou*) ne peuvent le faire qu'avec l'agrément du ministère des Finances (art. 33.2). Si un ministère souhaite procéder à des virements de crédits entre articles (*kou*), il doit y être autorisé par la Diète.

#### 4.3.5. *Programmation de la trésorerie, gestion des actifs et de la dette de l'État*

Le ministère des Finances est responsable de la programmation en valeur ainsi que de la gestion des actifs et de la dette de l'État. Conformément au plan d'exécution du budget approuvé par ce ministère, les ministères dépensiers reçoivent des fonds prélevés sur les comptes du trésor tenus par la Banque du Japon (art. 2 de la loi de 1947 sur la comptabilité publique, amendée). En cas de présentation, à la Banque du Japon, d'un chèque tiré par un ministère dépensier, celle-ci est tenue de l'honorer (art. 28). La loi sur la comptabilité publique prévoit aussi la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable pour prévenir les risques éventuels de corruption (art. 26). La loi sur les finances publiques constitue le fondement juridique de la gestion du patrimoine national. Sauf dispositions légales contraires, le patrimoine national ne peut être cédé pour financer les dépenses publiques ou à vil prix. Il doit être administré de la façon la plus efficace possible (art. 9).

#### 4.3.6. *Audit interne*

Les activités financières des ministères dépensiers sont contrôlées par le ministère des Finances. La loi sur les finances publiques prévoit qu'ils mettent en œuvre leur budget conformément aux instructions générales données par le ministère des Finances, qui doivent être approuvées par le Cabinet. Selon la loi de 1947 sur la comptabilité publique (amendée), le ministère des Finances peut ordonner aux ministères dépensiers de lui communiquer l'état de leurs recettes et de leurs dépenses, de procéder à des contrôles sur place de l'état d'exécution du budget et, sous réserve d'une décision du Cabinet, de donner les instructions nécessaires à cette exécution (art. 46). Bien que le ministère des Finances soit investi de ce pouvoir, il n'a pas exigé des contrôles sur place depuis longtemps. En revanche, depuis l'exercice 2002, il enquête sur l'application de certains projets pour vérifier si les ministères dépensiers s'en acquittent effectivement et avec efficacité. Les audits internes s'effectuent selon des procédures prévues par des directives administratives générales des ministères dépensiers et sont soumis à des contrôles du Conseil de l'audit.

### 4.4. *Comptabilité publique et rapports budgétaires*

#### 4.4.1. *Le cadre comptable*

La loi sur les finances publiques stipule que les comptes de l'État comprennent un compte général et des comptes spéciaux (art. 13). L'autorisation de dépenser sur des montants monétaires, la loi sur les finances publiques énonçant que « les dépenses signifient les fonds déboursés » (art. 2). Le terme « revenu », tel que l'utilise la loi, doit s'entendre comme les fonds perçus qui servent à effectuer les paiements nécessaires à la satisfaction des demandes ; les « dépenses » doivent s'entendre comme les fonds déboursés pour satisfaire les diverses demandes (art. 2). Il ne peut y avoir de transactions qu'en numéraire.

#### 4.4.2. *Opérations bancaires de l'État*

Il est ouvert à la Banque du Japon un compte du trésor national ; les recettes du compte général et des comptes spéciaux de l'État y sont versées, tandis que l'on y prélève pour régler leurs dépenses (loi de 1947 sur la comptabilité publique, amendée). L'État dépose tous ses fonds à la Banque du Japon où ils sont affectés à un compte courant, un compte distinct ou un compte réservé ; les versements et les prélèvements sur ces comptes doivent transiter par la Banque du Japon (Ministère des Finances, 2004, p. 16).

#### 4.4.3. *Rapports en cours d'exercice*

En vertu de la Constitution, le Cabinet doit informer la Diète et le public de la situation des finances publiques à intervalles réguliers et au moins une fois par an (art. 91). En conséquence, un rapport trimestriel d'exécution du budget est diffusé à la Diète et au public, avec un décalage d'un trimestre. Un rapport mensuel des entrées et des sorties sur le compte du trésor est également communiqué, avec un délai de deux mois (FMI, 2001a).

#### 4.4.4. *Comptes et rapports annuels*

Selon la Constitution, le Conseil de l'audit contrôle les comptes annuels de l'État et le Cabinet doit les soumettre à la Diète en même temps que le rapport du Conseil de l'audit (art. 90 de la Constitution et art. 40 de la loi sur les finances publiques). La loi sur les finances publiques prévoit qu'après la clôture de l'exercice budgétaire, les ministères dépensiers communiquent leurs comptes au ministère des Finances pour qu'il puisse les agréger. À partir de là, le ministère des Finances établit des comptes consolidés de recettes et de dépenses ainsi qu'une situation des engagements (art. 37). Quand le Cabinet a donné son accord, les comptes annuels doivent être adressés au Conseil de l'audit, le 30 novembre au plus tard (art. 39), c'est-à-dire huit mois après la fin de l'exercice.

Il n'existe pas de disposition législative imposant au gouvernement d'élaborer des rapports spéciaux, présentant par exemple des projections à long terme ou des projets de politique budgétaire ou encore indiquant les principaux risques pesant sur les prévisions budgétaires.

### 4.5. *Audit externe*

#### 4.5.1. *Indépendance des responsables, du financement et des activités*

Le Conseil de l'audit a été établi par la Constitution, qui lui donne pour mission d'opérer un contrôle annuel des comptes suivi d'un rapport (art. 90). Elle laisse au législateur le soin de préciser l'organisation et les compétences du conseil. C'est pourquoi une loi sur le Conseil de l'audit a été votée en 1947. Contrairement à d'autres pays, le contrôleur des comptes ne dépend pas directement de la Diète mais du Cabinet. Toutefois, la loi organise son indépendance vis-à-vis du Cabinet en matière d'activités, de nominations et de financements (art. 1 de la loi sur le Conseil de l'audit).

Le conseil se compose de commissions d'audit, comprenant trois commissaires, et d'un bureau exécutif général pour assurer l'indépendance de sa gestion et de ses décisions (art. 2). Les commissaires sont nommés par le Cabinet avec l'agrément des deux chambres du Parlement (art. 4). Le président du Conseil d'audit est nommé par le Cabinet après avoir été élu

par les commissaires (art. 3). Leur mandat est de sept ans et ne peut être renouvelé qu'une fois (art. 5). Un commissaire ne cesse ses fonctions, par décision des deux chambres, que s'il est empêché de les accomplir du fait de son état mental ou physique ou en cas de forfaiture (art. 6). En outre, un commissaire ne peut être destitué que s'il est condamné à une lourde peine pénale (art. 7). La loi sur les finances publiques réserve au Conseil d'audit une procédure budgétaire spéciale pour renforcer son indépendance financière : elle lui donne le droit de préparer ses propres estimations budgétaires et de les soumettre au Cabinet.

#### 4.5.2. *Champ d'application institutionnel des audits*

La loi sur le Conseil de l'audit lui donne pour mission de contrôler toutes les opérations, de nature financière ou non financière, de l'État central et des entreprises publiques (art. 22 et 23). Les entreprises publiques comprennent les entités dont une partie du capital est détenue par l'État ou dans lesquelles il a investi. Les contrôles portent sur :

- Les recettes et les dépenses de l'État.
- L'acceptation et la distribution de fonds et de biens appartenant à l'État.
- Les comptes des entités juridiques où l'État possède une participation supérieure à 50 %.
- Les titres qui sont propriété de l'État ou dont il a la garde ainsi que les fonds et les biens dont il a la garde.
- L'acceptation et la distribution de fonds, de biens et de titres par les entités en dehors de leurs démarches au nom de l'État.
- Les comptes des organismes qui reçoivent de l'État, directement ou indirectement, des subventions, incitations financières ou d'autres formes d'aides telles que des prêts ou l'indemnisation de pertes.

#### 4.5.3. *Types de contrôles*

Aux termes de la loi sur le Conseil de l'audit, il doit contrôler les comptes annuels pour s'assurer de leur adéquation et corriger les erreurs dans une optique d'exactitude, de régularité, d'économie, d'efficacité et d'efficacité (art. 20). Il lui faut vérifier : 1) si les dépenses effectuées (comptabilisées) correspondent bien à l'application du budget et à l'état des finances (exactitude) ; 2) si la comptabilité est conforme aux obligations, lois et règlements relatifs au budget (régularité) ; 3) si les projets budgétaires sont appliqués de façon économique et efficace (esprit d'économie et



d'efficience) ; et (4) si les objectifs des projets sont atteints (efficacité). Dans le passé, les deux premières préoccupations étaient dominantes, mais, depuis la fin des années 90, les audits axés sur la lutte contre le gaspillage ainsi que sur l'efficacité et l'efficience prennent une importance croissante (OCDE, 2000).

#### *4.5.4. Pouvoirs d'investigation*

Les organismes contrôlés par le Conseil de l'audit doivent lui remettre leurs états financiers et tous documents en rapport, selon la réglementation en vigueur (art. 24). Le Conseil de l'audit peut envoyer ses collaborateurs effectuer des contrôles sur place, périodiquement ou ponctuellement (art. 25). Pour l'accomplissement de ses missions, il est en droit d'exiger la communication des livres de comptes, documents ou rapports des organismes qu'il est chargé de contrôler ; il est également habilité à interroger toute personne concernée ou à la convoquer (art. 26).

#### *4.5.6. Mise en œuvre des conclusions*

Quand, à la suite de ses investigations, le Conseil de l'audit juge qu'un fonctionnaire responsable de transactions financières publiques a causé une perte grave à l'État, intentionnellement ou par négligence flagrante, il peut demander la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire au ministre concerné ou à toute autre personne chargée d'encadrer ce fonctionnaire (art. 31). Dans le cas où le Conseil de l'audit décide qu'un fonctionnaire gérant des fonds ou des biens publics est passible de remboursement, le ministre concerné doit lui ordonner d'effectuer ce remboursement conformément à la décision du conseil (art. 32). Enfin, lorsque le conseil conclut qu'un fonctionnaire responsable d'une transaction financière publique a commis un délit dans l'exercice de ses fonctions, il doit saisir le procureur public (art. 33).

## **Notes**

1. Le nouvel Office du Cabinet s'insère dans une structure dont les trois composantes sont liées : le nouvel Office du Premier ministre (comprenant le secrétaire général et les conseillers), le secrétariat général du Cabinet

(comprenant un petit nombre de collaborateurs, 50 à 100 environ, chargés des problèmes stratégiques du gouvernement) et l'Office du Cabinet, qui traite une large gamme de problèmes et a la dimension d'un ministère.

2. Les principaux membres du Cabinet, actuellement au nombre de 17, sont : le Premier ministre, le ministre de la Gestion publique, de l'Intérieur et des PTT, le ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Finances, le ministre de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, le ministre de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, le ministre de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, le ministre de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, le ministre de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports, enfin le ministre de l'Environnement. On trouvera plus de précisions à l'adresse suivante : [www.kantei.go.jp/foreign/constitution\\_and\\_government/the\\_cabinet\\_law.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/the_cabinet_law.html).
3. Consulter, pour plus de précisions, le site Internet : [www.kantei.go.jp](http://www.kantei.go.jp).
4. Le CPEB est un conseil représentatif intégré à l'Office du Cabinet, qui a été mis en place par la réforme administrative de 2001. Il a pour mission de permettre au Premier ministre d'assurer la direction effective de la politique économique et budgétaire, en s'appuyant sur les opinions de personnalités compétentes. Il se compose du Premier ministre (président), du secrétaire général du Cabinet, du ministre de la Gestion économique et budgétaire, du ministre des Finances, du ministre de l'Économie, du ministre de la Gestion publique et de l'Intérieur, du gouverneur de la Banque du Japon et de quatre personnalités extérieures au gouvernement.
5. La loi de décentralisation de 2000 a modifié cet état de fait. A partir de l'exercice 2006, les préfectures devront consulter le ministère, et les municipalités s'adresser aux préfectures. Si le ministère et les préfectures ne donnent pas leur agrément à l'émission d'emprunts, les préfectures et les autres collectivités locales pourront passer outre à condition d'avoir informé à l'avance leurs parlements respectifs.
6. Ces budgets sont soumis à la Diète, et votés par elle, au même moment, bien qu'ils soient établis séparément. Le compte général, communément qualifié de « budget », couvre les principales actions de l'État telles que les travaux publics, la sécurité sociale, l'éducation, la science, la défense nationale et la coopération économique. Tous les impôts nationaux sont inclus dans les recettes du compte général, même s'ils sont partagés avec les collectivités locales ; mais plusieurs prélèvements dont le produit est affecté font exception à cette règle, notamment les taxes routières.
7. On peut citer comme exemples la société de financement des PME et des familles (*National Life Finance Corporation*), la société de financement du logement, la société de financement de l'agriculture, de la sylviculture et

des pêches, la société de financement des entreprises de collectivités locales, la Banque japonaise de coopération internationale et la Banque japonaise de développement.

8. Les lignes directrices fixent des limites à l'ensemble des demandes de crédits pour l'exercice budgétaire suivant, y compris les travaux publics et la sécurité sociale. Elles sont habituellement exprimées sous forme de hausse (baisse) en valeur absolue ou en pourcentage par rapport au montant de l'exercice précédent. En outre, ces orientations générales spécifient les objectifs budgétaires du gouvernement, les mesures proposées et les procédures de préparation des budgets sectoriels.
9. Les hypothèses retenues pour les projections du ministère des finances peuvent être consultées sur le site du ministère, notamment [www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004f\\_04.htm](http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004f_04.htm).
10. Les ministères soumettent leurs estimations au ministère des Finances (c'est-à-dire à un autre ministère), alors que la Diète, la Cour suprême et le Conseil d'audit les soumettent au Cabinet (c'est-à-dire à un autre organe constitutionnel).
11. Cet article est ambigu, car le terme « budget » recouvre à la fois les recettes et les charges. Selon une interprétation littérale, cela signifie qu'une augmentation des dépenses ou des recettes doit être examinée par le Cabinet. Mais, comme la loi ne mentionne pas la possibilité de diminution du « budget », la question se pose de savoir si la Diète est habilitée à réduire les impôts sans l'intervention du Cabinet.
12. Les budgets n'ont été amendés que quatre fois depuis la fin de la Seconde guerre mondiale (Tanaka, 2003).
13. L'article 3 de la loi sur les finances publiques a été suspendu par une législation spéciale (loi relative à l'exception pour l'article 3 sur les finances publiques, 1948). Elle prévoit que « le gouvernement peut fixer ou réviser les prix visés à l'article 3 de la loi sur les finances publiques en l'absence de législation ou d'autorisation de la Diète pour toute la durée d'une situation économique exceptionnelle ».

## *Bibliographie*

Conseil des collectivités locales pour les relations internationales (Council of Local Authorities for International Relations) (2002), *Local Government in Japan*, Tokyo.

FMI (2001a), *Japan: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, Fonds monétaire international, Washington, DC.

FMI (2001b), *Manuel de statistiques de finance publiques*, Fonds monétaire international, Washington, DC.

Ministère des Finances (2004), « Understanding the Japanese Budget 2004 », [www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004.htm](http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004.htm), Tokyo.

OCDE (2000), *Études économiques de l'OCDE, Japon*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n°74, OCDE, Paris.

Tanaka, Hideaki (2003), « Assainissement des finances publiques et planification budgétaire à moyen terme au Japon », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n°2, OCDE, Paris.

## Nouvelle-Zélande\*

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>428</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>433</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>434</i>
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire .....</i>	<i>438</i>

\* Cette étude a bénéficié des observations de Roger Beckett et Ken Warren du Trésor néo-zélandais, de Wendy Ventner, membre de l'Office de l'auditeur général, et de collègues de l'OCDE, dont David Rae du Département économique.

## 1. Aperçu général

### *1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire*

Depuis le milieu des années 80, le cadre juridique du budget a été modernisé sous l'effet de réformes ambitieuses et sans précédent (Scott, 2001). Une série de lois, visant à introduire des changements fondamentaux de la gestion budgétaire et financière, a été promulguée au cours de la décennie terminée en 1994 (encadré 1). Depuis lors, quelques amendements et modifications sont intervenus. Le cadre juridique déterminant les procédures se compose de la loi constitutionnelle de 1986, de la loi de 1989 sur les finances publiques (PFA), amendée, et de la loi de responsabilité budgétaire (FRA) de 1994, amendée. La loi de 1988 sur le secteur public (SSA) régit les acteurs du système budgétaire.

#### **Encadré 1. Nouvelle-Zélande : principales lois sur le système budgétaire\***

- Loi constitutionnelle de 1986.
- Loi de 1989 sur les finances publiques, amendée (PFA).
- Loi de 1994 sur la responsabilité budgétaire (FRA).
- Loi de 1988 sur le secteur public, amendée ; loi de 1986 sur les entreprises publiques, amendée.
- Loi de 2001 sur le contrôle des comptes publics, amendée.
- Loi de 2004 sur les entités de la Couronne.

\* En 2004, la loi PFA de 1989 et la loi FRA de 1994 ont été fusionnées en un seul texte : la loi sur les finances publiques (gestion du secteur public).

Source : Toutes ces lois peuvent être consultées sur le site de l'office juridique du Parlement (*Parliamentary Counsel Office*) [www.legislation.govt.nz](http://www.legislation.govt.nz).

La loi constitutionnelle de 1986 énonce que le Parlement est l'autorité législative suprême et contrôle les finances publiques. Elle propose des principes en matière budgétaire : elle précise que la Couronne (l'État) ne peut lever des impôts, effectuer des emprunts ou dépenser des fonds publics qu'en vertu d'une loi votée par le Parlement. Ces principes sont repris par des documents juridiques officiels, par la jurisprudence des tribunaux et par des conventions (cf. State Services Commission, 1995 ; Governor General's Office, 2004).

La loi sur les finances publiques (PFA) prévoit les modalités d'utilisation des ressources financières de l'État : 1) elle définit les modalités générales de l'examen par le Parlement de la gestion gouvernementale des actifs et des engagements de la Couronne, y compris les propositions de dépenses ; 2) elle fixe les responsabilités pour l'usage des ressources financières publiques ; 3) elle précise les obligations minimales d'information financière des ministères et des agences de la Couronne ; et 4) elle protège les actifs de l'État, en soumettant à une autorité et un contrôle légaux l'émission d'emprunts, l'octroi de garanties, la gestion des comptes bancaires et l'investissement de fonds publics.

La loi de responsabilité budgétaire (FRA) formule des principes de transparence et de responsabilité pour la gestion des finances publiques. Elle demande au gouvernement de faire connaître régulièrement ses orientations budgétaires à court et à long terme, sous la forme de déclarations de politique budgétaire, de rapports de stratégie financière et de mises à jour économiques et financières. Des obligations minimales relatives au contenu de ces rapports sont prévues. La loi de 1989 sur les finances publiques (PFA) modifiait les modalités de gestion et de prise de décision des organismes publics, au niveau individuel, dans le but de rendre la prestation des services de l'État plus efficace et responsable ; en revanche, la loi FRA de 1994 était centrée sur les contraintes de politique macro-budgétaire, en particulier la réduction de la dette publique et la réalisation d'excédents courants (Janssen, 2001). En 2004, la loi FRA de 1994 a été intégrée à la partie concernant la « responsabilité budgétaire » d'une loi PFA révisée (on trouvera un guide de la nouvelle législation dans Treasury, 2004). Bien que le toilettage juridique de 2004 n'ait pas sensiblement modifié le système budgétaire, la nouvelle loi sur les finances publiques donne plus de souplesse aux dotations de produits. Plusieurs commentateurs avaient auparavant attiré l'attention sur l'importance excessive donnée aux produits au détriment des résultats (par exemple, Audit Office, 1999 ; Petrie et Webber, 2001 ; Rae, 2002).

La loi de 1986 sur les entreprises publiques (SOEA) et la loi de 1988 sur le secteur public sont deux autres textes importants pour la gestion financière du secteur public. La première permet à l'État de rendre des services de nature commerciale selon un mode d'organisation similaire à celui des entreprises privées. Elle a pour but d'améliorer l'efficacité et la rentabilité des entreprises appartenant à l'État.

La loi sur le secteur public est consacrée à l'organisation administrative des principaux services publics. Elle crée de nouvelles relations de responsabilité entre les directeurs généraux des ministères et les ministres. Les premiers sont des fonctionnaires de carrière (il n'y a pas de nominations politiques) ; ils ont perdu leur inamovibilité et sont désormais nommés à

terme fixe, avec pour mission de remplir des obligations contractuelles vis-à-vis du ministre, qui devient « acheteur » de services publics. Cette loi rend les directeurs généraux pleinement responsables de l'emploi de leur personnel dans des conditions analogues à celles en vigueur dans le secteur privé. En échange d'une plus grande flexibilité de la gestion budgétaire – la plupart des contrôles sur les intrants ont été assouplis – on a rendu les cadres dirigeants des ministères responsables de la fourniture de produits aux ministres.

La loi de 2001 sur le contrôle des comptes publics a révisé le statut de l'office de contrôle et d'audit général. En sa qualité d'agent du Parlement, le contrôleur et auditeur général garantit, en toute indépendance, aux élus et aux citoyens que les organismes publics opèrent et rendent compte de leurs performances conformément à la volonté du Parlement. Cette loi fixe également les responsabilités, missions et prérogatives du contrôleur et auditeur général ainsi que la portée et la procédure du contrôle des entités publiques ; elle prévoit enfin l'obligation d'informer la Chambre des représentants.

La loi sur les entités de la Couronne a été adoptée en 2004. Elle établit une classification des divers types d'« agences autonomes » qui ont été instituées dans les années 90 (particulièrement) pour appliquer la politique gouvernementale de gestion décentralisée, mais responsable, des ressources du secteur public.

## ***1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire***

On a distingué trois phases dans les grandes réformes du système budgétaire : la marchéisation (1985-91), la phase stratégique (1992-96) et celle de capacité d'adaptation (depuis 1997) (Pallot, 2002). Avant 1985 – pendant les époques traditionnelle et « managériale » – les méthodes de gestion publique étaient très critiquées, en raison de l'absence d'objectifs clairs et de responsabilité à l'égard des résultats (Treasury, 1989). Les relations entre les buts poursuivis par les actions publiques et les desseins globaux des gouvernements étaient souvent obscures. La comptabilité publique ne mesurait pas l'utilisation totale des ressources, puisque le coût intégral du capital n'était pas pris en considération. L'administration par les services centraux limitait la liberté de gérer efficacement et avait pour conséquence une médiocrité de la prise de décision centralisée. L'organisation de l'État était conçue pour contrôler les intrants, plutôt que les performances réalisées dans la production de services publics. La prise de conscience de ces errements s'est conjuguée aux difficultés macro-budgétaires des années 80 pour aboutir au passage d'une nouvelle législation, destinée à améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion



financière publique (Janssen, 2001). On a doté les ministres de nouveaux outils d'examen des priorités de la dépense publique et de l'efficacité de leurs services.

Cette réforme n'a pas seulement été le résultat de lourds déficits budgétaires et d'une hausse de la dette publique, elle a aussi été inspirée par les idées économiques (Schick, 1996 ; Scott, 1996). La théorie du management a servi de référence pour donner plus de pouvoir aux dirigeants du secteur public, qui, faute de liberté d'action, ne pouvaient être tenus pour responsables des résultats. On les a donc autorisés à : *i*) dépenser et recruter à leur convenance dans le cadre des budgets fixés, *ii*) faire leurs propres choix en matière de dépenses d'exploitation et d'autres achats, et *iii*) diriger leur organisation sans contrôle préalable. Mais si la doctrine du management est à l'origine de certaines innovations du secteur public, elle n'explique pas le recours de l'État à des méthodes de type contractuel ou l'accent mis sur les produits. La nouvelle économie institutionnelle, la théorie du mandat (*agency*) et celle des coûts de transactions ont constitué le fondement intellectuel de ces nouveautés. Selon l'analyse économique institutionnelle, les intérêts du gestionnaire peuvent diverger de ceux du propriétaire, ce qui entraîne des résultats médiocres et insuffisants. Pour susciter des comportements appropriés, on a défini au préalable des critères de performance des dirigeants, leurs résultats devant être publiés et analysés de près. Un ministère bien géré doit : *i*) avoir des objectifs clairs qui permettent aux dirigeants de savoir ce que l'on attend d'eux et servent aussi à surveiller leurs performances, *ii*) exposer avec transparence ces objectifs et les moyens choisis pour les atteindre, *iii*) donner aux dirigeants et aux autres fonctionnaires des incitations pour accomplir les objectifs agréés et *iv*) mettre en place des modes de motivation et d'information qui accroissent la responsabilité des mandataires vis-à-vis des mandants. La loi de 1988 sur le secteur public a transformé tous les chefs des administrations ministérielles en directeurs généraux ayant un contrat à terme fixe.

Environ dix-huit mois après la promulgation, en 1989, de la loi sur les finances publiques, tous les ministères sont passés de la comptabilité basée sur les paiements à celle des droits constatés (ou engagements). La loi de responsabilité budgétaire de 1994 (FRA) a fait obligation au gouvernement de définir et de communiquer des objectifs économiques et budgétaires à moyen et long terme ainsi que de préciser les principaux résultats. Ce texte a fixé des règles de responsabilité budgétaire, afin d'ancrer une stratégie de stabilité macro-budgétaire au moment où le système électoral était réformé ; on a abandonné le scrutin majoritaire à un tour, hérité du Royaume-Uni, en faveur d'un régime de représentation proportionnelle.

En 2001, une commission consultative a examiné le fonctionnement du nouveau système de gestion financière pendant les années 90. Elle a

distingué quatre changements à effectuer en priorité : améliorer l'intégration des services fournis ; remédier à la fragmentation du secteur public et œuvrer pour son harmonisation ; faire progresser la population et la culture ; renforcer la capacité de direction des agences centrales. En réponse à ces conclusions, le gouvernement (Minister of Finance and Minister of State Services) a présenté en 2003 un projet de loi (gestion du secteur public) comprenant :

- L'intégration des lois PFA et FRA et l'adjonction d'amendements sur les points suivants : élargir les dotations, pour donner aux ministres davantage de souplesse, tout en préservant l'information du Parlement et la responsabilité à son égard ; développer l'information diffusée par les ministères pour enrichir les données sur les performances attendues et effectives ; renforcer la fonction de contrôle de l'auditeur général en lui permettant d'ordonner à un ministre de s'expliquer devant le Parlement, quand il a des raisons de croire qu'une dépense effectuée était illégale ou non conforme à la dotation correspondante.
- Des amendements à la loi sur le secteur public : extension des missions du commissaire aux services publics, pour qu'il donne des orientations à l'ensemble du secteur public, notamment en matière d'éthique, de valeurs et de normes, et aussi pour qu'il favorise la formation d'un encadrement supérieur de l'État.
- Le vote d'une nouvelle loi sur les entités de la Couronne portant sur les éléments suivants : créer les conditions d'une collaboration stratégique entre les ministres et les organes directeurs des entités de la Couronne pour définir des objectifs de performance et faire connaître leur réalisation ; clarifier les relations entre les ministres et les différentes entités de la Couronne, en assurant bien la cohérence des fonctions ; renforcer l'intégration des entités de la Couronne au secteur public ; diffuser des informations relatives à l'ensemble des administrations.

Enfin, le règlement de la Chambre des représentants a été amendé, en décembre 2003, pour renforcer le rôle du Parlement, et en particulier de la Commission des finances et des dépenses. Mais, si la surveillance qu'elle exerce sur les entités de la Couronne et les entreprises publiques a été accrue, le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire restera faible tant que subsistera le « veto financier », c'est-à-dire le droit qu'a le gouvernement de rejeter toute les propositions parlementaires d'amender son projet de budget (sauf sur des points très mineurs).

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

La législation budgétaire intègre tous les grands principes classiques (autorité, annualité, universalité, unité et spécialité), au même titre que les principes modernes (responsabilité, transparence, stabilité et performance).

L'un des principes fondamentaux des finances publiques, celui de l'autorisation juridique de dépenser, est inscrit dans la loi constitutionnelle de 1986 et dans la loi sur les finances publiques (PFA). La première dit explicitement qu'aucun fonds public ne peut être dépensé s'il n'est pas prévu par une dotation budgétaire votée par le Parlement (s. 22). Selon la loi PFA, une dépense ne peut être effectuée que pour couvrir des charges prévues dans les dotations, des coûts liés à l'acquisition ou au développement d'actifs publics, ou pour assurer le remboursement de dettes de l'État. Le Parlement vote les crédits sur la base des droits constatés : son autorité s'exerce donc non seulement sur les décaissements d'argent public, mais aussi sur le fait générateur des obligations de dépenses courantes et en capital.

La loi sur les finances publiques reprend aussi d'autres principes classiques. Les estimations budgétaires portent sur une période de 12 mois, allant du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin (annualité ; PFA, s. 2). En vertu des principes d'universalité et d'unité, toutes les recettes et dépenses doivent figurer, pour leur montant brut, dans le même document. Mais il y a quelques exceptions, puisqu'il est également possible de faire apparaître des dotations en termes nets. Les estimations budgétaires sont établies en fonction des types de dotations par ministères ou agences (règle de la spécialité ; PFA, s. 4).

Les lois PFA et FRA ont été adoptées pour introduire les règles budgétaires modernes, notamment la viabilité des finances publiques ainsi que l'efficacité de la dépense et son efficacité vis-à-vis des objectifs. Selon la loi de responsabilité budgétaire, le gouvernement doit conserver une gestion saine des finances publiques en réduisant la dette totale de l'État à un niveau prudent (règle de stabilité ; FRA, s. 4). La loi de 2001 sur le contrôle des comptes publics organise la responsabilité du gouvernement à l'égard du Parlement en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques et des pouvoirs qui lui sont conférés par la représentation nationale ; elle donne à l'auditeur général l'autorité pour réaliser des contrôles financiers et de performance.

La loi de 1988 sur le secteur public définit le mode d'exercice de la responsabilité des directeurs généraux à l'égard de leurs ministres. Tous les directeurs généraux des ministères concluent des accords de performance avec le ministre responsable. Ces accords prévoient des échéances annuelles, jalonnant la réalisation de résultats spécifiques nécessaires pour

atteindre les grands objectifs fixés dans chaque domaine (Treasury, 1996). La législation budgétaire est également centrée sur une gestion des finances publiques orientée vers les performances.

Le respect du principe de transparence du budget est assuré par les obligations d'information financière figurant dans les lois FRA et PFA. Les ministères, les entreprises publiques, les entités de la Couronne et l'ensemble des administrations établissent des prévisions et des rapports financiers conformes aux « principes comptables généralement reconnus » (GAAP). Les détails de présentation sont évoqués plus loin.

### **3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire**

#### *3.1. L'exécutif et le législatif*

##### *3.1.1. Aperçu général*

La Nouvelle-Zélande a un système politique centralisé et unitaire. Les attributions des collectivités locales demeurent limitées, en dépit des réformes intervenues (OCDE, 1997). Le pouvoir exécutif se compose du gouverneur général, du Premier ministre, du Cabinet, des ministères, des entités de la Couronne et des entreprises publiques. Le législatif ne comprend qu'une assemblée, la Chambre des représentants, dont les membres sont élus tous les trois ans. Le parti qui détient le plus grand nombre de sièges est invité par le gouverneur général à former le gouvernement. Celui-ci est dirigé par le Premier ministre, qui choisit les ministres formant le Cabinet.

##### *3.1.2. Rôles et responsabilités du Cabinet et des ministres*

Le Cabinet, composé des ministres, est présidé par le Premier ministre. Il joue un rôle essentiel dans la formulation de la politique gouvernementale et de la législation. Il doit être soutenu par la Chambre des représentants ; les ministres sont responsables collectivement et individuellement de leurs décisions. En 2004, le Cabinet comptait 20 membres et il y avait cinq ministres qui n'y siégeaient pas. Les ministres membres du Cabinet ont en général un certain nombre de « votes »<sup>1</sup> (dotations budgétaires) à gérer ; c'est ce que l'on appelle leur portefeuille.

Les décisions du Cabinet sont appliquées par les ministres au moyen de leurs administrations ou d'autres agences dont ils sont responsables. Le comité de contrôle des dépenses du Cabinet procède à l'examen détaillé des propositions de dépenses des ministères. En tant que sous-comité du Cabinet, il comprend la plupart des principaux ministres, notamment celui des finances, et est présidé par un ministre des Finances adjoint. Il dispose

du concours d'un groupe de hauts fonctionnaires appartenant à trois instances centrales : l'office du Premier ministre, la Commission des services publics et le Trésor. Au sein du Cabinet, le ministre des Finances est le principal responsable du budget. C'est en principe lui qui prononce le discours budgétaire au nom du gouvernement et il est en charge du Trésor.

### *3.1.3. Institution des ministères et des agences de l'exécutif*

Le Trésor est le principal conseiller économique et financier du gouvernement, qu'il informe de la plupart des propositions de dépenses budgétaires. Il est également responsable de la conception et de l'application générale de la politique financière du secteur public ; il prépare les déclarations de politique financière du gouvernement. Une bonne partie de l'activité du ministère consiste à conseiller le gouvernement sur le contenu du budget annuel, à établir les documents budgétaires et à préparer la législation liée au budget. Dans le cadre de la procédure budgétaire, le Trésor coordonne l'examen des projets de dépenses, procède à l'analyse de politique, établit des prévisions de recettes et de charges, et enfin surveille les flux de rentrées fiscales et les décaissements. Ces fonctions ne sont pas prévues par la législation, ce qui traduit l'héritage britannique ; toutefois, le système détaillé de dotations permet de préciser les services qui incombent au Trésor.

Les entités de la Couronne – qui sont des organismes juridiquement distincts de l'État, mais pas des entreprises publiques – jouent un rôle important dans la prestation des services publics. Elles sont instituées par la loi, et l'État y exerce un contrôle par le biais de liens financiers (Treasury, 1996). L'annexe 4 de la loi sur les finances publiques énumère la plupart des entités ou groupes d'entités de la Couronne. Le gouvernement peut en créer de nouvelles, qui s'ajoutent à cette liste, par décret en conseil. En revanche, il faut, pour les supprimer, amender la loi sur les finances publiques. Les entités de la Couronne sont de nature diverse : elles comprennent des instituts de recherche, des conseils d'administration d'école, des organismes de santé, des agences de développement économique, etc. Le Parlement accorde des dotations budgétaires à la Couronne (État) et non à ces entités elles-mêmes. Comme elles ne font pas partie intégrante de l'exécutif, les entités de la Couronne sont libres d'engager des dépenses, mais doivent supporter d'éventuelles pertes. Néanmoins, les dotations budgétaires sont obligatoires pour l'achat par l'État de produits fournis par les entités de la Couronne et pour les investissements supplémentaires en leur faveur. La loi de 2004 sur les entités de la Couronne a défini un cadre cohérent pour leur gouvernance et prévoit que le Parlement soit informé de leurs performances.

La loi sur les entreprises publiques les a soumises au droit des sociétés (loi de 1955). L'objectif est d'améliorer les activités commerciales telles que les services postaux, la radiotélédiffusion ainsi que la production et le transport de l'électricité. Cette loi leur donne la responsabilité de réussir commercialement. Leurs conseils d'administration rendent compte au ministre des Finances et au ministre des Entreprises publiques, qui ne peuvent intervenir dans leur gestion quotidienne. Les entreprises publiques ont la même liberté pour emprunter que les sociétés privées ; elles peuvent notamment le faire sans la garantie de l'État. Tout investissement dans le capital d'une entreprise publique est soumis à l'autorisation du Parlement.

#### *3.1.4. Responsabilités des hauts fonctionnaires*

La loi sur le secteur public (SSA) et la loi de responsabilité budgétaire (FRA) constituent le fondement juridique du mode de gestion financière des organes centraux de l'État (ministres, ministères et entités de la Couronne). Les directeurs généraux des ministères sont recrutés par contrat à échéance fixe. Chacun d'entre eux est responsable devant le ministre compétent de l'exécution des fonctions et des missions du ministère, de conseiller les ministres, de bien diriger le ministère et d'assurer ses activités avec efficacité, efficacité et économie.

Les valeurs fondamentales du service public sont énoncées par le code de conduite des services publics néo-zélandais, qui a été établi par le commissaire des services publics en vertu de la loi SSA de 1988 (s. 57). Ce code constitue un guide des normes de comportement à l'intention des agents de l'État. Il pose notamment trois principes que tous doivent suivre : remplir leurs obligations légales à l'égard de l'État avec professionnalisme et intégrité ; accomplir leurs fonctions officielles honnêtement, fidèlement et efficacement ; ne pas nuire à la réputation du service public par leurs activités privées.

#### *3.1.5. Institution et rôles des commissions parlementaires*

La Nouvelle-Zélande a hérité d'un système politique de type britannique, dans lequel le Parlement est en principe l'autorité suprême en matière budgétaire. Il habilite différents ministres à dépenser en votant des dotations de crédits (« Votes ») affectées à des fins spécifiques. Le règlement parlementaire institue une commission des finances et des dépenses parmi les 14 commissions spécialisées de la Chambre des représentants (SO, s. 187 ; cf. Parliament, 2004). Après la présentation du projet de budget par le gouvernement, la commission peut examiner elle-même toute estimation de dépense ou l'adresser à une autre commission spécialisée. Toutes les commissions spécialisées sont en droit de

recommander des amendements. Elles doivent transmettre à la chambre leurs rapports sur les estimations dans les deux mois suivant la présentation du budget. Aucune dotation ne peut être votée si elle n'a pas été examinée par une commission spécialisée. La Commission des finances et des dépenses donne chaque année pour mission à d'autres commissions d'analyser les performances pendant l'exercice précédent et les activités actuelles de chaque ministère, service du Parlement, entité de la Couronne, organisme public ou entreprise d'État.

### **3.2. Rôles et responsabilités des administrations infranationales**

Les administrations décentralisées, qui sont régies par la loi de 2002 sur les collectivités locales, se composent de conseils de régions, de districts et de villes (OCDE, 1997). Les deux dernières catégories sont englobées sous le terme d'« autorités territoriales ». A quelques exceptions près, un groupe d'autorités territoriales se situe dans le ressort d'un conseil régional. Il arrive qu'une autorité territoriale exerce les fonctions légales d'un conseil régional ; elle se dénomme alors « autorité unitaire ». En 2004, on comptait 12 conseils régionaux et 74 autorités territoriales.

Les prérogatives et les fonctions des collectivités locales sont prévues par la loi de 2002 précitée et par d'autres textes par lesquels l'État central a délégué des responsabilités. Ainsi, dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'environnement, une loi de 1991 (*Resource Management Act*) confère des responsabilités et des pouvoirs aux conseils régionaux et aux autorités territoriales en matière de conception et d'approbation des politiques locales. La loi de 1956 sur la santé (chapitre III) donne également compétence aux collectivités locales pour certains aspects de la santé publique.

Les sources de revenus des administrations infranationales sont diverses, la principale étant la fiscalité immobilière et foncière. Le droit de taxer les propriétés privées est établi par la loi de 2002 sur les collectivités locales (imposition foncière). Elle permet aux collectivités locales d'imposer le propriétaire légal de terrains. Les modalités de cette fiscalité du patrimoine peuvent différer : les conseils locaux disposent d'une grande latitude pour choisir la répartition la plus appropriée de la charge fiscale dans leur communauté. Les collectivités locales sont également autorisées à emprunter, conformément à leur politique de gestion des engagements, qui fait partie du plan à long terme de la communauté (loi de 2002). La loi sur les collectivités locales comporte des dispositions assez strictes en matière de consultation des plans, politiques et décisions des conseils locaux ; elle stipule aussi que la Couronne n'est pas tenue de contribuer au paiement des dettes ou engagements des collectivités locales. Les subventions de l'État

central constituent aussi une ressource, quoique modeste. Elles se limitent à des aides directement ciblées (par exemple pour les projets en matière de transport) et à des versements compensatoires, qui se substituent à la taxation foncière quand les terrains sont la propriété de l'État central. Il s'agit donc à la fois de subventions liées et à caractère général. Les autres recettes des autorités territoriales proviennent des amendes et des revenus de leurs activités.

## **4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire**

### ***4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif***

#### *4.1.1. Champ d'application institutionnel du budget*

Les estimations budgétaires sont définies comme « l'énoncé des propositions de dépenses et engagements de la Couronne » (PFA, s. 2). Selon la loi sur les finances publiques, la Couronne signifie l'État souverain, c'est-à-dire tous les ministres et ministères. Les services du Parlement, les entités de la Couronne et les entreprises publiques n'en font pas partie ; les collectivités locales non plus. Le budget présenté au Parlement comporte des prévisions concernant la totalité des ministères et agences de l'État central ainsi que les demandes de dotations aux ministères et aux services du Parlement.

#### *4.1.2. Fonds extrabudgétaires et affectation de recettes*

La portée de la loi annuelle de dotation des crédits est limitée à la Couronne. Il existe divers fonds et entités légales dont les budgets sont autorisés par d'autres instances que le Parlement. C'est notamment le cas des entités de la Couronne et d'autres organismes publics. La loi de 2004 sur les entités de la Couronne les classe en différentes catégories. La plupart ont été instituées par une législation distincte, par exemple le fonds de retraite de Nouvelle-Zélande, la commission des tremblements de terre et la société d'indemnisation des accidents. Les achats par l'État de services aux entités de la Couronne et les capitaux qu'il leur apporte figurent dans la loi sur les dotations budgétaires, mais pas leurs recettes propres et leurs dépenses. Toutefois, l'ensemble des entités de la Couronne, des autres organismes publics (y compris la Banque centrale) et des entreprises d'État est inclus dans les prévisions officielles du total des recettes et dépenses courantes que l'on trouve dans les documents de stratégie budgétaire.



Un certain nombre de recettes, telles que le produit de l'IRPP, ne sont pas affectées à des dépenses spécifiques. Pourtant, la loi sur les finances publiques autorise la budgétisation en termes nets, c'est-à-dire la rétention par les ministères et les entités qui en dépendent de leurs ressources propres (cf. ci-dessous). Ainsi, la société d'indemnisation des accidents conserve à son usage les droits qu'elle perçoit.

#### *4.1.3. Définition des agrégats budgétaires*

La loi sur les finances publiques ne définit pas les agrégats budgétaires, tels que « les recettes totales d'exploitation » et les « dépenses totales de fonctionnement », qui doivent figurer dans les rapports de stratégie financière et dans d'autres documents. Mais les règles comptables clarifient les définitions et le champ d'application des concepts. A cet égard, la loi PFA amendée en 2004 précise que les états financiers annuels consolidés des « administrations » comprennent, en sus des ministères : la totalité des entités de la Couronne, des organismes énumérés par une autre annexe à la loi, des services du Parlement (dont l'office de l'auditeur général), des entreprises publiques (énumérées dans l'annexe de la loi les concernant) ainsi que la Banque centrale de Nouvelle-Zélande<sup>2</sup>.

#### *4.1.4. Règles budgétaires*

La loi de responsabilité budgétaire prévoit des règles qualitatives. Elles portent sur le montant de la dette et de la situation nette de l'État ainsi que sur les risques budgétaires et la stabilité à moyen terme des finances publiques (encadré 2). Le montant du solde courant (solde budgétaire le plus important dans le cadre de la comptabilisation des droits constatés) est le principal agrégat de politique budgétaire utilisé pour réaliser les objectifs en matière de dette publique.

La loi permet au gouvernement de déroger à ces principes et objectifs, mais seulement de façon provisoire et à condition que le ministre des Finances précise *i)* les raisons de cet écart, *ii)* les mesures que le gouvernement entend adopter pour revenir au respect des règles, *iii)* le délai qu'il juge nécessaire pour y parvenir.

## **Encadré 2. Nouvelle-Zélande : responsabilité budgétaire (dispositions légales)**

- Réduire la dette totale à des niveaux prudents<sup>1</sup>, afin de ménager une marge de protection contre des événements qui pourraient l'alourdir. En 1994, date de l'adoption de la loi de responsabilité budgétaire, la dette publique néo-zélandaise était considérée comme trop élevée. La loi a prévu l'obligation de dégager des excédents courants sur les opérations de l'État jusqu'au moment où la dette publique aurait atteint un niveau prudent. Comme on doit y parvenir par une politique d'excédents courants, cela interdit au gouvernement de se contenter de céder des actifs publics.
- Une fois la dette publique ramenée à un montant jugé prudent, l'y maintenir en faisant en sorte que, pendant une période raisonnable, les dépenses courantes totales ne dépassent pas, en moyenne, les recettes correspondantes. Ce principe signifie qu'après la diminution de la dette publique, l'État ne devra pas emprunter pour couvrir des dépenses courantes. Il s'applique à moyen et à long terme. En courte période, les facteurs conjoncturels peuvent entraîner l'apparition d'excédents ou de découverts du budget courant.
- Porter la situation nette du secteur public à un niveau qui permette d'amortir l'effet de facteurs négatifs ; en d'autres termes, il faut s'assurer que, si l'économie connaît des difficultés, l'État puisse emprunter sans risquer de mettre en cause la viabilité de sa situation nette. En retenant cet objectif, on admet que la solidité des finances de l'État dépend de l'ensemble de son bilan et pas seulement de son endettement.
- Il convient de gérer prudemment les risques auxquels l'État est confronté, c'est-à-dire de reconnaître leur existence et de prendre, si possible, les mesures nécessaires pour y faire face. Cet objectif revient à obliger les gouvernements à réduire effectivement les risques liés à leurs actifs, engagements et à des éléments hors bilan comme les garanties. Ils doivent également s'efforcer d'atténuer les risques relatifs aux opérations courantes, en protégeant efficacement la matière imposable et en gérant les risques associés aux dépenses.
- Poursuivre des politiques qui permettent de prévoir raisonnablement le niveau et le degré de stabilité futurs des taux d'imposition, autrement dit d'éviter des surprises dans ce domaine. Cet objectif reconnaît l'importance de la stabilité fiscale pour les plans du secteur privé, et donc pour la croissance.

1. La loi ne définit pas précisément ce que signifie un niveau « prudent » d'endettement. Cela incombe au gouvernement dans sa déclaration de politique budgétaire et dans son rapport de stratégie financière ; il lui faut aussi justifier son interprétation à l'égard du Parlement et de l'opinion publique. Il peut donc modifier sa définition de la prudence en fonction de facteurs pertinents comme la structure de l'économie, sa vulnérabilité aux chocs, les pressions démographiques, le coût du service de la dette et la composition du bilan de l'État.

#### *4.1.5. Le calendrier de la préparation du budget et de sa présentation au Parlement*

La loi de responsabilité budgétaire demande au gouvernement de faire une déclaration de politique budgétaire devant la Chambre des représentants, le 31 mars au plus tard. Elle doit exposer les principaux objectifs qui guideront les décisions figurant dans le prochain budget, les domaines d'action privilégiés et l'articulation avec le dernier rapport de stratégie financière. La loi sur les finances publiques prévoit que la date de présentation du budget, sous la forme de la première loi de dotation, soit antérieure à la fin du premier mois suivant le début de l'exercice. Elle pourrait être modifiée par résolution de la chambre. En pratique, le gouvernement présente généralement son projet un mois avant le début de l'exercice (qui commence le 1<sup>er</sup> juillet). L'ensemble du calendrier budgétaire (encadré 3) est arrêté par le gouvernement, le délai fixé par la loi n'ayant guère d'importance pratique.

#### *4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif*

Depuis le vote, en 1994, de la loi de responsabilité budgétaire, le calendrier d'élaboration du budget indiqué ci-dessus est conditionné par l'obligation qu'a le ministre de prononcer la déclaration de politique budgétaire le 31 mars au plus tard (c'est-à-dire trois mois avant le début de l'exercice). Du fait des amendements apportés en 2004 à la loi, la déclaration est désormais axée davantage sur les priorités budgétaires, en fonction du rapport de stratégie financière du gouvernement (cf. ci-dessous). Après la déclaration de politique budgétaire, qui annonce la loi de finances, le Cabinet prend les décisions finales.

#### *4.1.7. Documents annexés au projet de loi de finances*

Le jour du budget, le ministre des Finances doit présenter à la Chambre des représentants les documents suivants, en complément du premier projet de dotations (estimations) pour le nouvel exercice (FRA, s. 2) :

- Des informations à l'appui du premier projet de dotations ; il s'agit notamment de détails relatifs à la totalité des « Votes », ainsi que des dotations au titre des charges courantes et des dépenses en capital (cf. encadré 4).
- Un rapport de stratégie financière.
- Une mise à jour économique et financière.

- Les intentions futures de chaque ministère en matière de dépenses courantes, avec un degré de précision plus poussé pour le prochain exercice.

### **Encadré 3. Nouvelle-Zélande : principales étapes et dates de l'élaboration du budget**

- Août-novembre : phase stratégique. Les ministres déterminent les objectifs de la stratégie budgétaire des trois prochaines années. Le Cabinet se prononce sur l'importance relative des résultats qu'il souhaite atteindre dans le budget suivant. Les ministres définissent les priorités qui doivent guider les directeurs généraux des ministères dans la préparation des demandes de crédits. Les décisions prises pendant la phase stratégique sont le fondement de la déclaration de politique budgétaire.
- Décembre-février. Préparation des blocs d'estimations (« Votes ») et lancement d'initiatives budgétaires. Les ministres et les directeurs généraux établissent leurs projets de budgets ainsi que les « accords d'achat » pour l'exercice à venir ; ils font également des plans pour les deux exercices suivants.
- Février-avril. Examen des niveaux de référence du budget. Les ministères affinent leurs propositions. La composition des intrants peut être modifiée, pourvu que le total des crédits ne dépasse pas les limites autorisées. Le Cabinet examine les demandes des ministres et les documents budgétaires proposés. Pour chaque « Vote », les dépenses totales doivent respecter les niveaux autorisés, mais les ministres peuvent demander au Cabinet de modifier les projections de départ.
- Jour du budget (au plus tard le 31 juillet) : communication des documents budgétaires à la Chambre des représentants. En pratique, le budget est souvent présenté en mai ou juin.
- Juillet-septembre : la Commission des finances et des dépenses de la chambre analyse les documents budgétaires et transmet son rapport à la chambre avant le 30 septembre.
- Septembre-octobre : le rapport de la Commission des finances et des dépenses est débattu à la chambre. Celle-ci doit voter les lois de dotations dans les trois mois qui suivent la réception du projet de budget gouvernemental.

#### **Encadré 4. Nouvelle-Zélande : informations requises à l'appui du premier projet de dotations**

Sur la base du projet de loi de 2004 sur les finances publiques (gestion du secteur public) approuvé par la Chambre des représentants.

##### **Pour chaque « Vote » :**

- Un résumé des évolutions financières concernant ce « Vote » pendant l'exercice couvert par le projet de dotation.
- Une comparaison des crédits initialement votés et des estimations de dépenses effectives de l'exercice précédent.

##### **Pour chaque dotation demandée :**

- La portée, le type et la période d'application de la dotation ainsi que le « Vote » auquel elle se rattache.
- Le montant maximum de dépenses courantes ou en capital permis par la dotation.
- Une explication concise des incidences, résultats ou objectifs attendus.
- Le nom du ministre responsable de la dotation et du ministère qui l'utilisera.
- Pour chaque dotation de l'exercice précédent, une comparaison entre crédits votés et dépenses effectives estimées pour les charges courantes et les investissements ; une comparaison entre dépenses effectives pour les charges courantes et les investissements pour chacun des quatre exercices budgétaires antérieurs au précédent.

##### **Pour chaque dotation de catégorie de produits :**

- Les mesures de performance et les normes prévues à réaliser pour toutes les catégories de produits.
- Les dépenses prévisionnelles à engager pour toutes les catégories de produits au sein d'une dotation englobant plusieurs catégories de produits.

##### **Pour chaque ministère :**

- Le nom du ministre responsable du ministère.
- Une prévision de l'actif net du ministère en fin d'exercice.

##### **Pour les autorités législatives permanentes :**

- Des informations équivalentes sur chaque catégorie de dépenses courantes ou d'investissement.

Les propositions de changements significatifs de la forme ou du contenu de cette documentation ou d'autres informations liées au budget doivent être adressées par le ministre des Finances au président de la chambre, qui les présente ensuite aux élus. Le ministre doit, avant d'appliquer ces propositions, prendre en considération les observations éventuelles du président ou des commissions de la chambre qui les ont examinées.

**Cadre macroéconomique et stratégie budgétaire à moyen terme.** Le rapport de stratégie financière doit être présenté en même temps que le budget annuel. Il décrit les objectifs à long terme du gouvernement et ses projets budgétaires à court terme. Il doit comporter des prévisions à échéance d'au moins dix ans pour les principaux agrégats budgétaires et démontrer leur conformité aux règles d'une gestion responsable des finances publiques. Le rapport stratégique doit aussi apprécier la cohérence des objectifs à longue échéance avec ceux qui sont annoncés dans la déclaration de politique budgétaire. Le gouvernement est tenu par la loi de justifier des changements de ses objectifs budgétaires à long terme.

A propos des objectifs « à court terme », le rapport de stratégie financière doit indiquer, pour l'exercice auquel il se rattache et pour les deux suivants au moins, les éléments ci-après : les intentions du gouvernement pour le total des dépenses et des recettes courantes, le solde budgétaire courant, la dette publique totale et la situation nette de l'État. Le rapport doit aussi justifier toute déviation éventuelle à l'égard des orientations à court terme exprimées dans la déclaration de politique budgétaire. Si les projets à court terme contreviennent aux principes d'une gestion budgétaire responsable ou aux objectifs à long terme, le rapport doit en donner les raisons et indiquer les moyens qu'envisage le gouvernement pour assurer le respect des règles ainsi que le délai prévu à cette fin.

La mise à jour économique et financière doit donner des prévisions économiques et budgétaires relatives à l'exercice auquel s'applique le projet de loi de dotation et aux deux suivants ; elle doit également comporter une analyse de l'incidence des modifications de politique fiscale, avec un rappel des réformes fiscales intervenues depuis la précédente mise à jour et de celles qui sont proposées. La loi prévoit que les prévisions économiques couvrent le PIB, les prix à la consommation, le chômage et l'emploi, le solde de la balance des paiements, et s'accompagnent d'une présentation de toutes les hypothèses importantes sur lesquelles elles sont basées. La loi précise également le contenu des projections budgétaires : elles doivent comprendre des états financiers prévisionnels, indiquant notamment les emprunts et « tous autres documents nécessaires pour appréhender clairement les opérations et la situation financière à la fin de chaque exercice budgétaire couvert par la prévision ».

**Mesures nouvelles et services votés.** Depuis que la loi de responsabilité budgétaire fait obligation au gouvernement de justifier toute modification de sa politique budgétaire à moyen terme une fois annoncée, il est soumis à une obligation légale implicite d'apprécier l'incidence des nouvelles mesures sur les hypothèses antérieures faites à « politique inchangée ».

**Informations relatives aux performances.** Le ministre des Finances doit produire, à l'appui des estimations du projet de loi présenté au Parlement, des informations sur chaque dotation de crédits. Ces dernières doivent notamment comporter les mesures de performance devant être réalisées pour toutes les catégories de produits ou de services englobées dans les dotations ainsi que les effets, résultats ou objectifs attendus de la dotation.

Les directeurs généraux des ministères sont responsables des performances financières de leur administration. Ils doivent veiller à ce que chaque ministère fasse connaître au ministre responsable ses projets d'opérations courantes. Les déclarations d'intention annuelles des ministères (couvrant une période d'au moins trois ans) doivent comprendre un engagement signé par le ministre responsable, selon lequel les informations données sont conformes aux performances attendues par le gouvernement. Il faut que ses déclarations expliquent : la nature et la portée des fonctions et des activités prévues du ministère ; les effets, résultats ou objectifs spécifiques qu'il vise ; la manière dont il entend gérer ces missions. Pour le premier des trois exercices budgétaires, on doit communiquer des informations supplémentaires, notamment des états financiers prévisionnels intégrant une description des performances attendues en matière de services, qui indique toutes les catégories de produits que le ministère a l'intention de fournir.

**Dépenses fiscales, engagements virtuels et risques budgétaires.** La loi de responsabilité budgétaire prévoit que les engagements virtuels et les risques budgétaires soient mentionnés dans les documents annexés au budget. Tant la déclaration de politique budgétaire que le rapport de stratégie financière sont centrées sur les conséquences à moyen et long terme des politiques d'un gouvernement et de divers autres scénarios. La mise à jour économique et financière doit également faire état, dans toute la mesure du possible, de chaque décision gouvernementale et autre événement ayant des répercussions sur les perspectives budgétaires et économiques (s. 11). L'incidence budgétaire quantifiée est obligatoirement intégrée dans les états financiers. Les décisions qui ne sont pas quantifiables doivent être mentionnées dans un état des risques budgétaires. Si la publication de l'incidence budgétaire d'une décision entraîne un préjudice, un risque ou une perte matérielle de valeur, le gouvernement est en droit de la garder secrète. Ainsi, il peut, après avoir décidé de céder un actif, souhaiter ne pas

faire connaître la somme qu'il en attend, de crainte de compromettre les négociations sur cette vente.

#### *4.1.8. Budgets du Parlement et des autres organes constitutionnels*

La loi sur les finances publiques comporte des dispositions relatives à la préparation des budgets des services du Parlement (s. 17). Avant le début d'un exercice budgétaire, les directeurs de tous ces services préparent et soumettent à la Chambre des représentants des prévisions de recettes et de dépenses, une estimation de la situation financière en début et en fin d'exercice, une description des catégories de produits de leur unité et une estimation des flux de trésorerie pour l'année à venir. La chambre, après avoir examiné les informations reçues, communique au gouverneur général une estimation des coûts liés aux différents types de produits, des autres dépenses à engager et des apports de capitaux nécessaires ; elle demande ensuite que les montants correspondants soient inscrits dans un projet de dotation pour l'exercice.

#### *4.2. La procédure budgétaire au Parlement*

Le rejet du budget par le Parlement équivaldrait à une motion de censure du gouvernement et entraînerait probablement la tenue d'élections générales. Depuis l'instauration de la représentation proportionnelle, la plupart des partis au pouvoir ne contrôlent qu'une minorité de la Chambre des représentants. Ils sont donc amenés à se consulter, afin de s'assurer qu'ils disposent d'un soutien politique suffisant pour faire voter le budget qu'ils présentent.

Une fois que le budget a été soumis au Parlement, celui-ci n'a que des pouvoirs très limités pour en modifier le montant et la composition, car ils dépendent presque exclusivement du gouvernement dont le « veto financier » peut bloquer toute proposition d'amendement. C'est même le gouvernement qui choisit la date du bref débat parlementaire sur le budget. Comme dans les autres pays qui s'inspirent du système politique britannique, la procédure d'examen du budget par les élus n'est pas du domaine de la loi. Elle est surtout du ressort du règlement de la Chambre des représentants (les « *Standing Orders* » ; cf. Parliament, 2004).



#### 4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget et contraintes pesant sur le débat parlementaire

Les principales étapes de l'intervention du Parlement dans la préparation et les débats sont les suivantes :

- La Commission des finances et des dépenses (FEC) doit remettre à la chambre son rapport sur la déclaration de politique budgétaire du gouvernement dans un délai de six semaines suivant sa publication (SO 318).
- Le débat sur la déclaration et sur le rapport de la Commission a lieu peu après la remise du rapport (SO 318). Il donne à tous les partis représentés au Parlement la possibilité de s'exprimer sur les paramètres de la prochaine loi de finances, avant que le gouvernement en fixe les derniers détails.
- Après la présentation du budget, les estimations sont adressées à la FEC, qui peut soit les examiner elle-même, soit les renvoyer à une commission spécialisée (SO 322).
- Chaque commission spécialisée décide si elle doit recommander le vote des dotations correspondant aux estimations de dépenses. Elle doit aussi transmettre ses rapports à la chambre dans un délai de deux mois suivant la présentation du budget (SO 323).
- La FEC doit faire connaître à la chambre ses réactions sur le rapport de stratégie financière et la mise à jour économique et financière dans les deux mois suivant la présentation du budget (SO 321).
- Le débat sur la troisième lecture du principal projet de dotation doit être achevé trois mois au plus tard après la présentation du budget (SO 325). Il peut faire référence au rapport de stratégie financière, à la mise à jour économique et financière ainsi qu'au rapport de la FEC sur ces documents.
- Quand la troisième lecture du projet est terminée, il est voté par la chambre et la promulgation par le gouverneur général en fait une loi (loi annuelle sur les dotations budgétaires).

Le règlement de la chambre permet aussi au gouvernement de fixer la date du débat sur les estimations. Il choisit les « Votes » à débattre un jour donné et détermine la durée totale des discussions. Dans les pays où l'exécutif et le législatif sont séparés, il serait inconcevable que le premier joue un rôle aussi important dans l'établissement du calendrier de l'examen parlementaire.

#### 4.2.2. *Les budgets provisoires*

Le Parlement donne une autorisation temporaire de dépenses par un « vote d'avances ». Cette procédure permet au gouvernement d'effectuer des dépenses ou de contracter des engagements pour tout motif, dans une limite spécifiée et sous condition de régularisation postérieure par une loi de dotation. La loi sur les avances, qui est votée juste avant le début de l'exercice, s'applique (généralement) aux deux premiers mois de celui-ci avant l'adoption de la principale loi de dotation budgétaire. Une deuxième loi d'avances, votée en même temps que la loi sur les dotations, peut être invoquée par le Cabinet quand des moyens accrus sont nécessaires pour des produits particuliers. Le Cabinet autorise les montants proposés dans le cadre de la loi d'avances et s'engage à les soumettre au Parlement dans une loi de finances rectificative avant la clôture de l'exercice. Dans le cadre d'un transfert budgétairement neutre au sein d'un « Vote », le Cabinet a délégué ses compétences au ministre des Finances et au ministre responsable agissant de concert. Chaque loi d'avances comporte une clause prévoyant que tous les paiements publics effectués et les engagements contractés sous son autorité soient imputés selon les modalités spécifiées par une loi de dotation votée au cours du même exercice.

Les lois d'avances se suffisent à elles-mêmes et la loi sur les finances publiques ne fixe aucune règle régissant leur utilisation. En général, la première loi d'avances a une validité de deux mois, puisque le budget n'est normalement voté qu'un certain temps après le début de l'exercice (il doit l'être avant la fin de septembre). Les lois d'avances peuvent être prorogées si l'adoption du budget est retardée ou dans l'éventualité d'une élection.

#### 4.2.3. *Les pouvoirs d'amendement*

Depuis février 1996, le règlement de la Chambre des représentants permet aux commissions de proposer des changements susceptibles d'affecter le montant et la répartition des « Votes ». Mais le même règlement permet au gouvernement d'opposer un veto financier à ces propositions. Il est également interdit à la chambre de voter une loi, un amendement ou une motion, si le gouvernement certifie que cela aurait une incidence non négligeable sur 1) ses agrégats budgétaires prévus et/ou 2) sur la composition du « Vote » (SO 312). Il s'agit d'une contrainte très forte, car le Parlement ne peut modifier ni le montant total, ni la composition des dépenses et recettes courantes, du solde courant, de la dette publique et de la situation nette de l'État. Quand le gouvernement exerce son droit de veto, la chambre ne peut l'outrepasser. La proposition qui fait l'objet du veto ne peut être soumise à un vote. Cependant, les motifs d'exercice du droit de veto

peuvent être évoqués quand la chambre débat de la loi, de l'amendement ou de la motion (SO 313).

#### 4.2.4. *Autorisation des ressources*

Selon la loi constitutionnelle de 1986, « la Chambre des représentants ne vote aucun projet prévoyant la dotation de fonds publics et la levée d'impôts, sauf sur recommandation de la Couronne » (s. 21). En outre, le même texte stipule que « la Couronne ne peut, en l'absence d'une loi votée par le Parlement, lever légalement un impôt, émettre un emprunt, recevoir des fonds prêtés par quiconque ou dépenser des fonds publics » (s. 22). En conséquence, les projets de lois à caractère financier doivent être soumis à la Chambre des représentants et votés avant que l'État puisse utiliser l'argent public. Les recettes des entités de la Couronne, qui n'entrent pas dans la définition des fonds publics, peuvent être conservées et employées à certaines conditions (cf. ci-dessous).

#### 4.2.5. *Nature, structure et durée des dotations*

La loi sur les finances publiques prévoit que, pour tout exercice budgétaire, les dépenses courantes et en capital de la Couronne et des services du Parlement soient autorisées par une loi de dotation. Les crédits ne peuvent être consommés que s'ils s'inscrivent dans le cadre de dotations, et pas à d'autres fins. Des dotations distinctes existent pour :

- Les dépenses de produits afférentes à chaque catégorie ou ensemble de produits devant être fournis par les ministères, services du Parlement ou au nom de la Couronne. Certaines catégories de produits peuvent être regroupées, de telle sorte que la dotation les englobe plutôt que de s'appliquer à chacune d'entre elles. Les dotations par catégorie de produits sont le moyen le plus souvent utilisé par les ministères.
- Chaque catégorie de prestations et d'autres dépenses non récupérables. Il s'agit de paiements effectués à des personnes privées par un ministre au nom de la Couronne. On peut citer les retraites, les indemnités de chômage et d'autres prestations sociales.
- Chaque catégorie de dépenses liées à des emprunts. C'est par exemple le cas des charges d'intérêts, des primes et d'autres frais financiers.
- Chaque catégorie de dépenses en capital.

Toutes ces dotations sont faites sur la base des droits constatés et l'exécutif est donc limité en ce qui concerne l'engagement des obligations relatives aux dépenses courantes ou en capital. Il est également soumis à une

limite constitutionnelle quant au déboursement des fonds publics pour satisfaire à ces obligations.

Dans certaines circonstances, l'État a recours à l'autorisation législative permanente, qui concerne les engagements ou les paiements ne résultant pas de dotations budgétaires. Cela arrive quand une certaine indépendance constitutionnelle à l'égard du gouvernement est souhaitable (par exemple pour les traitements des magistrats) ; pour assurer la continuité de services ou d'opérations essentielles, comme le service de la dette publique ; ou encore pour permettre le respect d'engagements tels que le remboursement de la dette publique ou d'impôts.

#### *4.2.6. Reports de crédits et dépenses par anticipation*

Bien que l'autorisation de dépenser donnée par les lois de dotation expire normalement en fin d'exercice, des dotations pluriannuelles sont possibles. Un vote de dotation peut autoriser des dépenses courantes ou en capital au-delà d'un exercice budgétaire, dans la limite de cinq ans.

#### *4.2.7. Autorisations relatives à la dette publique*

La loi sur les finances publiques stipule que la Couronne (l'État) ne peut ni emprunter, ni recevoir des sommes de quiconque, à moins d'y être expressément autorisée par une loi. Les textes permettent au ministre des Finances d'emprunter au nom de la Couronne, si c'est dans l'intérêt public. Cette compétence ne peut être déléguée. La loi sur les finances publiques comporte un certain nombre de dispositions en la matière : elles concernent l'absence de responsabilité de l'État à l'égard des dettes contractées par les entités de la Couronne, la nomination des mandataires chargés d'emprunter, les caractéristiques des emprunts et des titres. Ce texte interdit également à l'État d'effectuer des prêts, sauf en vertu d'une loi.

La Couronne ne peut accorder aucune garantie ou assurance qui ne soit pas prévue par une loi. Toutefois, il est loisible au ministre des Finances, si cela apparaît nécessaire ou judicieux dans l'intérêt public, de donner par écrit une garantie ou une assurance à une personne, une organisation ou un État. Le ministre en fixe les termes. Mais, si l'engagement virtuel pris par la Couronne dépasse 10 millions NZD, la loi sur les finances publiques demande au ministre des Finances de faire une déclaration officielle devant la Chambre des représentants, en donnant les précisions qu'il/elle estime appropriées.

Alors même que les emprunts doivent être autorisés officiellement par des lois votées au Parlement, le montant total de la dette publique – directe et garantie – n'est pas formellement plafonné en valeur (NZD). Néanmoins,

le Parlement examine chaque année le rapport de stratégie financière, qui donne des prévisions, notamment sur les niveaux futurs de la dette totale. Le montant de la dette est contrôlé indirectement par le Parlement, quand il donne son accord à de nouveaux emprunts et/ou à des excédents courants dans le cadre du budget annuel.

#### *4.2.8. Promulgation, veto et publication du budget*

Aux termes de la loi constitutionnelle de 1986, les projets de dotations budgétaires votés par la Chambre des représentants ont force de loi quand ils sont promulgués et signés par le souverain ou le gouverneur général (s. 16). Comme toutes les autres lois, ces textes sont publiés sur le site Internet prévu à cet effet.

#### *4.2.9. Lois de finances rectificatives*

La loi sur les finances publiques traite des lois de finances rectificatives. Elles sont utilisées pour modifier des informations contenues dans la première loi de dotation ou pour en ajouter. Elles permettent de modifier le dosage des produits devant être fournis, d'en augmenter le nombre, d'injecter des fonds supplémentaires dans les ministères, etc. Le gouvernement peut en présenter pour expliquer l'augmentation du montant des crédits nécessaires à des dépenses obligatoires, comme l'aide sociale, ou financer des mesures nouvelles. Toutefois, en raison de la nécessité d'une gestion budgétaire responsable, leur usage se limite généralement à un redéploiement de ressources dans le respect des enveloppes globales fixées par les estimations initiales. Les amendements apportés en 2004 par la loi sur les finances publiques ont donné plus de souplesse pour regrouper les catégories de produits ; on peut donc s'attendre à un moindre recours aux lois de finances rectificatives pour redéployer les fonds entre les produits. Le nombre de lois de finances rectificatives n'est pas limité, mais il y en a habituellement deux par exercice budgétaire.

#### *4.2.10. Incidences budgétaires d'autres projets de lois*

Aucune disposition légale ne prévoit l'examen par la Commission des finances et des dépenses ou par toute autre commission, de projets de lois ayant des incidences budgétaires.

### **4.3. Exécution du budget**

#### *4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses*

Après le vote d'une loi de dotation ou d'avances, les ministères et le Trésor décident du moment où il conviendra de créditer les comptes

bancaires de la Couronne et de chacun d'entre eux. Ensuite, la gestion de la dépense publique est un processus en deux étapes, qui comprend l'affectation de crédits par le Parlement et le prélèvement de fonds sur les comptes bancaires de la Couronne ou des ministères pour régler les sommes dues. S'il arrive que ces opérations soient simultanées, elles peuvent aussi s'effectuer à des années de distance (comme dans le cas des retraites).

Les départements engagent des dépenses sur leurs dotations et doivent informer mensuellement le Trésor de l'évolution de chaque dotation. L'information est transmise à l'auditeur général dans les dix derniers jours ouvrés de chaque mois. Il peut ordonner à un ministre responsable de s'expliquer, s'il apparaît que les dépenses courantes ou en capital ont dépassé le montant ou le cadre d'une dotation.

En outre, l'auditeur général peut avoir des raisons de croire que des fonds prélevés sur un compte de la Couronne ou d'un ministère ont été utilisés pour un motif contraire à la loi ou dépassant la portée, le plafond financier ou la durée d'une dotation ou d'une autre autorisation de dépenses accordée par le Parlement ; il/elle peut alors ordonner au ministère ou au Trésor d'interrompre les paiements effectués sur le compte bancaire de la Couronne ou du ministère.

#### *4.3.2. Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses*

Les dotations sont une autorisation de dépenser ; cela signifie que le gouvernement n'a pas l'obligation d'utiliser tous les crédits votés par le Parlement et qu'il n'a donc pas besoin d'une autorisation parlementaire pour annuler des crédits. Quand il apparaît prudent de réduire ou d'annuler une partie des fonds alloués, on peut recourir à une loi de finances rectificative ou à une loi d'avances.

#### *4.3.3. Dépassements de crédits, dépenses imprévues et fonds d'urgence*

Bien que les dépassements de crédits soient illégaux, la loi sur les finances publiques habilite le ministre des Finances à autoriser des dépenses supérieures aux dotations. Il peut en particulier donner, dans les trois derniers mois de l'exercice, son accord à l'engagement de dépenses courantes ou en capital allant au-delà de la dotation votée par le Parlement, mais y figurant. Le dépassement est limité au plus élevé de deux montants : soit 10 000 NZD, soit 2 % de la dotation concernée. L'autorisation du ministre doit être incorporée à un nouveau projet de loi de dotation. Une autorisation similaire du Parlement est nécessaire pour régulariser des dépenses illégales, non agréées par le ministre des Finances. Ces dernières

doivent faire l'objet de notes d'explication intégrées aux comptes annuels de l'État et à ceux du ministère concerné.

En cas de catastrophe naturelle, de situation d'urgence, ou de risque pour la santé publique ou la sécurité, justifiant la proclamation de l'état d'urgence par le gouvernement, la loi sur les finances publiques lui permet d'engager des dépenses courantes ou en capital. Aucune limite n'est prévue, mais les crédits correspondants doivent être inclus dans les états financiers annuels de la Couronne et avalisés par le vote d'une loi de dotation. Habituellement, les dépenses entraînées par les catastrophes sont d'abord inscrites dans une loi d'avances.

#### *4.3.4. Transferts et virements de crédits en cours d'exercice*

Les dotations sont accordées à des fins spécifiques comme l'achat ou la fourniture de catégories particulières de produits, le versement de certaines prestations sociales ou l'investissement dans des entités ou actifs précis. Même si la totalité des crédits n'est pas consommée, le solde ne peut être utilisé dans d'autres buts. Cependant, la loi sur les finances publiques permet au gouverneur général de décider, par décret, des transferts de dépenses de produits au sein d'un « Vote », à condition que :

- Le transfert ne majore pas la dotation annuelle de plus de 5 %.
- Aucun autre transfert au profit de cette dotation n'est intervenu pendant le même exercice.
- Le montant total affecté, pour l'exercice, à l'ensemble des dotations figurant dans ce « Vote » ne change pas.

Les transferts autorisés par l'exécutif doivent être régularisés au moyen d'une loi de dotation.

#### *4.3.5. Programmation de la trésorerie, gestion des actifs et de la dette de l'État*

Tous les fonds publics doivent être logés dans les comptes bancaires de la Couronne ou des ministères (cf. ci-dessous). Cela permet une gestion centralisée de la trésorerie publique. Le Trésor peut, en vertu de la loi sur les finances publiques, placer les fonds détenus dans l'un de ces comptes pour la durée et aux conditions qu'il juge appropriées. En 1988, la loi sur les finances publiques a institué l'office néo-zélandais de gestion de la dette publique ; il a pour mission de maximiser le rendement à long terme des actifs financiers et de la dette de la Couronne ainsi que de gérer les risques que la dette publique fait courir aux contribuables<sup>3</sup>.

#### 4.3.6. *Audits internes*

Les directeurs généraux des ministères rendent compte de leur gestion financière à leurs ministres responsables. La loi sur le secteur public stipule qu'ils ont notamment la responsabilité à l'égard des ministres concernés d'assurer une gestion efficace, efficiente et économe des activités du ministère (s. 36). Pour accomplir ces missions, un directeur général est censé mettre en place un système adéquat d'audit interne. Dans les grands ministères, il existe en général des unités d'audit interne qui dépendent du directeur général.

Le secrétaire au Trésor doit apposer une déclaration de responsabilité signée à tous les états financiers de la Couronne, constatant que le système de contrôle interne donne une assurance raisonnable que les transactions enregistrées sont conformes à l'autorisation parlementaire et décrivent bien l'usage fait de toutes les ressources financières publiques pendant la période couverte. Pour s'en assurer, le Trésor demande aux fournisseurs de service d'audit du ministère d'établir un rapport sur les résultats de l'évaluation annuelle des contrôles internes.

### 4.4. *Comptabilité publique et rapports budgétaires*

#### 4.4.1. *Le cadre comptable*

Selon la loi sur les finances publiques (s. 8) et la loi de responsabilité budgétaire (s. 5), le gouvernement doit établir des états financiers actuels et prévisionnels conformes aux principes comptables généralement reconnus (GAAP). Les GAAP prescrivent une présentation sur la base des droits constatés, mais prévoient également la publication d'un état des flux de trésorerie. L'État a commencé en 1989 à diffuser des situations financières respectant les GAAP. Les ministères ont été les premiers à passer à la comptabilisation sur la base des droits constatés dans le cadre des GAAP. Les premiers états financiers portant sur l'ensemble des administrations ont été établis en 1991. Depuis l'adoption, en 1994, de la loi de responsabilité budgétaire, les prévisions budgétaires sont présentées sur la base des droits constatés.

#### 4.4.2. *Les opérations bancaires de l'État*

La loi sur les finances publiques précise que la totalité des recettes fiscales et non fiscales de l'État doit être versée sur un compte bancaire de la Couronne ou d'un ministère. Le Trésor est habilité à ouvrir, conserver et actionner le compte bancaire de la Couronne dans une ou plusieurs banques désignées par le ministre des Finances. En conséquence, le Trésor a passé contrat avec un établissement privé pour qu'il effectue la plupart des



opérations bancaires des ministères et de la Couronne. Chaque soir, les soldes des comptes bancaires de l'État sont virés sur le compte de la Couronne ouvert auprès de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande.

La loi sur les finances publiques autorise les ministères à ouvrir, conserver et utiliser un ou des comptes bancaires dans une ou plusieurs banques désignées par le ministre des Finances. Ce dernier peut donner des instructions sur les conditions de fonctionnement des comptes bancaires ministériels et fermer ou suspendre, à tout moment, un compte de la Couronne ou d'un ministère. Les catégories suivantes de fonds doivent être versées sur un compte bancaire ministériel :

- Les sommes versées au ministère par le Trésor.
- L'ensemble des recettes du ministère.
- L'ensemble des rentrées résultant de la cession d'immobilisations par le ministère.

#### *4.4.3. Rapports en cours d'exercice*

La loi sur les finances publiques demande au Trésor d'établir dès que possible après chaque mois (sauf les deux premiers et les derniers de l'exercice), des états financiers consolidés des administrations pour la fraction de l'exercice allant jusqu'à la fin du mois concerné (s. 31A). Ces documents doivent suivre les principes comptables généralement reconnus. La loi donne des précisions sur leur contenu : états financiers requis par les GAAP, encours des emprunts, informations et explications complémentaires. Le législateur a également prévu un délai de publication de six semaines (à quelques exceptions près).

Des instructions du Trésor prévoient que les ministères adressent des rapports mensuels à leurs ministres et au Trésor lui-même. Il s'agit de comparaisons entre les prévisions et les résultats portant sur : les différents types de dotations ; une situation des opérations courantes, des flux de trésorerie et un bilan ; l'incidence nette du budget. Tous les trimestres, les ministères doivent donner des informations sur les produits effectivement fournis indiquant aussi la qualité, la quantité et le coût de chacun comparés avec la production prévue pour ce trimestre.

#### *4.4.4. Comptes et rapports annuels*

Selon la loi sur les finances publiques, le Trésor doit établir dès que possible, après la clôture de chaque exercice, un état financier annuel consolidé conforme aux GAAP (s. 27). Il comporte essentiellement : la situation financière des administrations (bilan) ; un compte d'opérations

courantes ; une description des flux de trésorerie ; l'encours des emprunts avec une comparaison entre l'endettement prévu et réalisé ; un état des dépenses courantes et en capital hors dotations ; un état des dépenses d'urgence ; un état des fonds d'affectation spéciale des ministères et des services du Parlement ; toutes informations et explications supplémentaires qui soient nécessaires pour appréhender correctement les activités financières de l'État. Les états financiers annuels doivent inclure les engagements financiers de l'État à l'égard de la totalité des entités de la Couronne, organismes publics et entreprises nationales (énumérées dans les annexes des lois sur les finances publiques et sur les entreprises nationales), des services du Parlement et de la banque centrale.

Le Trésor est tenu d'adresser les états financiers annuels à l'auditeur général, au plus tard le 31 août suivant la clôture de l'exercice budgétaire (s. 30). Selon la loi sur les finances publiques, il incombe au Trésorier et au ministre des Finances de s'assurer que les documents financiers soient le reflet exact de la performance et de la situation des administrations (s. 28). La loi requiert aussi du ministre des Finances qu'il transmette à la Chambre des représentants les comptes financiers annuels, accompagnés du rapport d'audit et de la déclaration de responsabilité, pas plus de dix jours ouvrés après que l'office d'audit a renvoyé les comptes au Trésor (s. 31).

En outre, la loi sur les finances publiques demande à tous les ministères d'établir des états financiers annuels, qu'ils doivent adresser à l'office d'audit au plus tard le 31 août suivant la fin de chaque exercice (s. 35).

La loi de responsabilité budgétaire (FRA, s. 13) fait obligation au ministre des Finances de faire, en décembre, un point de la situation économique et budgétaire. Le rapport comporte des prévisions économiques et budgétaires pour l'exercice en cours et les trois suivants, mises à jour avec des informations nouvelles reçues depuis l'élaboration des projections budgétaires initiales.

La loi de responsabilité budgétaire (FRA, s. 14) fait obligation au ministre des Finances de faire publiquement le point de la situation économique et budgétaire entre le 42<sup>ème</sup> et le 28<sup>ème</sup> jours qui précèdent la date des élections générales.

#### **4.5. Audit externe**

L'office de contrôle et d'audit général est une fonction légale créée par la loi de 2001 sur le contrôle des comptes publics (PAA). Son existence est une garantie constitutionnelle du maintien de l'intégrité financière du système parlementaire du gouvernement néo-zélandais. L'office donne, en toute indépendance, l'assurance au Parlement que les organes du secteur

public opèrent et rendent compte de leurs résultats conformément aux intentions des élus.

#### 4.5.1. *Indépendance des responsables, du financement et des activités*

La loi sur le contrôle des comptes publics indique explicitement que le contrôleur et auditeur général doit exercer ses fonctions, missions et prérogatives avec indépendance. Afin d'être crédible, il faut qu'il soit libre à l'égard des entités publiques qu'il contrôle. Les garanties de l'indépendance du contrôleur et auditeur général sont les suivantes :

- C'est un agent du Parlement (s. 7 et 10). Son projet de programme annuel est communiqué au président de la Chambre des représentants pour avis. Après avoir pris connaissance des observations, le contrôleur peut modifier ses plans à condition d'indiquer la nature des changements de priorités demandées par le président ou par une commission de la chambre<sup>4</sup>.
- Il est nommé par le gouverneur général, sur recommandation de la chambre (s. 7), pour un mandat non renouvelable de sept ans au plus (s. 1 de l'annexe 3).
- Il a un adjoint qui est aussi un agent du Parlement et peut exercer l'intégralité de ses fonctions et prérogatives (s. 11 et 12).
- Il peut informer directement le Parlement et quiconque.
- Il est rémunéré par autorisation parlementaire ; le montant de son traitement est décidé indépendamment par la commission des hauts salaires (section 5 de l'annexe 3).
- Il adresse directement ses demandes de crédits de fonctionnement à la Chambre des représentants, qui recommande ensuite au gouverneur général d'inclure le montant requis dans une loi de dotation (loi sur les finances publiques, s. 17).

Les auditeurs nommés par le contrôleur pour effectuer des vérifications pour son compte doivent aussi être indépendants. Ils sont soumis à des règles strictes notamment sur les points suivants : relations personnelles avec une entité contrôlée (par exemple liens familiaux) ; intérêts financiers dans l'entité ; autres services rendus à l'entité (par exemple estimation de sa valeur) ; perception de commissions provenant d'une seule source.

#### 4.5.2. *Champ d'application institutionnel des audits*

Le contrôleur et auditeur général exerce de larges responsabilités à l'égard des entités publiques (s. 5, 11 et 19). Il contrôle notamment :

- Les états financiers de la Couronne qui indiquent la situation de l'État et de tous ses organes.
- Un total de 41 ministères et secrétariats d'État.
- Quelque 3 000 entités de la Couronne dont 2 600 conseils d'administration d'écoles.
- Quinze entreprises publiques dont certaines opèrent dans les transports, les services collectifs et la télévision.
- L'ensemble des collectivités locales et de leurs subdivisions, ce qui englobe les villes, les districts et les conseils régionaux.
- Environ 200 conseils créés par la loi et autres organismes publics, parmi lesquels des fonds d'affectation spéciale et les autorités aéroportuaires.

#### 4.5.3. Types de contrôles

En vertu de la loi sur les comptes publics, le contrôleur et auditeur général est habilité à effectuer :

- Des audits financiers, consistant à contrôler les états, comptes et autres informations à caractère financier qu'une entité publique doit faire vérifier (s. 15).
- Les audits de performance, examinant l'un ou l'autre des aspects suivants : le degré d'efficacité et d'efficience du fonctionnement d'une entité publique ; le respect des obligations statutaires ; l'existence ou l'éventualité de gaspillages ; le manque de probité ou de prudence d'une entité publique en matière financière (s. 16).
- Des enquêtes, à la demande ou de sa propre initiative, sur tout sujet en rapport avec l'utilisation de ressources par une entité publique (s. 18). Le contrôleur peut également assurer d'autres services d'audit ou de garantie à la demande d'une entité publique (s. 17).

Les amendements apportés en 2004 à la loi sur les finances publiques ont renforcé la fonction de vérification préalable du contrôleur. Cette loi spécifie l'autorisation dont doit disposer le gouvernement pour dépenser l'argent public : l'objectif des dépenses doit être légal, le Parlement doit avoir voté une dotation et le gouverneur général doit avoir donné une autorisation. La loi stipule également qu'avant tout prélèvement sur le compte bancaire de la Couronne, le contrôleur doit s'être assuré que les fonds seront utilisés à des fins légales et dans le cadre des dotations votées par le Parlement. En vérifiant si l'État a respecté ces règles, la fonction du

contrôleur préserve l'important principe constitutionnel selon lequel le gouvernement ne peut dépenser ou emprunter sans l'accord du Parlement.

#### 4.5.4. *Pouvoirs d'investigation*

Aux termes de la loi sur le contrôle des comptes publics, le directeur général et le conseil de direction d'une entité publique doivent garantir, à tout moment, au contrôleur et auditeur général l'accès aux documents en rapport avec l'exercice des fonctions, responsabilités et prérogatives de ce dernier (s. 24). Le contrôleur est également en droit de :

- Demander à l'entité auditée de lui remettre des documents en sa possession ou sous sa garde et de lui donner des informations ou explications de toute nature (s. 25).
- Demander à une personne de témoigner oralement ou par écrit et de prêter serment, dans le cadre d'une enquête, selon les formes prévues à la section 108 de la loi pénale de 1961 (relative au parjure) (s. 26).
- Examiner ou contrôler les comptes bancaires de toute personne auprès de toute banque (s. 27).

Pour obtenir des documents, informations ou autres preuves en liaison avec tout problème qui se pose dans l'exercice de ses fonctions, le contrôleur peut, à tout moment raisonnable, pénétrer dans les locaux d'une entité publique et y rester ; il est également habilité à rechercher des documents, à les examiner et à faire des copies partielles ou intégrales (s. 29).

#### 4.5.5. *Obligations d'établissement et de publication de rapports*

L'une des principales activités du contrôleur et auditeur général est la vérification des comptes financiers annuels de l'État. La loi sur les finances publiques (s. 30) prévoit qu'il remette au Trésor un rapport d'audit sur ces comptes, pas plus de 30 jours après les avoir reçus. Cela permet au Trésor de les adresser au ministre des Finances, qui remet le rapport d'audit à la Chambre des représentants dans les dix jours ouvrés suivant leur réception. Au total, la loi sur les finances publiques stipule que le rapport d'audit soit transmis au Parlement dans la limite de trois mois et dix jours ouvrés après la clôture de l'exercice budgétaire.

Selon la loi relative au contrôle des comptes publics (PAA, s. 37), le contrôleur est tenu d'élaborer et de communiquer à la Chambre des représentants un rapport annuel comportant les éléments suivants : les états financiers annuels, établis conformément à la section 35 de la loi sur les finances publiques et audités selon les formes prévues à la section 39 ; une

description de la mise en œuvre du plan annuel d'audit ; une liste des entités vérifiées. Outre le rapport annuel, le contrôleur doit informer la Chambre des représentants, au moins une fois par année calendaire, des problèmes apparus dans l'exercice de ses responsabilités, fonctions et prérogatives (s. 20). De plus, il peut adresser un rapport à un ministre, une commission parlementaire, une entité publique ou à toute autre personne sur les questions soulevées dans l'exercice de ses fonctions, responsabilités et prérogatives, si elles lui paraissent justifier cette démarche (s. 21). En ce qui concerne les entités dépendant des collectivités locales, le contrôleur peut leur ordonner d'inscrire le rapport à l'ordre du jour d'une réunion ouverte au public (s. 22).

La loi PAA demande aussi au contrôleur de publier, dans un rapport à la chambre, les normes qu'il applique ou a l'intention d'appliquer à la conduite des audits et enquêtes ainsi que lors de la prestation d'autres services d'audit (s. 23). Tous les rapports présentés au Parlement ou publiés d'une autre façon sont consultables sur le site Internet du contrôleur et auditeur général ([www.oag.govt.nz](http://www.oag.govt.nz)). On peut également se procurer la plupart des rapports sous forme imprimée.

#### *4.5.6. Mise en œuvre des conclusions*

La loi sur le contrôle des comptes publics (PAA) ne comporte aucune disposition spécifique en matière d'application des conclusions. Toutefois, les rapports d'audit remis par le contrôleur à la Chambre des représentants jouent un rôle essentiel dans la surveillance des activités financières de l'État, en donnant aux élus une opinion indépendante pour apprécier si les entités publiques opèrent et rendent compte de leurs résultats selon la volonté du Parlement.

## Notes

1. Les estimations de dépenses sont groupées en « Votes » ; un ministre peut se voir accordé un ou plusieurs « Votes ». Normalement, chaque portefeuille ministériel dispose d'un Vote, sauf si son domaine couvre plusieurs ministères. S'il est fréquent qu'un ministère n'administre qu'un Vote, un certain nombre en ont plusieurs, parce qu'ils fournissent des produits à plus d'un ministre.
2. La loi de 2004 a précisé les entités de la Couronne à inclure et a stipulé, pour la première fois, que la Banque centrale devait être intégrée aux états financiers des administrations.
3. Les principales responsabilités de l'office sont les suivantes : concevoir et mettre en place un cadre de gestion de portefeuille correspondant aux objectifs de l'État en matière de gestion de la dette ; déterminer la structure des engagements par devises, échéances et crédits ; gérer les risques et opérer des transactions conformément à la politique du gouvernement, au mode de gestion de portefeuille de l'office et aux manuels de procédure (cf. [www.treasury.govt.nz/orgstructure/alm/nzdmo.asp](http://www.treasury.govt.nz/orgstructure/alm/nzdmo.asp)).
4. Selon la loi PAA, le contrôleur doit, au moins 60 jours avant le début d'un exercice, établir et soumettre au président de la chambre un projet annuel de programme de travail pour l'année. Après avoir pris en considération les observations éventuelles des commissions de la chambre, le contrôleur doit, avant le début de chaque exercice, présenter au président un programme finalisé (s. 36).

## *Bibliographie*

- Audit Office (1999), *The Accountability of Executive Government to Parliament, Third Report of the Controller and Auditor-General*, Office of the Controller and Auditor General, Wellington, [www.oag.govt.nz/HomePageFolders/Publications/3rdReport1999/3rd\\_Report\\_99.pdf](http://www.oag.govt.nz/HomePageFolders/Publications/3rdReport1999/3rd_Report_99.pdf).
- Governor General's Office (2004), *The Constitution of New Zealand*, Wellington, [www.gg.govt.nz/role/constofnz.htm](http://www.gg.govt.nz/role/constofnz.htm).
- Janssen, John (2001), *New Zealand's Fiscal Policy Framework: Experience and Evolution*, The Treasury, Wellington, [www.treasury.govt.nz/workingpapers/2001/01-25.asp](http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2001/01-25.asp).
- Minister of Finance and Minister of State Services (2003), *Pre-Introduction Parliamentary Briefing: Public Finance (State Sector Management) Bill*, Wellington, [www.beehive.govt.nz/mallard/public-finance/index.cfm](http://www.beehive.govt.nz/mallard/public-finance/index.cfm), août.
- OCDE (1997), *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, OCDE, Paris.
- Pallot, June (2002), « Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand », dans *Models of Public Budgeting and Accounting Reform (Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, supplément 1), OCDE, Paris (texte anglais uniquement).
- Parliament (2004), *Standing Orders of the House of Representatives, as amended*, Office of the House of Representatives, Wellington, [www.clerk.parliament.govt.nz/publications/other](http://www.clerk.parliament.govt.nz/publications/other).
- Petrie, Murray et David Webber (2001), *Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime*, Working Paper No. 01/6, The Treasury, Wellington, [www.treasury.govt.nz](http://www.treasury.govt.nz).
- Rae, David (2002), « Next Steps for Public Spending in New Zealand: the Pursuit of Effectiveness », Document de travail n°337 du Département économique, OCDE, Paris (texte anglais seulement).
- Schick, Allen (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, rapport préparé pour la State Services



- Commission et le Trésor, Wellington,  
[www.ssc.govt.nz/Documents/Schick\\_report.pdf](http://www.ssc.govt.nz/Documents/Schick_report.pdf).
- Scott, Graham (1996), *Government Reform in New Zealand*, IMF Occasional Paper No. 140, Fonds monétaire international, Washington, DC (texte anglais seulement).
- Scott, Graham (2001), *Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges*, New Zealand Business Roundtable, Wellington.
- State Services Commission (1995), *The Constitutional Setting*, Wellington, [www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/pcp\\_constitutional\\_setting.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/pcp_constitutional_setting.pdf).
- State Services Commission (1998), *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change*, Wellington, [www.ssc.govt.nz/decade-of-change](http://www.ssc.govt.nz/decade-of-change).
- Treasury (1989), *Putting it Simply: An Explanatory Guide to Financial Management Reform*, The Treasury, Wellington, [www.treasury.govt.nz/publicsector/simply/default.asp](http://www.treasury.govt.nz/publicsector/simply/default.asp).
- Treasury (1996), *Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*, The Treasury, Wellington, [www.treasury.govt.nz/publicsector/pit/](http://www.treasury.govt.nz/publicsector/pit/).
- Treasury (2004), *Guide to the Public Finance (State Sector Management) Bill*, The Treasury, Wellington, [www.treasury.govt.nz/pfssm/guide-pfssm-bill.pdf](http://www.treasury.govt.nz/pfssm/guide-pfssm-bill.pdf).



## Quatre pays nordiques\*

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général.....</i>	<i>466</i>
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire .....</i>	<i>471</i>
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire.....</i>	<i>472</i>
<i>4. Obligations constitutionnelles et légales applicables à la procédure budgétaire .....</i>	<i>480</i>

\* Cette étude a bénéficié des observations de représentants des autorités nationales, parmi lesquels Hans Christian Holdt (ministère danois des Finances), Yvan Pederson (Office national de contrôle du Danemark), Pia Lahti et Timo Lehtinen (Office national de contrôle de la Finlande), Tuomas Pöysti (ministère finlandais des Finances), Alpo Rivinoja (Commission des finances du Parlement finlandais), Espen Aasen et Anniken Hoelsæter (ministère norvégien des Finances), Tora Jarlsby (Office national de contrôle de la Norvège), Martin Engman (Office national de contrôle de la Suède), Ake Hjalmarsson (ministère suédois des Finances) et Richard Murray (*Statskonteret*, Suède), et des collègues de l'OCDE, notamment Alexandra Bibbee, Jón Blöndal, Martin Jorgensen et Per Mathis Kongsrud.

## 1. Aperçu général

Cette étude concerne le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède<sup>1</sup>.

### *1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire*

Le cadre juridique commun aux quatre pays se compose d'une Constitution écrite et d'au moins une loi relative au contrôle externe. On trouve dans ces textes plusieurs des principaux éléments des systèmes budgétaires nationaux. Le Danemark et la Norvège ne connaissent pas de législation officielle qui régit spécifiquement la procédure budgétaire. L'absence de textes législatifs en la matière est exceptionnelle parmi les pays de l'OCDE. Des dispositions réglementaires prises par le ministère des Finances (Danemark) ou le Parlement (Norvège) se substituent à la loi proprement dite. La Finlande et la Suède ont toutes deux des lois sur le budget de l'État, mais la Suède n'a adopté la sienne qu'en 1996. La Finlande est proche du « modèle » dans lequel les principes budgétaires sont systématiquement incorporés à la législation ; les dispositions de sa Constitution concernant le budget sont parmi les plus détaillées des pays de l'OCDE. Dans les trois autres pays nordiques, le choix entre les textes légaux officiels et des moyens moins formels de fixer les règles de la procédure budgétaire semble relever de l'arbitraire. Le besoin de règles contraignantes est apparemment moindre dans ces pays, où la réalisation d'un consensus est à la fois très prisée et indispensable en raison du multipartisme.

En général, les constitutions précisent le rôle des principaux participants – c'est-à-dire le Parlement et l'exécutif – et incluent des dispositions particulières à l'égard des contrôleurs parlementaires, quand elles prévoient l'élection de contrôleurs externes par le Parlement. Les missions et responsabilités des contrôleurs sont précisées par des textes de loi ; beaucoup de ces derniers ont été récemment révisés (Finlande en 2000, Norvège en 2004 et Suède en 2002), principalement afin de clarifier les rapports entre les contrôleurs parlementaires (qui sont souvent membres du Parlement) et les contrôleurs généraux qui dirigent les offices publics de contrôle indépendants (subordonnés maintenant au Parlement) ; l'objectif est aussi de renforcer leur indépendance officielle à l'égard du pouvoir exécutif.

Ce sont des règles de procédure parlementaire qui définissent les fonctions de certains acteurs importants du budget, notamment les commissions parlementaires (sauf en Suède, qui dispose d'une loi pour cela). Dans les quatre pays, les collectivités locales jouent un rôle très important dans l'application de la politique budgétaire. C'est pourquoi tous ont adopté diverses lois relatives aux collectivités locales (encadré 1)<sup>2</sup>.

### Encadré 1. Pays nordiques : principales lois ou quasi-lois intéressantes les systèmes budgétaires<sup>1</sup>

#### Pour chacun des quatre pays :

- Constitution
- Lois sur les contrôles externes
- Lois sur les collectivités locales

#### Danemark :

- Principes « directeurs » (formulés par le ministère des Finances)
- Règlements parlementaires (du *Folketing*)

#### Finlande :

- Loi de 1988 sur le budget de l'État, amendée
- Règles de procédure parlementaire (de l'*Eduskunta*)

#### Norvège :

- Dispositions réglementaires sur le budget prises en 1959 par le Parlement, amendées
- Règles de procédure parlementaire (du *Stortinget*)
- Dispositions réglementaires de 2002 relatives à la gestion financière (prises par le Roi/Cabinet)

#### Suède :

- Loi de 1974 sur le Parlement (*Riksdag*)
- Loi de 1996 sur le budget de l'État
- Loi de 1998 sur les emprunts et la dette de l'État

1. En outre, le Danemark et la Suède ont une législation régissant les emprunts et la dette de l'État.

Sources : principalement les sites Internet des ministères des Finances, des Parlements et des Offices de contrôle externe. Voir, par exemple, Parlement de la Suède, 2003. Dans certains cas, les lois ou règlements ne sont disponibles que dans la langue d'origine (par exemple, ministère danois des Finances, 2001).

## 1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire

Au cours des 20 dernières années, le Danemark comme la Norvège ont lancé des réformes budgétaires sans faire voter de nouvelles lois. Seules les

dispositions réglementaires établies par le ministère des Finances (Danemark) ou le Parlement (Norvège) ont été modifiées. En revanche, tant en Finlande qu'en Suède la Constitution et les lois sur le Parlement (en Suède seulement) ont été amendées, tandis que l'on a introduit une législation relative au budget de l'État. Le principal objectif a été d'encadrer juridiquement des pratiques déjà en vigueur, et non de créer les conditions légales nécessaires à la mise en place progressive de réformes du système budgétaire. En dépit de la densité du dispositif légal qui règle les procédures budgétaires dans ces deux pays, un certain nombre de changements ont eu lieu sans modifier la législation elle-même. Le gouvernement a fréquemment agi par ordonnance ou par décret, en se fondant sur une habilitation législative explicite. Même quand on a adopté de nouvelles lois sur le système budgétaire, c'était dans le but de donner plus de souplesse à la mise en œuvre.

En 1999, la Finlande a adopté une nouvelle Constitution au terme d'un débat de trente ans (Nousiainen, 2004). L'un des principaux objectifs de la réforme était de clarifier les rôles respectifs du président et du Parlement, ce qui ne concernait nullement le budget. On recherchait également une codification et une modernisation des lois constitutionnelles, et cela a abouti à faire inscrire dans la Constitution plusieurs dispositions de nature budgétaire<sup>3</sup>. Certaines, comme l'obligation d'une majorité qualifiée au Parlement pour créer un fonds extrabudgétaire, sont uniques dans l'OCDE.

La refonte de la législation sur les finances publiques est allée de pair avec une amélioration marquée de la situation macro-budgétaire au Danemark, en Finlande et en Suède, mais il ne s'agit pas d'une simple relation de causalité. Après une forte dégradation au début des années 90, la Finlande et la Suède ont procédé à des économies substantielles, tandis que le Danemark a profité d'une reprise conjoncturelle qui a permis d'éliminer des déficits budgétaires auparavant élevés et d'inverser la tendance à un gonflement de la dette publique. En 2003, ces trois pays étaient les seuls de l'Union européenne à dégager des soldes excédentaires pour l'ensemble des administrations (graphique 1 de ministère danois des Finances, 2003). Au Danemark, où il n'existe pas de législation budgétaire officielle, l'amélioration ne pouvait donc lui être attribuable. En Finlande, la loi de 1988 sur le budget de l'État n'a été que peu modifiée dans les années 90 : aujourd'hui encore, il n'y a pas d'objectifs de dépenses à moyen terme légalement contraignants. La règle budgétaire retenue a été avalisée par le cabinet et non par le Parlement (FMI, 2003, p. 29).

La première loi budgétaire que la Suède ait connue a été votée en 1996. L'un de ses objectifs était de clarifier les attributions respectives du Parlement et du gouvernement en matière budgétaire (commission suédoise sur le gouvernement, 1996). Elle avait aussi pour but de renforcer la

discipline budgétaire, qui était faible. Avant l'adoption de ce texte, un plan de redressement, lancé en 1994-95, avait posé les bases d'une amélioration sensible de la situation des finances publiques. La principale innovation était une nouvelle procédure budgétaire en deux étapes, selon laquelle le Parlement commence par approuver une limitation globale des crédits avant d'adopter les dotations détaillées (ministère suédois des Finances, 2003). Le Parlement a également voté un plafonnement glissant des dépenses totales, qui constitue une contrainte politique pour le gouvernement. Certes, la nouvelle loi a contribué au renforcement de la discipline budgétaire ; mais les accords de coalition, légalement non contraignants, entre le cabinet et un ou deux partis politiques, portant sur les projections budgétaires à moyen terme et les mesures nécessaires à leur réalisation, ont joué un rôle décisif dans l'amélioration marquée des résultats budgétaires.

La situation de la Norvège est très différente en raison de la production pétrolière. Le principal défi posé à la politique budgétaire est de trouver le meilleur moyen de gérer les ressources pétrolières de l'État<sup>4</sup>. Dans ce contexte, une loi de 1990 a créé un fonds d'État pour administrer les richesses pétrolières. Le gouvernement a établi des scénarios à long terme, sans y être légalement tenu. Le bon sens commande de retenir des options pour l'utilisation future des ressources, étant donné surtout qu'elles ne sont pas renouvelables et que le vieillissement de la population norvégienne pèsera de plus en plus sur le budget annuel (Gouvernement de la Norvège, 2001). C'est le gouvernement, plutôt que la loi, qui a fixé des règles de gestion budgétaire, en tenant compte des transferts en provenance du fonds pétrolier de l'État (cf. ci-dessous ainsi qu'OCDE, 2004, et ministère norvégien des Finances, 2004).

La législation n'est pas pour grand-chose dans l'orientation vers la performance des systèmes budgétaires. Certains pays nordiques décentralisent depuis longtemps les responsabilités de gestion budgétaire. C'est notamment le cas de la Suède, où l'existence d'agences semi-autonomes rattachées à des ministères se fonde sur des dispositions constitutionnelles anciennes. Le fait d'axer encore davantage le budget sur les performances, en donnant à des gestionnaires décentralisés la responsabilité d'atteindre des résultats, a donc constitué un moindre choc culturel que dans les pays où la pratique budgétaire est traditionnellement très centralisée et hiérarchisée. La Finlande diffère des trois autres pays, car elle avait une tradition de centralisation budgétaire avant la « révolution culturelle » de la fin des années 80 (Blöndal *et al.*, 2002, p. 144).

Par voie législative (en Finlande et en Suède) ou réglementaire (au Danemark et en Norvège), le Parlement a encore assoupli la gestion budgétaire des ministères et des agences en modifiant la nature juridique des différents types de dotations. La législation permet en particulier un plus

grand usage de dotations « flexibles » : la validité de l'autorisation de dépenser a été allongée (crédits pluriannuels) et la rigidité habituelle des dotations annuelles a été relâchée, grâce à des facilités accrues de report de crédits en fin d'année et, dans certaines circonstances, de dépenses par anticipation sur l'exercice suivant.

En ce qui concerne la transparence et la responsabilité, les nations nordiques, à la différence de certains pays anglo-saxons, n'ont pas adopté de lois de responsabilité budgétaire, qui imposent au gouvernement des obligations juridiques accrues et bien précises d'information budgétaire des Parlements. C'est en partie à cause de la vieille tradition d'ouverture de ces pays. Tous quatre ont adopté, et souvent depuis longtemps, des lois sur la liberté d'information pour préciser les droits constitutionnels d'accès du public aux documents officiels<sup>5</sup>. Il existe aussi en Suède une loi de 1978 sur la liberté de la presse, en vertu de laquelle « tout citoyen suédois a droit au libre accès aux documents officiels, afin d'encourager le libre échange des opinions et la disponibilité d'informations exhaustives » (chapitre 2, art. 1). Les pays anglo-saxons aussi ont adopté de telles lois, mais à une date relativement récente (par exemple en 2000 au Royaume-Uni). Une autre raison, plus importante encore, tient aux différences de régimes politiques en comparaison du système à deux partis des pays de tradition politique britannique. Comme les pays nordiques sont souvent gouvernés par des coalitions<sup>6</sup>, la conclusion d'un accord entre partis coalisés est d'une grande importance. Ainsi en Finlande, la Constitution de 1999 prévoit que les groupes parlementaires négocient un programme politique et économique avant la nomination du Premier ministre et la formation d'un gouvernement. Dès lors, les accords de coalition liant les partis au pouvoir – qui sont des documents publics – constituent le fondement de la politique budgétaire pendant la durée de vie d'un Parlement. S'agissant des autres obligations d'information, les gouvernements diffusent volontairement certaines données budgétaires, dont des projections à long terme, alors que, dans d'autres pays, leur divulgation est requise par des textes tels que les lois de responsabilité budgétaire.

La plupart des pays nordiques ont modernisé leur système de comptabilité publique. Il existe au Danemark une loi comptable, datant de 1984, qui fait état de l'obligation de comptabiliser l'actif et le passif ainsi que les ressources et les charges de l'État. Les lois finlandaise et suédoise sur le budget de l'État évoquent également, en termes généraux, des obligations comptables. En Suède, toutes les agences de l'État utilisaient une comptabilité intégralement sur la base des droits constatés avant l'adoption de la loi budgétaire. Mais la budgétisation sur la même base a exigé le vote d'une nouvelle loi par le Parlement. En général, le passage à cette méthode



comptable a été considéré comme un problème administratif, n'appelant pas une modification de la législation existante.

En résumé, plusieurs réformes budgétaires importantes ont été introduites sans recourir à la loi. Les mesures sévères qui ont permis une stabilisation substantielle des finances publiques dans les années 90, au Danemark, en Finlande et en Suède, ont été largement prises sans changer la législation régissant la procédure budgétaire. Il apparaît que les facteurs suivants ont permis d'atteindre les objectifs de stabilité macro-budgétaire : un engagement politique déterminé en faveur de la viabilité budgétaire ; des accords de coalition ou d'autres formes d'accords politiques non légalement contraignants ; l'effet de persuasion des critères de déficit et de dette de Maastricht. Des améliorations en matière de répartition des crédits et d'efficacité technique ont fréquemment lieu sans modifier la législation. Néanmoins, en Finlande et en Suède, l'assouplissement des autorisations de dépenser a résulté de la loi (mais il a été effectué par voie réglementaire au Danemark et en Norvège). En Suède, le classement des dépenses en 27 fonctions, qui a de l'importance pour les décisions de répartition des moyens, est fixé par la loi. On voit que, sous réserve de quelques exceptions, on fait appel à la loi pour régler la forme et non le fond. Dans certains pays d'Europe continentale, c'est l'inverse. En définitive, quand on vote des lois, leur rédaction permet une application souple.

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

L'autorité suprême du Parlement sur les questions budgétaires et autres est un principe constitutionnel fondamental dans les quatre pays. Ainsi, la Constitution suédoise (art. 1) pose un principe essentiel : « tous les pouvoirs de l'État procèdent du peuple ». Les Parlements sont les représentants élus par les citoyens pour exercer le pouvoir, et notamment pour approuver les lois de finances annuelles.

La règle de l'annualité budgétaire figure généralement dans la loi, bien qu'elle souffre des exceptions dues à la durée et à la souplesse des dotations. Le principe d'universalité est reconnu, mais il existe des exceptions à la comptabilisation et à l'information en termes bruts. En Suède, par exemple, la loi sur le budget de l'État exclut de la loi de finances annuelle les recettes et les dépenses des agences d'État qui s'autofinancent intégralement ; en outre, elle donne compétence au gouvernement pour décider de l'usage de leurs ressources. Toutefois, le Parlement est informé, par la loi de finances annuelle, de l'importance du montant estimé de leurs ressources et charges ainsi que du type d'activité autofinancée qu'elles effectuent. Au Danemark, le principe de présentation en termes nets s'est traduit par une expansion de l'activité des agences d'État (voir Beck Jørgensen et Mouritzen, 1997).

En ce qui concerne l'unité budgétaire, tous les pays ont une loi de finances annuelle donnant lieu à un vote simultané sur les ressources et les charges. La règle d'unité budgétaire est intégrée à la Constitution finlandaise, aux termes de laquelle les estimations de recettes, de dépenses et de crédits figurent dans la loi de finances annuelle (s. 84). Selon la loi suédoise sur le budget de l'État, la totalité des ressources, des charges et des paiements qui déterminent le besoin de financement net des administrations doit apparaître dans le projet de loi de finances soumis au Parlement. La règle de l'unité budgétaire n'est pas inscrite dans la loi au Danemark et en Norvège.

Le principe de spécialité est prévu par la législation, mais il n'existe pas de dispositions légales détaillées sur ce point. Ces dernières années, le nombre de lignes budgétaires a beaucoup diminué dans les quatre pays ; de plus, la tendance a été de substituer les produits et les résultats à la présentation détaillée des intrants. En règle générale, les contraintes légales ne s'opposent pas à l'introduction d'une nouvelle structure de dotations budgétaires, bien que les changements nécessitent habituellement l'accord du législateur.

Les principes de transparence, de responsabilité et de performance ne sont pas nouveaux dans les pays nordiques, la société y adhérant depuis longtemps. Les constitutions imposent au pouvoir exécutif des obligations rigoureuses de responsabilité à l'égard du Parlement. La loi donne aux citoyens la possibilité d'obtenir des informations substantielles sur l'activité du gouvernement. L'organisation de la responsabilité est souvent informelle, plutôt que dictée par la loi, en raison de l'importance attachée à la réalisation d'un consensus. Les pays nordiques n'ont pas instauré une relation contractuelle stricte entre le pouvoir politique et les gestionnaires de crédits pour améliorer les performances budgétaires. Ce sont surtout des règlements pris par l'exécutif (et non couverts par cette étude) qui énoncent les obligations d'information des ministères auxquelles sont tenues les agences d'État. En résumé, le pragmatisme l'emporte sur l'adhésion rigide à des principes doctrinaux.

### **3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire**

Cette section analyse le fondement juridique de l'intervention des principaux acteurs de la procédure budgétaire. On met l'accent sur les dispositions constitutionnelles relatives au rôle de l'exécutif et du Parlement.

### 3.1. Les constitutions des quatre pays

Elles diffèrent énormément par leur ancienneté, le nombre des textes et leur contenu. En premier lieu, les dates d'adoption vont de 1814 pour la Norvège à 1999 pour la Finlande. En deuxième lieu, les Constitutions du Danemark, de la Finlande et de la Norvège se présentent sous la forme d'un document unique, comme dans beaucoup de pays. En revanche, la Constitution suédoise se compose de quatre lois fondamentales : la loi sur le gouvernement, la loi de succession, la loi sur la liberté de la presse et la loi sur la liberté d'expression. En Finlande, la Constitution de 1999 a regroupé en un seul texte quatre lois antérieures : la loi constitutionnelle de 1919, la loi de 1928 sur le Parlement et deux lois relatives à la responsabilité ministérielle. Elle a été adoptée au terme de plus de trente ans de réflexion<sup>7</sup>. En troisième lieu, le contenu de ces Constitutions est très dissemblable. Les quatre lois fondamentales de la Suède comptent le plus grand nombre d'articles (tableau 1).

**Tableau 1. Pays nordiques : ancienneté et longueur des Constitutions**

	Danemark	Finlande	Norvège	Suède
Date de la Constitution	1953 <sup>1</sup>	1999	1814	1974
Date du dernier amendement	aucun	aucun	1995	2002
Nombre d'amendements	0	0	38 <sup>2</sup>	3
Nombre d'articles <sup>3</sup>	89	131	112	367 <sup>4</sup>

1. La nouvelle Constitution de 1953 s'inspirait pour l'essentiel de la Constitution de 1849.
2. La plupart de ces amendements, dont l'abrogation de dix articles, ont été d'importance mineure. Il n'y a pas eu depuis 1814 d'innovations constitutionnelles concernant directement le système budgétaire.
3. Le tableau indique la quantité d'articles numérotés, même en cas d'abrogation. Les articles sont de longueur inégale.
4. Il y a 169 articles dans la loi sur le gouvernement. Les trois autres lois constitutionnelles comptent 198 articles supplémentaires.

Dans les pays nordiques, il est encore plus difficile qu'ailleurs de modifier la Constitution. Dans les quatre pays étudiés, une proposition d'amendement doit être soumise et approuvée pendant la durée d'un Parlement, puis réexaminée et votée par un deuxième Parlement après la tenue d'élections législatives. En outre, une majorité qualifiée est généralement nécessaire (par exemple une majorité des deux tiers en Finlande et en Norvège). En Norvège, malgré un certain nombre de changements constitutionnels depuis 1814, les conditions très strictes de leur adoption et un état d'esprit conservateur expliquent pour beaucoup que la

Constitution comprend plusieurs dispositions dépassées. Il est remarquable qu'elle n'ait pas été mise à jour pour intégrer les principes du parlementarisme. Alors qu'en raison du régime parlementaire, le roi n'a pas de pouvoir réel, la rédaction de la Constitution n'a pas évolué (Parlement de la Norvège, 2001). Au Danemark, quand un deuxième Parlement a adopté un projet d'amendement constitutionnel, ce dernier est soumis au vote populaire. S'il recueille les suffrages d'une majorité des personnes ayant voté et d'au moins 40 % de l'électorat, le projet d'amendement voté par le Parlement est intégré à la loi constitutionnelle (s. 88). Les strictes conditions du scrutin référendaire sont l'une des principales raisons pour lesquelles la Constitution de 1953 n'a jamais été modifiée<sup>8</sup>.

La quantité de dispositions relatives au système budgétaire n'est pas proportionnelle à la longueur de la Constitution. Les lois constitutionnelles suédoises sont de loin les plus longues des quatre pays, mais elles sont plutôt consacrées aux libertés et aux droits. Le nombre d'articles portant sur le système budgétaire suédois est à peu près le même que dans les Constitutions plus succinctes du Danemark et de la Norvège<sup>9</sup>. En revanche, la Constitution finlandaise a un chapitre entier qui traite exclusivement des finances publiques. De ce fait, le nombre d'articles en rapport direct avec le système budgétaire est à peu près deux fois plus élevé que dans les Constitutions des trois autres pays.

### 3.2. Le législateur

Au Danemark, lors de l'adoption de la Constitution en 1953, et en Suède, à l'occasion de changements législatifs intervenus en 1969<sup>10</sup>, le bicamérisme a été abandonné (tableau 2). En revanche, la Norvège a conservé deux chambres qui, contrairement à la pratique habituelle dans ce type de système, procèdent d'une seule élection nationale. La Constitution de 1814 (deuxième plus ancienne du monde) divise le Parlement (le *Storting*) en deux assemblées, le *Lagting* et l'*Odelsting* (art. 49). Le *Storting* nomme un quart de ses membres au *Lagting* et les trois quarts restants à l'*Odelsting* (art. 73). Tous les projets de lois doivent être d'abord déposés à l'*Odelsting* (art. 76). Pour être adopté, un texte doit, après un débat à l'*Odelsting*, être voté par le *Lagting* ou le *Storting* en session plénière et être ensuite promulgué par le roi (art. 77-78). La loi de finances annuelle et les règlements relatifs au budget sont votés par le *Storting* en réunion plénière, ce qui n'est pas une procédure législative officielle. Mais les décisions du Parlement ont une incidence similaire à celle d'une véritable loi. La Constitution norvégienne est la seule des quatre pays qui ne mentionne pas les commissions parlementaires. Cependant, les règles de procédure du *Storting* (Parlement de la Norvège, 2002) traitent de façon détaillée des

douze différentes commissions. Elles prévoient que chaque membre du *Storting* soit affecté à l'une d'entre elles.

**Tableau 2. Pays nordiques : dispositions constitutionnelles relatives au Parlement**

Dispositions des Constitutions écrites <sup>1</sup>	Danemark	Finlande	Norvège	Suède <sup>2</sup>
Le Parlement ne comprend qu'une assemblée	Oui	Oui	Non (deux)	Oui
Les lois deviennent exécutoires après promulgation par le souverain, le président ou le Premier ministre	Oui, par le souverain, pas plus de 30 jours après leur vote.	Oui, par le président dans un délai de trois mois.	Oui. Le roi a un droit de veto.	Oui, par le Premier ministre.
Le Parlement établit ses propres règles de procédure interne	Oui	Oui	Oui	Oui
Le Parlement établit des commissions	Oui	Oui		Oui
Une commission des finances/du budget est mise en place		Oui		Oui
Les membres du Parlement peuvent interroger les ministres sur tout sujet d'intérêt public	Oui	Oui		
Le Parlement a le droit de recevoir des informations, que le cabinet et/ou les ministres appropriés doivent donner		Oui	Oui	Oui
Les ministres qui ne sont pas membres du Parlement ont le droit d'assister et de participer aux débats parlementaires		Oui	Oui	
Les réunions du Parlement en session plénière sont publiques, à quelques exceptions près	Oui	Oui	Oui	

1. Dans cette section et les suivantes, tous les tableaux comparatifs se réfèrent aux dispositions écrites des Constitutions. L'absence d'un « oui » dans une case ne signifie pas nécessairement que la disposition correspondante n'existe pas ou n'est pas appliquée dans un pays donné, mais veut dire qu'elle ne figure pas dans la Constitution écrite ; elle peut être prévue par d'autres lois ou exister en pratique.
2. Outre les quatre lois constitutionnelles, la Suède dispose d'un texte quasi-constitutionnel : la loi sur le Parlement. Toutefois ses dispositions ne sont pas reprises dans la dernière colonne.

Contrairement à la Norvège, la Finlande a une Constitution qui consacre des dispositions détaillées aux commissions parlementaires. Un certain nombre d'entre elles sont mentionnées, notamment la commission des finances<sup>11</sup>. Au Danemark, ces dispositions qui ne sont pas du domaine de la loi, sont prévues par des règlements du *Folketing* (Parlement du Danemark, 2001). Vingt-quatre commissions distinctes sont mentionnées, mais c'est à la commission du règlement du Parlement qu'il incombe de fixer les règles

délimitant la compétence des 23 autres commissions. La loi suédoise sur le Parlement cite 16 commissions. Elle donne à celle des finances le rôle principal en matière budgétaire, y compris pour les ressources publiques et le plafonnement des 27 catégories de dépenses (mais pas pour les dépenses elles-mêmes, car la loi confie leur examen aux seize commissions spécialisées). Il existe au Danemark une commission des affaires communales ; en Suède, la commission des finances traite aussi de sujets ayant un intérêt général pour les finances des collectivités locales (s. 4.6.2).

La prérogative parlementaire de recevoir des informations du cabinet et/ou des ministres est mentionnée par les Constitutions des quatre pays. En Finlande, le ministre concerné doit s'assurer que les commissions reçoivent sans délai les documents nécessaires (art. 47). De plus, tout membre du Parlement est habilité à réclamer des informations, mais une exception est faite pour le projet de budget de l'État en cours de préparation (art. 47). La Constitution suédoise est encore plus exigeante sur le thème de la responsabilité ministérielle à l'égard du Parlement. La Commission de la Constitution doit examiner la manière dont les ministres s'acquittent de leurs obligations officielles. À cette fin, elle a l'accès au registre des décisions et à tous documents concernant les affaires gouvernementales. Tout autre membre du *Riksdag* a le droit de saisir la commission de la Constitution de tout problème en relation avec l'exercice des fonctions officielles d'un ministre ou avec la conduite des affaires gouvernementales (loi sur le gouvernement, s. 12.1).

En accord avec l'adhésion profonde à la transparence et à l'information du citoyen, les réunions du Parlement en session plénière sont généralement ouvertes au public. En revanche, les commissions se réunissent en sessions closes. Toutefois, la Constitution de la Finlande prévoit la diffusion au public de leurs comptes rendus, et en Suède les commissions parlementaires organisent des auditions ouvertes sur des sujets d'intérêt général.

### **3.3. Le pouvoir exécutif**

Trois des quatre pays nordiques sont des monarchies constitutionnelles, alors que la Finlande a un régime mi-présidentiel mi-parlementaire (tableau 3). Si, dans chaque pays, le chef de l'exécutif – c'est-à-dire le souverain ou le président – nomme le Premier ministre (chef du gouvernement), c'est généralement le Parlement qui le propose. En Suède, le Premier ministre est en général le leader d'un parti politique majeur, mais ce n'est pas toujours le cas. En Finlande, il n'est même pas nécessaire qu'il appartienne au personnel politique<sup>12</sup>. Dans trois des quatre pays, la Constitution prévoit explicitement l'existence d'un cabinet/conseil des ministres, qui est l'instance principale chargée d'approuver le projet de

budget. En Suède, la Constitution énonce simplement que « les affaires de l'État sont réglées dans les réunions du gouvernement ». En revanche, la Constitution finlandaise ne précise pas seulement que les questions ressortissant du gouvernement sont décidées lors de réunions plénières de ses membres ou par les ministères, mais aussi que le gouvernement peut recourir à des comités ministériels pour le travail préparatoire. Conformément aux principes de la démocratie parlementaire, la Constitution finlandaise stipule aussi que les pouvoirs de décision du gouvernement sont fixés par une loi. Ce contexte explique l'instauration d'un comité de cabinet chargé des finances, qui se compose du Premier ministre, du ministre des Finances et d'un ministre représentant chaque parti membre de la coalition (Blöndal *et al.*, 2002, encadré 8). Ce comité, doté de larges compétences, se prononce notamment sur toutes les propositions de dépenses supérieures à 5 millions EUR.

**Tableau 3. Pays nordiques : dispositions constitutionnelles relatives à l'exécutif**

Dispositions des Constitutions écrites	Danemark	Finlande	Norvège	Suède
Le souverain est le chef de l'État (il n'a généralement pas d'autorité constitutionnelle)	Oui		Oui	Oui
Un président dirige l'exécutif		Oui		
Les ministres constituent un conseil/cabinet présidé par le Premier ministre ou par le souverain	Oui	Oui	Oui	
Le gouvernement peut instituer des comités ministériels		Oui		
La totalité des projets de loi et des mesures importantes du gouvernement est discutée par le cabinet	Oui			
Les ministres sont responsables devant le Parlement de leurs actions et/ou de celles du gouvernement	Oui	Oui		Oui
Les ministres peuvent être destitués par le Parlement pour une mauvaise gestion de la fonction	Oui			
Le gouvernement ou le Premier ministre soumet son programme au Parlement	Oui (Premier ministre)	Oui		
Le gouvernement est habilité à exercer le pouvoir réglementaire	Oui	Oui	Oui	Oui
Le gouvernement et/ou les ministres ont la confiance du Parlement	Oui	Oui		Oui

Les Constitutions de trois des quatre pays comportent des obligations rigoureuses de responsabilité des ministres à l'égard du Parlement. En général, les ministres sont individuellement responsables de leur action devant les élus. La Constitution danoise (s. 13) prévoit que « les ministres sont responsables de l'action du gouvernement selon des modalités définies par la loi ». Bien que la Constitution suédoise mette l'accent sur la responsabilité collective, elle fixe aussi des règles strictes pour l'examen de l'activité individuelle des ministres. Elle stipule en particulier qu'une « commission du *Riksdag* ou tout membre du Parlement est en droit de saisir par écrit la Commission de la Constitution de toute question relative à l'exercice par un ministre de ses fonctions officielles ou à la gestion des affaires gouvernementales » (loi suédoise sur le gouvernement, chapitre 12, art. 1). En Finlande, la Constitution fait obligation aux ministres d'informer le Parlement de leur patrimoine et de leurs autres activités.

Dans les quatre pays, la Constitution confère au gouvernement le pouvoir réglementaire. La Finlande est le seul où la loi fondamentale mentionne les différentes autorités investies du pouvoir réglementaire : « le président, le gouvernement et les ministères peuvent prendre des décrets sur le fondement de l'autorisation que leur donne la Constitution ou une autre loi » (s. 80). En Suède, la législation donne au gouvernement le droit de réglementer dans de nombreux domaines (dont la fiscalité ne fait pas partie). Les dispositions réglementaires sont soumises au Parlement pour qu'il les examine et les approuve, le cas échéant. Ensuite, le gouvernement peut déléguer des compétences réglementaires à un organe subsidiaire (chapitre 8 de la loi relative au gouvernement). En Suède, à la différence du Danemark et de la Norvège, le souverain n'est pas tenu de ratifier les décisions du gouvernement. En Norvège, il édicte des ordonnances ayant une validité provisoire, sous réserve qu'elles ne contreviennent pas à la législation (Constitution, art. 17). Au Danemark, la Constitution définit les attributions du souverain de la façon suivante : « il dispose de l'autorité suprême sur toutes les affaires du royaume et l'exerce par l'intermédiaire des ministres ; il édicte des résolutions concernant le gouvernement, qui sont valides à condition que sa signature s'accompagne de celle d'un ou plusieurs ministres » (s. 12, 14). En pratique, le roi appose sa signature aux résolutions arrêtées par le gouvernement sans élever d'objections. Bien que les décrets (instructions générales) pris par le ministre danois des Finances constituent un élément important du cadre juridique des finances publiques, le droit de les formuler n'est pas cité explicitement par la Constitution.

Enfin, trois des quatre Constitutions prévoient expressément que le gouvernement doit bénéficier de la confiance du Parlement. En Suède, si le Parlement « déclare que le Premier ministre ou tout autre ministre n'a plus



sa confiance, le président du Parlement met fin à ses fonctions » [loi sur le gouvernement, s. 6(5)]. Si le Premier ministre est censuré, il en va de même pour l'ensemble du gouvernement. En Norvège, le parlementarisme n'a pas été intégré à la Constitution, mais, en pratique, le gouvernement doit aussi jouir de la confiance du Parlement.

### ***3.4. Ministères et agences de l'exécutif***

Les pays nordiques se singularisent par la faible dimension des ministères, dont le rôle se limite à la formulation des politiques. En revanche, la plupart des fonctions de l'exécutif sont assurées par des centaines d'agences semi-autonomes, qui sont régies par le principe constitutionnel suivant : ni une autorité publique, ni le Parlement ne peuvent déterminer comment une instance administrative décidera d'exercer l'autorité publique ou d'appliquer la loi<sup>13</sup>. La Constitution finlandaise est la seule qui précise les principes guidant la création de ministères et leur nombre maximum ; leur organisation interne est du domaine de la loi ou du règlement.

Au Danemark, en Norvège et en Suède, les ministères des Finances ne sont pas établis par la Constitution ou même par le législateur ; ils n'exercent pas moins une influence déterminante sur la procédure budgétaire de l'ensemble des quatre pays. Au Danemark, les pouvoirs du ministère évoluent en fonction du poids relatif du ministre des Finances au sein du cabinet et des capacités de négociation du secrétaire général (cf. détails dans Jensen, 2003). Le ministère des Finances danois est le seul à formuler des instructions budgétaires générales, en concertation avec la commission des finances du Parlement. Dans les pays nordiques, la petite taille des ministères a pour contrepartie l'existence d'agences autonomes. En Suède, les autorités administratives autonomes sont prévues par la Constitution.

### ***3.5. La fonction publique***

Les fonctionnaires jouent un rôle important dans la préparation et l'exécution du budget. Les Constitutions du Danemark et de la Suède stipulent que le régime de la fonction publique est défini par le législateur. C'est pourquoi ces deux pays ont adopté des lois sur la fonction publique. Les deux autres nations nordiques ont fait de même, malgré l'absence d'une obligation constitutionnelle (Banque mondiale, 2001, annexe). Au cours des années récentes, on a modifié ces textes pour permettre le recrutement de la plupart des fonctionnaires dans des conditions analogues à celles du secteur privé. Les dispositions légales sont souvent complétées par des règles figurant dans les conventions collectives entre employeurs et syndicats, où l'on observe une tendance à

délaisser l'ancienne méthode des accords centralisés pour fixer les rémunérations publiques. Dans trois des quatre pays, la Constitution réserve à l'exécutif la nomination des fonctionnaires. En revanche, celle de la Finlande permet à une commission parlementaire d'y participer. En Suède, la Constitution prévoit que les nominations aux emplois publics soient guidées par des facteurs objectifs tels que le mérite ou la compétence. Cette conception diffère de celles de certains pays non nordiques dans lesquels les règles de nomination retiennent des facteurs comme l'ancienneté ou les diplômes.

### ***3.6. Les administrations infranationales***

Les quatre pays confèrent des compétences budgétaires substantielles aux échelons inférieurs de l'État, qui comprennent des comtés au premier niveau et des communes à la base (sauf en Suède, où il n'existe pas de collectivités régionales, mais plutôt deux types de communes). La santé, l'éducation et l'assistance sociale sont généralement décentralisées. Même si les quatre pays sont unitaires – l'État central nommant des représentants dans les comtés de trois d'entre eux<sup>14</sup> – ils sont plus décentralisés que certaines nations fédérales, y compris les États-Unis (cf. OCDE, 2003). Cette décentralisation poussée repose sur les larges attributions fiscales des collectivités territoriales, qui fixent librement, sauf en Norvège, les taux des impôts locaux (Daugaard, 2002, tableau 1). Néanmoins, la plus grande partie de leurs ressources provient soit d'un partage du produit de certains impôts avec l'État central, soit de subventions ciblées ou générales (cf. notes par pays dans OCDE, 1997).

Les Constitutions de la Finlande et de la Suède spécifient que les collectivités territoriales disposent de leurs propres prérogatives pour prélever des ressources et que « l'État peut leur imposer des responsabilités » (Finlande) ou leur « déléguer des fonctions administratives » (Suède). Les lois sur les collectivités territoriales, dont le contenu dépasse le cadre de cette étude, complètent des dispositions constitutionnelles relativement succinctes.

## **4. Obligations constitutionnelles et légales applicables à la procédure budgétaire**

### ***4.1. Autorité du Parlement***

Les Constitutions des quatre pays mentionnent explicitement la suprématie du Parlement dans les décisions budgétaires. En Finlande et en Suède, le budget fait l'objet d'un développement d'ordre général ; au Danemark et en Norvège, en revanche, trois dispositions constitutionnelles

distinctes stipulent que la fiscalité est du ressort du législateur et que toute dépense publique procède de la loi (tableau 4). En Finlande et indirectement en Norvège, la Constitution prévoit aussi que les ressources non fiscales sont du domaine de la loi. Les lois constitutionnelles suédoises permettent des délégations de pouvoir (sous réserve d'autorisation du législateur) dans « des matières autres que les impôts ». La Norvège est le seul pays dont la Constitution précise que certaines dépenses sont prévues par la loi (par exemple la liste civile annuelle allouée à la famille royale ; les frais de voyage et les rémunérations des membres du Parlement).

Seule la Constitution finlandaise comporte une règle d'équilibre budgétaire, formulée en termes généraux, selon laquelle les ressources prévues dans le budget doivent couvrir les dépenses qui y sont inscrites. Une disposition plus importante de cette Constitution prévoit qu'après des élections, le gouvernement doit soumettre sans délai son programme au Parlement sous forme d'une déclaration. Certes, cette « déclaration » n'a pas de caractère contraignant, mais elle contient des éléments qui guideront la politique budgétaire pendant que le gouvernement sera en fonction ou jusqu'à ce que sa composition soit profondément modifiée. Ainsi, le nouveau gouvernement formé en avril 2003 visait à maintenir l'équilibre des finances publiques jusqu'au terme de la période électorale, l'excédent de l'ensemble des administrations devant alors atteindre quelque 3 % du PIB, ce qui permettrait une baisse de la dette de l'État central (ministère finlandais des Finances, 2003).

Toutes les Constitutions nationales prévoient une autorisation des emprunts publics par le Parlement. Celle de la Finlande précise que l'accord du Parlement porte sur le montant des dettes contractées et garanties par l'État. Le même texte spécifie également que la gestion des actifs et des engagements de l'État est du ressort du Parlement. La loi suédoise sur le gouvernement (s. 9:10) soumet l'octroi de garanties de l'État à l'autorisation du Parlement.

Au Danemark et en Suède, la Constitution est complétée par des lois distinctes, relatives à la dette publique. La loi danoise de 1993 sur l'autorisation des emprunts publics permet au ministre des Finances de lancer des émissions pour le compte de l'État central dans une certaine limite (Banque nationale du Danemark, 2004). La loi suédoise sur les emprunts et la dette publique ne fixe pas de plafond aux émissions (Office national suédois de la dette, 2002). Au Danemark, le Parlement autorise le gouvernement à emprunter des montants spécifiques liés au budget. En Suède, le Parlement autorise chaque année le gouvernement à procéder aux emprunts nécessaires à l'application des décisions parlementaires. La loi budgétaire suédoise permet au gouvernement d'accorder des garanties à des fins et pour des montants approuvés par le Parlement. En Norvège, où les

réerves de pétrole sont importantes, on doit avoir une vision globale de la gestion des engagements et des actifs. La loi de 1990 sur le fonds pétrolier de l'État donne une base légale à l'utilisation des ressources pétrolières pour acquérir des actifs financiers à l'étranger et pour financer intégralement les déficits budgétaires hors pétrole.

**Tableau 4. Pays nordiques : dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir budgétaire du Parlement**

Dispositions des Constitutions écrites	Danemark	Finlande	Norvège	Suède
Le Parlement statue sur les finances de l'État		Oui		Oui
Aucune taxe ne peut être imposée, modifiée ou abolie sans une loi	Oui		Oui	Oui
Les prélèvements ne peuvent être imposés que pour une période de 12 mois ; ils doivent être autorisés de nouveau chaque année			Oui	
Les ressources publiques non fiscales sont fixées par la loi		Oui	Oui	
Le souverain assure le recouvrement des impôts et droits votés par le Parlement			Oui	
Aucun impôt ne peut être levé avant le vote de la loi de finances par le Parlement	Oui			
Aucune dépense ne peut être engagée si elle n'est pas prévue par une loi de finances	Oui			
Le Parlement affecte les moyens nécessaires à l'exécution des dépenses publiques			Oui	
Les fonds publics ne peuvent être employés à d'autres fins que celles déterminées par le Parlement				Oui
Le budget doit être équilibré		Oui		
Aucun emprunt public ne peut être levé sans autorisation parlementaire (règlement)	Oui	Oui	Oui	Oui
Le Parlement fixe des limites à l'endettement de l'État		Oui		
Le souverain veille à ce que le patrimoine de l'État est utilisé selon les modalités fixées par le Parlement et dans l'intérêt public			Oui	
Le Parlement peut autoriser des dotations budgétaires supplémentaires	Oui	Oui		Oui

En ce qui concerne le principe d'universalité budgétaire, la Constitution finlandaise est la seule qui prévoit l'élection par le Parlement d'administrateurs des institutions d'assurance sociale, afin de surveiller leur gestion et leurs opérations. En outre, il existe en Finlande une limitation constitutionnelle rigoureuse à la création de fonds extrabudgétaires : ils peuvent résulter d'une loi adoptée à une majorité qualifiée et à condition qu'une mission permanente de l'État l'exige absolument (Constitution, s. 82). Enfin, les objectifs des entreprises publiques finlandaises doivent être présentés dans le cadre du budget annuel.

#### **4.2. Délais de présentation du budget annuel**

Dans seulement deux des quatre pays, la Constitution prévoit les délais de transmission au Parlement du projet annuel de loi de finances. Au Danemark, ils sont très précis : quatre mois avant le début de l'exercice suivant. En revanche, la Constitution finlandaise exige seulement la communication du projet « bien avant » l'exercice budgétaire suivant. La loi budgétaire finlandaise de 1988 ne cite pas une date plus précise. Elle délègue « au gouvernement la fixation par décret des dispositions concernant les étapes de la préparation des propositions budgétaires et la procédure à suivre » (s. 10a). En pratique, le budget annuel est normalement soumis au Parlement au début de septembre (Blöndal *et al.*, 2002, encadré 3), c'est-à-dire quatre mois environ avant le début de l'exercice.

En Suède, la loi sur le Parlement, qui a un caractère quasi-constitutionnel, fixe les règles suivantes : l'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et le gouvernement doit présenter des propositions concernant les ressources et les charges de l'État (projet de loi de finances) le 20 septembre au plus tard. Comme les élections générales ont habituellement lieu à la mi-septembre, le même texte prévoit également les modalités de présentation du budget au Parlement si la date limite du 20 septembre ne peut être respectée à cause d'un changement de gouvernement. Dans cette hypothèse, la loi de finances doit être présentée dans les dix jours suivant la formation du nouveau gouvernement, mais pas après le 15 novembre (art. 3.2.1).

En Norvège, les délais de présentation ne sont pas fixés par la loi, mais par les règles de la procédure parlementaire : « le souverain doit déposer devant le Parlement un projet pour l'exercice budgétaire dans les six jours qui suivent l'ouverture de la session » (s. 19) (la session parlementaire commence le premier jour ouvré d'octobre). « Un rapport sur le budget national est communiqué en même temps au Parlement. » En pratique, le ministère des Finances prépare un rapport sur les objectifs et les nouvelles politiques de chaque budget.

Dans le cadre de ces délais légaux de présentation du budget au Parlement, le calendrier de sa préparation au sein de l'exécutif est considéré comme d'ordre interne. En Finlande, la loi budgétaire de 1988 prévoit expressément que les dispositions relatives aux étapes de la préparation du projet de budget et aux procédures à suivre peuvent être fixées par décret du gouvernement. Dans chacun des quatre pays, le ministère des Finances diffuse des circulaires budgétaires, qui donnent des lignes directrices pour l'établissement du budget par les ministères, sa présentation et son approbation au conseil des ministres. Ces circulaires sont généralement arrêtées par le ministère des Finances après consultation des autres ministères.

En Suède, la procédure d'adoption du budget en deux étapes introduite au milieu des années 90 a été modifiée au printemps 2002. Le gouvernement doit maintenant proposer en avril les grandes lignes de la politique économique et budgétaire (ce qui était auparavant facultatif). Il n'y a ni présentation, ni vote de plafonds généraux ou spécifiques applicables aux 27 catégories de dépenses. Ces plafonds figurent désormais dans le projet de loi de finances déposé en septembre. La raison du changement intervenu (par rapport au système inauguré au milieu des années 90) a été le refus du Parlement d'appliquer chaque année deux procédures budgétaires.

#### ***4.3. Non adoption de la loi de finances annuelle avant le début de l'exercice***

Compte tenu de l'importance accordée à la réalisation d'un consensus, il est rare que le budget ne soit pas adopté par les Parlements des quatre pays avant le début du nouvel exercice. Néanmoins, cette éventualité est reconnue par la Constitution dans trois des quatre pays, selon les modalités exposées ci-dessous.

Au Danemark, « quand l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice suivant n'est pas censé être terminé avant le début de cet exercice, le gouvernement doit déposer devant le *Folketing* un projet d'autorisation de crédits provisionnels » [s. 45(2)]. En Finlande, « si le vote du budget intervient après le début du nouvel exercice, le projet du gouvernement s'applique provisoirement dans des conditions fixées par le Parlement » (s. 83). De même, la Constitution suédoise comporte la disposition suivante : lorsqu'il n'est pas possible d'adopter définitivement le budget national avant le début de l'exercice, le *Riksdag* doit voter les crédits correspondant à la période préalable au vote du budget. Une délégation des compétences parlementaires est possible : « le *Riksdag* peut autoriser la commission des finances à prendre cette décision en son nom » (loi sur le gouvernement, art. 9.4).

#### 4.4. Contenu du budget et types de crédits

Les règles de l'unité et de l'annualité budgétaires figurent dans la Constitution finlandaise, mais pas dans celles des trois autres pays. En Finlande, la Constitution donne l'autorisation de prélever des recettes et d'effectuer des dépenses pour une année à la fois. En Suède, même si l'on reconnaît le principe de l'annualité, la Constitution prévoit une exception : le Parlement peut voter des crédits pour une période ne coïncidant pas avec l'exercice budgétaire. La Constitution du Danemark et de la Norvège ne mentionne pas les règles d'unité et d'annualité.

La Constitution et la loi budgétaire finlandaises ainsi que la loi budgétaire suédoise distinguent plusieurs types de crédits, à savoir :

- **Les crédits fixes.** Il s'agit de dotations qui ne peuvent être dépassées, la loi de finances annuelle fixant des plafonds à caractère obligatoire pour les dépenses. En outre, les crédits éventuellement non consommés ne peuvent être reportés sur les exercices postérieurs.
- **Les crédits pluriannuels.** Eux non plus ne doivent pas faire l'objet d'un dépassement. Mais la fraction éventuellement non utilisée peut être reportée sur les deux exercices suivant celui auquel s'applique le projet de loi de finances où les crédits sont inscrits (loi budgétaire finlandaise, s.7) ; en Suède, le report peut aller jusqu'à trois ans (loi budgétaire suédoise, s.3). En Finlande, les crédits pluriannuels sont qualifiés de « transférables », les autorisations de dépenser pouvant être transférées d'un exercice à l'autre.
- **Les crédits flexibles (Suède).** Il s'agit de crédits qui peuvent être excédés temporairement, sans autorisation supplémentaire du Parlement, par anticipation du budget de l'exercice suivant et dans la limite de 10 % du montant. Cette limite peut être dépassée pour faire face à des charges qui n'ont pas été prévues lors du vote de la loi de finances ou pour assurer le respect d'un objectif fixé par le Parlement. Le gouvernement sollicite chaque année l'autorisation du Parlement pour des crédits flexibles, qui correspondent surtout à des prestations sociales. La part non consommée de ces crédits peut être reportée sur un exercice ultérieur.

En Finlande, la Constitution permet des dotations en termes nets, des transferts, des reports et des dépenses par anticipation. De plus, la loi budgétaire définit les estimations de crédits, qui ne peuvent être reportées sur l'exercice suivant. Toutefois, il est possible d'obtenir l'autorisation d'aller au-delà d'une estimation de crédits en cas de besoin. La permission de dépasser une estimation peut également être accordée dans le cas d'activités payées par l'utilisateur, à concurrence du total des recettes

collectées. Cette dernière disposition permet à toute agence d'État qui perçoit des droits en contrepartie de ses services de dépenser d'éventuels excédents à condition que la loi l'autorise.

En Suède, la loi budgétaire prévoit que la présentation des crédits en termes bruts est la règle générale. Mais des exceptions sont possibles. Si, dans un domaine particulier, les ressources couvrent une partie des charges, une dotation nette peut être inscrite au budget. Dans l'hypothèse où les ressources correspondent à la totalité des charges, ni les unes ni les autres n'apparaissent dans le budget. En outre, le gouvernement est habilité par délégation de pouvoirs à décider de l'usage des recettes correspondant à des biens et des services fournis par l'État, si la demande est volontaire.

Au Danemark et en Norvège, on distingue aussi divers types de crédits, mais ce n'est pas la loi qui les définit. Au Danemark, les dispositions réglementaires relatives au budget décrivent dans un grand degré de détail, les différentes catégories de crédits fixes et flexibles, y compris ceux à caractère pluriannuel et contingent ; elles donnent aussi une décomposition en fonction de la nature des dépenses (personnel, fonctionnement, BTP) et précisent le traitement des transferts aux entreprises publiques.

En Norvège, les règles de procédure budgétaire du Parlement (s. 7) permettent, au moyen d'un système de dénomination de chaque crédit : 1) des reports de crédits de fonctionnement entre deux exercices, dans la limite de 5 % ; 2) des dépassements d'« estimations de crédits » quand il est nécessaire de réviser en hausse des prévisions provisoires ; 3) des reports de crédits, allant jusqu'à deux ans, au titre de la construction, des travaux publics, des matériaux et d'autres charges que le Parlement estime nécessaires ; 4) des transferts de crédits non consommés sur d'autres chapitres de dépenses. Par ailleurs, la budgétisation en termes bruts est autorisée malgré le fait que toutes les agences de l'État peuvent pratiquer une budgétisation en termes nets (en réalité, les institutions d'enseignement supérieur sont les principaux organes dont le budget est établi en termes nets).

#### ***4.5. Documents annexés au projet de loi de finances***

Au Danemark, en Finlande et en Norvège, la loi ne fixe pas d'obligations relatives à la documentation budgétaire. En général, celles applicables aux ministères sont prévues par des règlements ou des ordonnances du gouvernement. Les ministères des Finances, qui ont toute discrétion sur ce point, décident, en concertation avec les commissions parlementaires des finances, quels documents précis doivent accompagner la loi de finances annuelle. Les ministères ayant la tutelle de nombreuses agences de l'exécutif, ils leur indiquent généralement eux-mêmes comment



présenter l'information budgétaire dans le cadre des instructions données au niveau central par le ministère des Finances. En Suède, la loi sur le Parlement prévoit que le « projet de budget comporte un plan de financement et une décomposition des crédits par domaines d'application » (art. 3.2). Les autres obligations légales sont présentées ci-dessous.

#### *4.5.1. Cadre macroéconomique et stratégie budgétaire à moyen terme*

Dans deux des quatre pays (la Finlande et la Suède), la législation demande l'établissement d'un cadre budgétaire à moyen terme. En pratique, les quatre pays en ont défini un pour communication au Parlement (en Norvège à partir de 2005 seulement). En Suède, la loi budgétaire permet au gouvernement de plafonner les dépenses publiques pendant une période supérieure à un exercice. Si le gouvernement ne le propose pas, il doit présenter une estimation à long terme de l'évolution des ressources, des charges et des emprunts à politique inchangée.

#### *4.5.2. Mesures nouvelles et services votés*

Bien que cela ne constitue pas une obligation légale explicite dans les quatre pays, les changements majeurs de la politique budgétaire sont nécessairement présentés au Parlement.

#### *4.5.3. Informations relatives aux performances*

Alors même que tous ces pays sont passés, au moins dans une certaine mesure, à un système budgétaire axé sur les performances<sup>15</sup>, la législation ne spécifie pas la nécessité de diffuser des informations à ce propos. En Suède, la loi budgétaire prévoit seulement que le gouvernement informe le Parlement des objectifs visés et des résultats atteints dans les divers domaines de l'action publique. Cet article, adopté en 1996 et rédigé en termes généraux, n'a fait qu'entériner des pratiques budgétaires centrées sur les résultats qui s'étaient répandues depuis la fin des années 80.

#### *4.5.4. Autres informations exigées par la loi*

Il existe en général très peu de contraintes législatives, sauf en ce qui concerne la dette publique. En Suède, la loi sur le gouvernement (s. 9:10) ne lui permet pas d'emprunter ou d'assumer d'autres obligations financières sans l'accord préalable du Parlement. La loi budgétaire fixe des règles plus détaillées pour contracter des engagements et accorder des garanties. La loi sur les emprunts et la dette publique fait obligation au gouvernement de formuler des lignes directrices annuelles pour la gestion de la dette qui soient conformes aux objectifs définis en la matière par le Parlement (Office national suédois de la dette, 2002).

Dans aucun des quatre pays, la législation n'impose de communiquer au Parlement les dépenses fiscales dans le cadre de la loi de finances annuelle. C'est une omission importante en cas de recours à des plafonds pour maîtriser les dépenses publiques, car une augmentation des dépenses fiscales risque de les enfreindre indirectement (pour la Suède, voir Roseveare, 2002, p. 10).

De même, la loi n'oblige pas à faire figurer dans le budget des risques majeurs. En pratique, seuls deux des quatre pays – la Finlande et la Norvège – font état de risques discernables lors de la présentation de la loi de finances (OCDE, 2003, Q.2.7.a). En Norvège, les risques évoqués sont surtout de nature macroéconomique, alors que ceux liés à des éléments particuliers du budget (par exemple les prestations sociales) ne sont généralement pas distingués.

#### ***4.6. Commissions parlementaires et procédure budgétaire***

Les commissions parlementaires jouent un rôle essentiel dans la procédure d'adoption du budget des quatre pays ; la procédure elle-même est fixée soit par la loi, soit par les règlements parlementaires et, sur ce point, les situations sont très variables. Les projets de budgets sont d'abord examinés en commission, avant d'être votés par le Parlement dans son ensemble. Les modalités précises ne figurent pas dans la législation, sauf en Finlande et en Suède. De fait, la Constitution finlandaise prévoit l'examen du projet de loi de finances par la commission des finances du Parlement, qui est l'une des quatre commissions permanentes qu'elle mentionne (s. 35). La loi suédoise sur le Parlement investit la commission des finances de larges compétences en matière de monnaie, de crédit, de dette et de financement public ; elle examine les estimations de recettes de l'État, la coordination budgétaire, la comptabilité publique, le contrôle et l'efficacité administrative (s. 4.6.2)<sup>16</sup>. Tant au Danemark qu'en Finlande, la Constitution stipule que l'examen en commission ne doit pas retarder le vote des crédits budgétaires. En Norvège, aucune disposition constitutionnelle ne vise la procédure d'adoption du budget au Parlement.

Dans les quatre pays, les règlements parlementaires ou la loi (en Suède seulement) complètent les dispositions constitutionnelles relatives aux commissions parlementaires ou en pallient l'absence. En Norvège, les règles de la procédure parlementaire (Parlement de la Norvège, 2004) sont le fondement des responsabilités budgétaires des commissions parlementaires. Les compétences de la commission permanente des finances et des affaires économiques ainsi que les procédures d'adoption du budget sont notamment décrites en détail. Elles comprennent l'examen des problèmes de politique économique, monétaire et budgétaire, ce qui inclut les impôts et droits, les

ressources des assurances nationales, les garanties de l'État et le budget (s. 12.2). Le Parlement reçoit le projet de budget au début d'octobre. Depuis 1997, la procédure budgétaire suit un ordre descendant : « le 20 novembre au plus tard, la commission des finances et des affaires économiques doit proposer des plafonds applicables aux dépenses de chaque ministère et faire des recommandations en ce qui concerne les impôts, les droits et les subventions globales revenant aux communes » (s. 19). Le Parlement est tenu de voter en une semaine (c'est-à-dire jusqu'au 27 novembre) une résolution fixant des limites contraignantes aux divers agrégats. Ensuite, les autres commissions permanentes examinent les projets de dépenses et peuvent proposer des amendements. Les règles de procédure sont claires : il est possible de suggérer des changements de chapitres ou de lignes dans chacun des programmes de dépenses, à condition de ne pas dépasser les plafonds décidés par le Parlement (21 catégories de dépenses sont plafonnées). Cette deuxième étape – commencée à la fin de novembre – doit être achevée le 15 décembre (s. 19). Les résolutions budgétaires alors votées par le Parlement ont un caractère définitif. La loi suédoise sur le Parlement établit des règles comparables. Au Danemark, en revanche, le règlement parlementaire ne précise pas le rôle de la commission des finances (Parlement du Danemark, 2001). Il délègue officiellement cette tâche à la commission du règlement.

Tous les pays nordiques ont une tradition d'étroite collaboration et de relation de travail entre les commissions parlementaires et les organes de l'exécutif. En général, les ministères des Finances conseillent de façon professionnelle les commissions. En Norvège, le Parlement a revitalisé ses fonctions de contrôle en instaurant des auditions publiques devant ses commissions, en allongeant la durée des séances de questions orales en session plénière et en développant l'audit (Christensen *et al.*, 2002). En Suède, le Parlement dispose d'une équipe de 35 chercheurs à vocation générale, qui apporte son concours aux partis et aux élus pour les questions budgétaires.

#### ***4.7. Pouvoirs d'amendement du Parlement, accords de coalition, budgétisation en deux étapes et règles budgétaires***

La Constitution finlandaise est la seule des quatre à énoncer explicitement que le Parlement a le droit de proposer des amendements au projet de loi de finances. Contrairement aux Constitutions de l'Espagne et de la France, par exemple, la législation des quatre pays nordiques ne limite pas la portée des amendements parlementaires au projet de budget. Dans les faits, le Parlement fait usage de cette prérogative pour modifier régulièrement le budget proposé par l'exécutif. Au Danemark et en Finlande, toutefois, des accords entre partis politiques posent des principes

directeurs, non légalement contraignants, pour l'évolution des principaux agrégats budgétaires (pour le Danemark, voir Blöndal *et al.*, 2004 ; pour la Finlande, voir Blöndal *et al.*, 2002). En Finlande, non seulement la commission des finances peut proposer des amendements au projet de budget, mais les parlementaires sont autorisés à en déposer en séance plénière. Quand cela ce produit, le projet de budget est renvoyé à la commission des finances, qui peut donner son accord ou proposer des amendements supplémentaires (règlement parlementaire, s. 59).

En Suède, le Parlement jouit en principe d'un pouvoir illimité d'amender les projets du gouvernement, mais il est sévèrement restreint en pratique. La prise de décision suit une procédure typiquement verticale. En automne, quand le Parlement élabore le budget, il existe déjà une restriction globale : le plafonnement des dépenses décidé au printemps. Après les travaux préparatoires et les débats au sein de la commission des finances, le Parlement fixe d'abord un plafond pour les engagements de l'exercice t+3. Puis, il décide des enveloppes allouées à chacune des 27 catégories de dépenses au cours de l'exercice à venir. Il procède également à une estimation des ressources de l'État. Ces questions sont réglées par un vote unique de la chambre. A la suite de cette décision, qui est habituellement prise vers le 20 novembre, les commissions spécialisées débattent de la répartition des fonds entre les dotations affectées à chaque catégorie de charge. A ce stade, il n'est pas possible de dépasser les limites définies par le Parlement, mais on peut procéder à des redéploiements de crédits au sein des différentes catégories de dépenses. Quand chaque commission s'est mise d'accord, on soumet à la chambre un projet sujet à un vote unique, qui donne une décomposition détaillée des crédits au sein d'une seule catégorie de dépense. Les décisions finales sont généralement prises à la mi-décembre. La conjonction de cette procédure verticale et des modalités de vote peut permettre à un gouvernement minoritaire de faire passer plus facilement un projet de budget peu amendé. En outre, depuis 1994, le gouvernement minoritaire coopère avec un ou deux partis politiques et négocie le contenu de son projet avant de le soumettre au Parlement, afin de s'assurer une majorité fiable. C'est pourquoi, au cours des années récentes, le Parlement n'a guère modifié les projets de lois de finances.

La Norvège aussi connaît habituellement des gouvernements de coalition. Mais les objectifs budgétaires sont très différents de ceux des trois autres pays, étant donné l'importance des recettes pétrolières pour l'économie. Le principal souci du gouvernement est d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques, compte tenu d'une position de départ très excédentaire (15 % du PIB en 2000) et de la nécessité de financer les obligations futures au titre des retraites et des pensions d'invalidité (Gouvernement de la Norvège, 2001). Le principal problème est de savoir

avec quelle rapidité et selon quel profil temporel on dépensera les recettes pétrolières. A ce propos, le gouvernement a fixé une règle de politique budgétaire qui permet au déficit non pétrolier d'égaliser, au fil du temps, le rendement réel à long terme prévu du fonds pétrolier de l'État. Au cours des années 2002 à 2004, l'emploi des recettes pétrolières a dépassé le rendement réel attendu du fonds (OCDE, 2004). Toutefois, les principes directeurs retenus autorisent des déviations annuelles, afin de lisser les fluctuations résultant du marché.

En résumé, les formations parlementaires qui soutiennent le gouvernement sont motivées à voter ses projets budgétaires, car il serait politiquement trop coûteux de quitter la coalition ou de mettre fin à la coopération entre les partis. En Finlande, le président pourrait opposer son veto au budget voté par le Parlement. Cependant, si ce dernier vote de nouveau la loi de finances sans la modifier, elle entre en vigueur malgré l'absence de ratification présidentielle (Constitution, s. 77).

#### 4.8. *Lois de finances rectificatives*

Les Constitutions de trois des quatre pays habilite le gouvernement à proposer une loi de finances rectificative. En Finlande, une justification est nécessaire à cet effet. La Constitution permet aussi à tout membre du Parlement « de soumettre des motions d'amendement immédiatement liées au collectif budgétaire » (art. 86). En Suède, « le *Riksdag* peut réviser ses estimations de recettes pour l'exercice en cours, modifier les dotations déjà votées et introduire de nouveaux crédits dans un collectif budgétaire » (loi sur le gouvernement, art. 9.6). Le gouvernement suédois propose régulièrement des rectifications au budget de l'exercice en cours lors du dépôt du projet de politique budgétaire, en avril, et du projet de budget, en septembre. Ni l'un ni l'autre de ces projets ne sont votés comme des lois ; ce sont de simples décisions.

Au Danemark, il est devenu coutumier que la commission des finances du Parlement approuve dans le courant de l'exercice, des demandes du gouvernement visant à modifier des dotations budgétaires. En fin d'année, toutes les requêtes acceptées sont regroupées dans le cadre d'une loi de finances rectificative. Sur le plan strictement juridique, on peut s'interroger sur la constitutionnalité de cette pratique, puisque la Constitution spécifie « qu'aucune dépense ne peut être effectuée, si elle n'est pas prévue par une loi de finances votée par le *Folketing* ou par un collectif budgétaire » [s. 46(2)]. En Norvège, le pouvoir dont dispose le Parlement d'adopter des collectifs budgétaires n'est qu'implicite : la Constitution prévoit seulement « qu'il incombe au *Storting* d'allouer les fonds nécessaires à la couverture des dépenses publiques » (art. 75).

#### ***4.9. L'exécution du budget : attribution de l'autorité en matière de dépenses***

La plupart des problèmes d'exécution du budget, tels que l'attribution du droit de dépenser, le détail du contrôle des dépenses en cours d'exercice, la programmation de la trésorerie et l'audit interne, ne sont pas traités par la loi ou en tout cas pas de façon précise. En conséquence, il existe dans chacun de ces pays une réglementation dense<sup>17</sup>. C'est la contrepartie du haut degré de confiance accordé aux agences de l'exécutif et de l'intérêt prioritaire du Parlement pour les résultats, plutôt que pour le contrôle des lignes budgétaires et de l'activité au jour le jour des agences. En Finlande, la loi budgétaire mentionne explicitement que les dispositions nécessaires à l'application du budget comme à l'organisation de la gestion financière et comptable, peuvent être fixées par décret du gouvernement (s. 10b). Même si la législation des autres pays n'est pas identique sur ce point, l'autorité y est aussi largement déléguée. En Suède, il découle de la Constitution que le gouvernement est compétent pour prendre des décrets dans ce domaine.

Néanmoins, les lois budgétaires finlandaise et suédoise donnent des détails sur quelques problèmes spécifiques d'exécution. Ainsi, en Finlande, la loi stipule que les agences gouvernementales doivent prendre les mesures appropriées en vue du contrôle interne de leurs propres activités et que le dispositif de contrôle interne est géré par les responsables de chaque agence. Même dans ces domaines, le législateur précise qu'il est loisible au gouvernement de réglementer les détails. C'est en effet nécessaire, car, dans le modèle décentralisé de gestion budgétaire – où la mise en œuvre est assurée par des centaines d'agences de chaque pays – l'autorité centrale doit donner des lignes directrices. La gestion de la fonction publique est également décentralisée. Des principes généraux, fixés au niveau central, sont donc nécessaires pour définir les conditions d'emploi et de rémunération.

#### ***4.10. Annulation de crédits et fonds d'urgence***

Dans la plupart de ces pays, le gouvernement peut décider de ne pas effectuer une partie des dépenses autorisées dans le cadre du budget annuel. Le législateur ne réglemente pas strictement cette pratique. En Suède, la loi budgétaire autorise explicitement le gouvernement à restreindre – sans limite – l'utilisation des crédits par les agences subordonnées. De plus, le gouvernement est habilité à ne pas affecter de fonds si les circonstances le justifient. En Norvège, au contraire, le vote d'un crédit n'est pas seulement considéré comme une autorisation de dépenser, mais aussi comme une instruction de le faire pour l'activité à laquelle ces crédits ont été attribués.

Cette pratique n'est pas régie par une loi ; elle résulte de l'interprétation des principes directeurs en matière budgétaire.

Bien que les quatre pays fassent figurer les fonds d'urgence dans leur budget (OCDE, 2003, Q.3.2.c.1), l'usage que font le gouvernement et ses agences de cette marge de souplesse n'est généralement pas réglementé par la loi. Dans certains d'entre eux, toutefois, des dispositions réglementaires gouvernementales (comme le *Budgetvejledning* au Danemark) contrôlent l'utilisation des réserves d'urgence. En Suède, l'exécutif a toute discrétion dans la limite d'un million EUR.

#### **4.11. La comptabilité publique**

Au Danemark, en Finlande et en Norvège, l'obligation de présenter des comptes annuels aux autorités supérieures est d'ordre constitutionnel. Au Danemark et en Norvège, les comptes annuels non audités doivent être communiqués aux contrôleurs élus par le Parlement au plus tard six mois après la clôture de l'exercice (ce délai est généreux dans le contexte actuel de comptabilité informatisée). En Finlande, la Constitution ne prévoit pas de délais pour la remise au Parlement des rapports annuels relatifs aux finances publiques et au respect du budget (s. 46). En Suède, la loi budgétaire donne quatre mois au gouvernement pour établir un rapport préliminaire sur les résultats du budget en matière de recettes et de dépenses ; il est de neuf mois pour la soumission au Parlement du rapport annuel définitif. En pratique, ce dernier, qui doit comprendre la totalité des informations comptables, est déposé au Parlement le 15 avril.

D'autres règles de comptabilité publique sont prévues par la législation au Danemark, en Finlande et en Suède, mais les textes donnent peu de détails sur le cadre comptable. La loi budgétaire finlandaise précise que « les comptes de l'État doivent être établis conformément aux pratiques comptables généralement reconnues » (s. 14). La loi budgétaire suédoise est plus précise : elle prévoit que le rapport annuel doit comporter un compte d'exploitation, un bilan et un état de la trésorerie. La loi danoise de 1984 sur la comptabilité publique ne compte que six articles. Elle demande que les comptes soient présentés de la même manière que dans les budgets annuels et couvrent la totalité des ressources, charges, actifs et engagements de l'État. En outre, elle fait obligation aux ministres d'adresser des instructions en matière comptable à toutes les agences financées par le budget qui sont sous leur tutelle.

Malgré l'absence de strictes obligations légales, la Finlande et la Suède présentent les comptes de l'ensemble des administrations sur la base des droits constatés. Les dotations budgétaires finlandaises suivent la même règle, à l'exception de l'amortissement des actifs. Le budget suédois est

présenté sur la base des opérations de caisse (modifiée) et les comptes le sont sur celle des droits constatés (Lundqvist, 2003). Le Danemark a introduit la comptabilité des droits constatés pour certaines transactions, alors que la Norvège conserve un système de comptabilité et de budgétisation fondée sur les encaissements/décaissements.

Dans chaque pays, ce sont des dispositions réglementaires qui indiquent le contenu détaillé des comptes annuels. L'exception est la Finlande, où c'est la loi qui précise que « les comptes doivent être établis de façon à permettre de suivre l'exécution du budget au moins au niveau des lignes budgétaires. Les comptes reprennent la totalité des ressources, dépenses et transactions financières en termes bruts. Les agences de l'État doivent contrôler la rentabilité de leurs activités payantes, de manière à en faire apparaître les résultats dans leurs comptes annuels » (loi budgétaire, s. 15). Elles sont tenues de « rendre compte de leurs performances et de leur gestion ainsi que de surveiller leurs coûts d'exploitation, leurs résultats et leur efficacité » (s. 16).

#### ***4.12. Autres rapports budgétaires et spéciaux***

Si l'on met à part les dispositions ci-dessus, il existe très peu d'obligations légales relatives à des informations budgétaires supplémentaires. En Suède, la loi budgétaire précise qu'en présentant au Parlement les résultats d'exécution du budget en matière de recettes, de dépenses et de dettes, le gouvernement doit expliquer les écarts significatifs entre les grandeurs initiales et les résultats estimés. En pratique, les gouvernements communiquent périodiquement des projets aux Parlements sans lien nécessaire avec le cycle budgétaire. En Finlande, par exemple, c'est en mars que le gouvernement présente au Parlement son programme, qui comporte une stratégie budgétaire à moyen terme, alors que le budget annuel est soumis au Parlement en septembre.

#### ***4.13. Audit externe : obligations constitutionnelles et légales***

Étant donné l'importance accordée à l'ouverture et à la responsabilité, les Constitutions des quatre pays incluent des dispositions spéciales pour la nomination des contrôleurs chargés d'examiner les activités financières de l'État (tableau 5). Elles sont complétées par des lois distinctes portant sur l'audit externe. Dans trois des quatre pays, cette législation a été renouvelée très récemment (Finlande, 2000 ; Norvège, 2004 ; Suède, 2002). En Suède, la Constitution elle-même a été modifiée pour introduire les changements. Dans les trois pays en question, la motivation principale des réformes a été d'étoffer les pouvoirs de contrôle du Parlement, d'accroître l'indépendance des contrôleurs vis-à-vis de l'exécutif et de clarifier les structures de



gouvernance ; on a voulu aussi mettre davantage l'accent sur les trois « e » : économie, efficacité et efficacie. Au Danemark, la loi de 1976 sur le contrôleur général a été amendée en 1991 et 1996, pour renforcer l'indépendance de l'office national de contrôle et donner un fondement juridique à l'accès aux informations comptables des unités administratives indépendantes.

**Tableau 5 : Pays nordiques : obligations constitutionnelles en matière d'audit externe**

Dispositions des Constitutions écrites	Danemark	Finlande	Norvège	Suède
Le Parlement supervise la gestion financière de l'État et le respect du budget		Oui		
Un organisme d'audit externe indépendant est institué		Oui		Oui
Un certain nombre de contrôleurs sont élus/nommés par le Parlement	Oui	Oui	Oui	
Le conseil de direction et les responsables de l'organisme d'audit externe sont nommés par le Parlement				Oui
Les règles du contrôle sont fixées par la loi	Oui	Oui		Oui
Les principaux objectifs des contrôleurs ou de l'organisme de contrôle externe sont spécifiés	Oui	Oui	Oui	
Les contrôleurs ont intégralement accès à tous les documents requis	Oui	Oui		
Les rapports sont soumis au Parlement pour décision	Oui			

Le contrôle des finances publiques par les auditeurs parlementaires est une tradition ancienne dans les pays nordiques. Il est fréquent que le Parlement élise ou nomme plusieurs contrôleurs, qui siègent souvent dans ses rangs. L'exécutif est totalement tenu à l'écart des nominations de contrôleurs externes (cf. la France, où le président de la République joue un rôle majeur). Au Danemark, en Finlande et en Suède (jusqu'en 2002), la Constitution prévoyait l'élection ou la nomination d'un nombre non spécifié de contrôleurs ; en Norvège, elle stipule que le Parlement en désigne cinq.

La finalité de l'audit externe est indiquée dans la Constitution de chacun des pays, en termes généralement brefs. Ainsi, au Danemark, les contrôleurs ont pour mission de « vérifier les comptes publics annuels en veillant à ce que toutes les recettes y soient portées et à ce qu'aucune dépense n'ait été faite sans avoir été prévue par le budget ou une autre loi d'ouverture de crédit » (s. 47). En Norvège, la Constitution limite le rôle des contrôleurs à

« l'examen des comptes de l'État et à leur publication » (art. 75 k). En Suède, la Constitution dit seulement que la fonction de l'office national de contrôle est « de vérifier les activités effectuées par l'État. Des règles plus précises sont fixées par la loi sur le Parlement et par d'autres textes législatifs » (loi sur le gouvernement, art. 12.7).

Les missions des contrôleurs externes sont énoncées de façon plus complète dans des lois distinctes et dans des règlements édictés par le Parlement (il y en a plusieurs en Norvège). Il existe un mandat législatif très ferme pour mener des audits de performance ainsi que pour poursuivre les traditionnels contrôles de conformité. A la différence de certains pays de l'OCDE, l'accent est mis depuis nombre d'années sur les premiers. La division des tâches se retrouve dans les structures d'organisation. En Finlande, par exemple, il existe un service de contrôle financier mais deux unités chargées des audits de performance.

Le champ d'application institutionnel des contrôles est défini par les différentes lois relatives à l'audit externe. Il englobe les comptes de l'État, ceux de la totalité des ministères et des agences gouvernementales, de la plupart des agences administratives indépendantes et des entreprises publiques qui appartiennent à l'État et/ou reçoivent des subventions budgétaires ; il s'étend dans certains cas (comme la Suède, mais pas la Finlande) aux comptes du Parlement. Les offices nationaux de contrôle ne vérifient pas les comptes des collectivités locales et régionales, sauf pour le suivi des dépenses infranationales qui sont financées par l'État central. La Finlande a adopté en 1995 une loi spéciale pour donner à l'office national de contrôle la compétence sur les transferts financiers entre ce pays et l'Union européenne. En Norvège et en Suède, l'office national de contrôle est légalement tenu d'auditer les comptes de la banque centrale. Ce n'est pas le cas au Danemark et en Finlande.

Les quatre pays partagent une conception collégiale de la gestion et de la prise de décision. Des réformes récentes ont clarifié les structures de gouvernance et de gestion, qui sont similaires, mais non identiques, d'un pays à l'autre. En Finlande, la Constitution de 1999 instaure deux entités indépendantes d'audit et de contrôle externe. Il s'agit en premier lieu de contrôleurs élus parmi les membres du Parlement. Les règles de la procédure parlementaire (art. 12) prévoient l'élection de cinq contrôleurs publics (et de cinq contrôleurs adjoints), qui doivent remettre un rapport annuel au Parlement. En deuxième lieu, la Constitution met en place un office de contrôle d'État indépendant (SAO), dont les missions sont précisées par le législateur (loi de 2000 sur l'office de contrôle de l'État). Pour éviter les doubles emplois superflus, les contrôleurs parlementaires organisent leurs activités en concertation avec le SAO (Parlement de la Finlande, 2000).

Une structure parlementaire duale similaire existe au Danemark. La loi de 1975 sur les contrôleurs des comptes publics institue six contrôleurs parlementaires, dont elle définit le rôle et les missions. Ils bénéficient de l'appui d'un secrétariat, qui est l'office de contrôle des comptes publics. De même qu'en Finlande, cette instance est distincte de l'office du contrôleur général, créé par une loi de 1976<sup>18</sup>. Cette loi stipule qu'il existe un seul contrôleur général, nommé par le président du Parlement avec l'accord de la commission du règlement.

En Suède, depuis la réforme constitutionnelle, trois contrôleurs généraux gèrent le *Riksrevisionen* (au lieu d'un seul au Danemark), qui est désigné officiellement comme une agence dépendant du Parlement. Elle a un conseil de direction, dont les membres sont nommés par le Parlement ; leurs missions consistent à surveiller les activités de contrôle, à préparer les propositions résultant des rapports d'audit et à déterminer les projets de dotations budgétaires destinées à l'office du contrôleur général (loi sur le gouvernement, art. 12.7). La loi sur le Parlement (art. 8.13) prévoit que le conseil de direction de l'office national de contrôle compte au moins 11 membres.

En Norvège, une nouvelle loi relative à l'office de contrôle externe (le *Riksrevisjonen*) est entrée en vigueur au milieu de l'année 2004. Ce texte conserve les structures d'organisation antérieures. Les cinq contrôleurs généraux constituent le conseil de direction du *Riksrevisjonen* et n'en sont pas distincts ; il s'agit donc d'une seule entité juridique. Le conseil est investi de l'autorité générale pour les questions de politique et son président est responsable de la gestion quotidienne. Il y a une obligation légale de publier et d'adresser au *Storting* un rapport annuel sur le contrôle financier des comptes de l'État pour l'exercice précédent. La loi contient des dispositions spécifiques relatives à la soumission des comptes ; elle prévoit notamment qu'ils doivent être adressés au *Riksrevisjonen*, accompagnés de remarques, dans les délais les plus brefs après la clôture de l'exercice budgétaire et, au plus tard, à l'échéance déterminée par le ministère des Finances.

Dans le passé, tous ces pays ne disposaient pas d'un office de contrôle externe dépendant directement du Parlement. En Suède, jusqu'aux réformes de 2002, le contrôleur général ainsi que son adjoint(e) et ses assistants étaient nommés par le gouvernement. L'ancien *Riksrevisionsverket* était subordonné au gouvernement, via le ministère des Finances, et c'était une ordonnance d'État, non une loi, qui définissait ses activités. La Finlande connaissait une situation analogue, l'Office de contrôle de l'État ayant été sous l'autorité du ministère des Finances jusqu'en 2001. Au Danemark, avant 1976, il y avait quatre agences d'audit dépendant du ministère des Finances et une du Parlement. L'unification de ces instances a eu lieu en

1976, avec la mise en place d'un office de contrôle indépendant. La loi qui l'a créé a été amendée en 1991 pour permettre la nomination du contrôleur général par le président du Parlement, et non plus par le roi sur recommandation du ministre des Finances (voir Office national d'audit du Royaume-Uni, 2001, pp. 61-72).

La législation relative aux offices de contrôle de l'État leur donne de larges pouvoirs d'investigation et le droit de prendre connaissance des documents nécessaires à la conduite de leurs travaux. Les Constitutions de deux des quatre pays font référence à leurs prérogatives. Les lois en la matière comportent également des dispositions fermes pour la mise en œuvre des conclusions des contrôleurs généraux. Au Danemark, par exemple, les textes donnent un délai de six semaines pour répondre aux observations du contrôleur général consignées dans les rapports d'audit (loi sur le contrôleur général, s. 16.1). Le contrôleur général a un droit de suite s'il n'est pas satisfait des réponses. Il est autorisé à communiquer directement avec le ministre responsable, le cas échéant, et à lui demander de faire des observations dans les six semaines. Dans cette hypothèse, les ministres doivent présenter aux contrôleurs parlementaires un exposé des mesures et des réflexions résultant du rapport (s. 18.1). Ces exposés et les commentaires du contrôleur général font partie de la recommandation finale adressée à la chambre par les contrôleurs parlementaires. La soumission du rapport des contrôleurs parlementaires au *Folketing*, pour qu'il se prononce, est une obligation constitutionnelle (s. 47). La loi de 1976 prévoit aussi que le rapport annuel du contrôleur général soit présenté aux contrôleurs parlementaires, dans des délais fixés par ces derniers.

En définitive, bien que l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) recommande que la publication d'un rapport annuel figure dans la Constitution nationale, seule celle de la Norvège la mentionne. En Suède, la loi demande au gouvernement de présenter les rapports des contrôleurs portant sur la totalité des 250 agences d'État 30 jours après qu'elles ont remis leur rapport annuel. Les résultats de l'audit du rapport annuel de l'État sont communiqués au gouvernement et au Parlement le 15 mai, avec publication immédiate. Dans les trois autres pays, la publication intervient après la diffusion du rapport annuel des contrôleurs parlementaires à la représentation nationale réunie en séance plénière.

## Notes

1. En raison de limitations d'espace, cette étude ne traite pas de l'Islande, autre pays nordique qui a mis en oeuvre un certain nombre de réformes ces dernières années, notamment en 1997 une nouvelle loi réglementant les informations financières diffusées par le gouvernement. Ce texte a introduit un système modifié de comptabilisation et de budgétisation sur la base des droits constatés dans diverses catégories d'entités étatiques dans le secteur public (voir <http://brunnur.stjr.is/interprofjr/fjr.nsf/pages/gfradoc#Act>).
2. Cette étude ne présente pas le contenu de la législation sur les collectivités locales et en particulier les articles consacrés aux modalités de confection du budget et de gestion de la dette.
3. Pendant des siècles, la tradition suédo-finlandaise a divisé la Constitution en deux instruments principaux : la loi constitutionnelle proprement dite, qui régissait à l'origine la monarchie et l'administration, et la loi sur le Parlement, consacrée au pouvoir législatif. Cette distinction subsiste encore en Suède.
4. Les recettes d'origine pétrolière sont versées au fonds pétrolier de l'État et utilisées à l'acquisition d'actifs financiers dans des pays étrangers. Le ministère des finances est responsable des grandes lignes de la politique du fonds pétrolier, dont la gestion est assurée par la Banque centrale (Norges Bank, 2004).
5. La première loi suédoise sur la liberté de l'information, qui date de 1766, est la plus ancienne au monde. La loi finlandaise de 1919 est la deuxième en ordre d'ancienneté. Voir <http://home.online.no/~wkeim/foil.htm>.
6. Au Danemark, aucun parti n'a eu la majorité au Parlement depuis 1909. La Suède a eu des gouvernements de coalition de 1976 à 1982 et de 1991 à 1994. A partir de 1994, le parti social démocrate a négocié le soutien d'une ou deux autres formations sans constituer un gouvernement de coalition.
7. Une commission constitutionnelle a été réunie dans les années 60. Mais, lorsqu'elle a proposé une réduction radicale des pouvoirs du président, elle a été dissoute dans les années 70. Au cours des années 80, un nouveau président a reconstitué la commission. Dans les années 90, le Parlement a obligé le gouvernement à poursuivre la réforme constitutionnelle mettant

l'accent sur « la parlementarisation des attributions du président de la République » (Nousiainen, 2004).

8. Cf. ministère des Affaires étrangères, [www.um.dk/english/danmark/danmarksbog/kap1/1-9.asp#1-9-7](http://www.um.dk/english/danmark/danmarksbog/kap1/1-9.asp#1-9-7).
9. Ce point doit être nuancé. En Suède, en plus des quatre lois fondamentales (la « Constitution »), la loi sur le Parlement – qui est de nature quasi-constitutionnelle – comporte de nombreuses dispositions concernant la procédure budgétaire.
10. Diverses commissions constitutionnelles ont été réunies dans les années 60 pour discuter des changements dans les systèmes caméraux et électoraux. La Constitution a été partiellement réformée en 1969, entraînant la création d'une chambre unique pour laquelle des élections ont eu lieu en 1970 (voir Parlement de la Suède, 2003, Introduction).
11. Compte tenu de l'importance de la commission des finances, les règles de procédure parlementaire finlandaises précisent qu'elle doit avoir 21 membres (s. 8), alors que toutes les autres commissions en comptent 17.
12. En 1979 un premier ministre qui ne représentait pas un parti a été choisi pour diriger le gouvernement.
13. Voir Agence suédoise pour le développement administratif (1999).
14. En Suède, les conseils administratifs des comtés ne peuvent être considérés comme un échelon distinct de l'État.
15. Voir par exemple Blöndal *et al.* (2004) pour le Danemark ; Blöndal *et al.* (2002) pour la Finlande ; Christensen *et al.* (2002) pour la Norvège ; Blöndal (2001), Ekonomistyrningsverket (2003) ainsi que Gustafsson et Svensson (1999) pour la Suède.
16. La commission des finances, qui est la plus nombreuse, compte 11 membres.
17. Par exemple, pour appuyer la décision de 1994 du gouvernement de déléguer aux agences les négociations salariales, la Suède a modifié l'Ordonnance relative aux cadres dirigeants des agences publiques et celle relative à l'Agence pour la fonction publique. Pour ce qui est de la responsabilisation et de la transparence des activités gouvernementales, l'Ordonnance sur les rapports annuels et la documentation budgétaire (2000) précise aux institutions gouvernementales les documents obligatoires, leur contenu et la date à laquelle ils doivent être soumis au gouvernement (rapports annuels, rapports de performance). Cette ordonnance, ainsi que l'Ordonnance comptable (2000), celle portant ouverture des crédits budgétaires (2000) et celle relative aux taxes et redevances (1998) établissent les dispositions comptables. Certaines agences sont autorisées à

établir des dispositions réglementaires complémentaires destinées à la production d'un supplément d'informations.

18. L'utilisation du terme « commission des comptes publics » (*Public Accounts Committee*) dans la traduction anglaise de la loi de 1976 sur le contrôleur général est inappropriée. Le règlement du *Folketing* n'inclut pas les contrôleurs des comptes publics dans les 24 commissions parlementaires. En fait, l'office des contrôleurs parlementaires est une entité juridique distincte créée par la loi no. 322 de 1975.

## *Bibliographie*

- Agence suédoise pour le développement administratif (1999), *The Swedish Central Government in Transition*, Swedish Agency for Administrative Development, Stockholm, [www.statskontoret.se/pdf/199915A.pdf](http://www.statskontoret.se/pdf/199915A.pdf).
- Banque mondiale (2001), « The Scope of the Civil Service in OECD and Selected CEE Countries », [www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cs\\_law\\_OECD.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cs_law_OECD.htm) Washington, DC.
- Banque nationale du Danemark (2004), *Government Debt Management Policy*, Copenhagen, [www.nationalbanken.dk/DNUK/GovernmentDebt.nsf/side/Government\\_Debt\\_Management!OpenDocument](http://www.nationalbanken.dk/DNUK/GovernmentDebt.nsf/side/Government_Debt_Management!OpenDocument) (en anglais).
- Beck Jørgensen, Torben et Poul Erik Mouritzen (1997), *Forvaltningspolitikken mellem Skyll og Karybdis, Projekt Offentlig Sektor – Vilkår og fremtid*, Copenhagen.
- Blöndal, Jón (2001), « La procédure budgétaire en Suède », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n°1, OCDE, Paris.
- Blöndal, Jón, Jens Kromann Kristensen et Michael Ruffner (2002), « La procédure budgétaire en Finlande », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n°2, OCDE, Paris.
- Blöndal, Jón, Jens Kromann Kristensen et Michael Ruffner (2004), « La procédure budgétaire au Danemark », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n°1, OCDE, Paris.
- Christensen, Tom, Per Lægreid et Paul G. Roness (2002), « Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects », *Journal of Legislative Studies*, vol. 8, n°1, pp. 37-62.
- Commission suédoise sur le gouvernement (1996), *Proposal for a State Budget Act in Sweden*, Report SOU 1996:14, Government Commission on Budget Law, Stockholm.
- Daugaard, Steen (2002), « Enhancing Expenditure Control with a Decentralised Public Sector in Denmark », document de travail n°320 du Département économique, OCDE, Paris.
- Ekonomistyrningsverket (ESV) (2003), *Performance Management in Swedish Central Government*, ESV Paper 2003:22, Swedish National



- Financial Management Authority, Stockholm, [www.esv.se/download/18.1b5340cf7258785a67fff485/pm.pdf](http://www.esv.se/download/18.1b5340cf7258785a67fff485/pm.pdf).
- FMI (Fonds monétaire international) (2003), « Experience with Fiscal Rules in Selected Countries », *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain, Appendix II*, IMF Occasional Paper No. 225, FMI, Washington, DC.
- Gouvernement de la Norvège (2001), *The Long-term Programme 2002-2005*, Report No. 30 to the *Storting*, Ministère des Finances, Oslo, [http://odin.dep.no/fin/engelsk/publ/white\\_papers/006071-040002/dok-bn.html](http://odin.dep.no/fin/engelsk/publ/white_papers/006071-040002/dok-bn.html).
- Gustafsson, Lennart et Arne Svensson (1999), *Public Sector Reform in Sweden*, Liber Ekonomi, Malmö, Suède.
- Jensen, Lotte (2003), « Aiming for Centrality: The Politico-administrative Strategies of the Danish Ministry of Finance », dans John Wanna, Lotte Jensen et Jouke de Vries (dir. pub.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Lundqvist, Kristina (2003), *Accrual Accounting Regulation in Central Government: A Comparative Study of Australia, Sweden and the United Kingdom*, Swedish National Financial Management Authority, Stockholm, [www.esv.se/download/18.1b5340cf5d5f9b3ab7fff318/Accrual%20Accounting%20Regulation%20in%20Central%20Governments.pdf](http://www.esv.se/download/18.1b5340cf5d5f9b3ab7fff318/Accrual%20Accounting%20Regulation%20in%20Central%20Governments.pdf).
- Ministère danois des Finances (2001), *Budgetvejledning (Lignes directrices du budget)*, [www.fm.dk/visPublikationerForside.asp?artikelID=3148](http://www.fm.dk/visPublikationerForside.asp?artikelID=3148) (en danois), mai, Copenhague.
- Ministère danois des Finances (2003), *Budget Outlook*, août, Copenhague, [www.fm.dk/db/filarkiv/8334/bo\\_eng.pdf](http://www.fm.dk/db/filarkiv/8334/bo_eng.pdf).
- Ministère finlandais des Finances (2003), *Stability Programme in Finland*, novembre, Helsinki, [www.vm.fi/tiedostot/pdf/en/44686.pdf](http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/en/44686.pdf).
- Ministère norvégien des Finances (2004), *The Norwegian Government Petroleum Fund*, Oslo, <http://odin.dep.no/fin/engelsk/p10001617/bn.html> (en anglais).
- Ministère suédois des Finances (2003), *The Central Government Budget Process*, [http://finans.regeringen.se/inenglish/pdf/budgetprocess\\_eng.pdf](http://finans.regeringen.se/inenglish/pdf/budgetprocess_eng.pdf), août, Stockholm.

- Norges Bank (2004), *The Government Petroleum Fund 1990-1999*, Banque centrale de la Norvège, Oslo, [www.norges-bank.no/english/petroleum\\_fund/reports/1999/3.html](http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/reports/1999/3.html).
- Nousiainen, Jaakko (2004), *Background to the [constitutional] reform [in Finland]*, Ministère de la Justice, Helsinki, [www.om.fi/3344.htm](http://www.om.fi/3344.htm).
- OCDE (1997), *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), « Résultats de l'enquête sur les pratiques et les procédures budgétaires », OCDE et Banque mondiale, [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database).
- OCDE (2004), *Etudes économiques de l'OCDE : Norvège*, vol. 2004/6, OCDE, Paris.
- Office national d'audit du Royaume-Uni (2001), *State Audit in the European Union*, National Audit Office, Londres, [www.nao.org.uk/publications/state\\_audit/State\\_Audit\\_Book2.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/state_audit/State_Audit_Book2.pdf).
- Office national de contrôle de la Norvège (Norway National Audit Office) (2003), *Strategic Plan 2003-2006*, Office of the Auditor General, Oslo, [www.riksrevisjonen.no/PDF/50858706.pdf](http://www.riksrevisjonen.no/PDF/50858706.pdf) (en anglais).
- Office national suédois de contrôle (1998), *The Swedish State Budget: An Instrument for Governance and Management*, Swedish National Audit Office, Stockholm.
- Office national suédois de la dette (2002), *Government Debt Management in Sweden*, National Debt Office of Sweden, février, Stockholm, [www.rgk.se/reports.htm](http://www.rgk.se/reports.htm).
- Parlement du Danemark (2001), *Standing Orders of the Folketing*, Copenhague, [www.ft.dk/?/samling/20031/MENU/00000005.htm](http://www.ft.dk/?/samling/20031/MENU/00000005.htm).
- Parlement de la Finlande (2000), *Parliamentary State Auditors*, Helsinki, [www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi).
- Parlement de la Norvège (2001), *The Constitution*, Oslo, [www.stortinget.no/english/constitution.html](http://www.stortinget.no/english/constitution.html).
- Parlement de la Norvège (2004), *Rules of Procedure of the Norwegian Parliament*, Oslo, [www.stortinget.no/english/rules\\_of\\_procedure.pdf](http://www.stortinget.no/english/rules_of_procedure.pdf).
- Parlement de la Suède (2003), *The Constitution*, Stockholm, [www.riksdagen.se/english/work/constitution.asp](http://www.riksdagen.se/english/work/constitution.asp).
- Paulsson, Gert (2003), « The Evolving Role of the Central Budget Agency in Sweden » dans John Wanna, Lotte Jensen et Jouke de Vries (dir.

pub.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.

Roseveare, Deborah (2002), « Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Sweden », document de travail n°345 du Département économique, OCDE, Paris.



## Royaume-Uni\*

### *Structure de l'étude de cas*

<i>1. Aperçu général</i> .....	508
<i>2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire</i> .....	512
<i>3. Fondement juridique des attributions des participants au système budgétaire</i>	513
<i>4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire</i> .....	520

\* Cette étude a bénéficié des remarques de plusieurs hauts fonctionnaires du Trésor (*H.M. Treasury*), des Services du premier ministre (*Cabinet Office*) et de l'Office de gestion de la dette publique (coordination de Gary Hansman), ainsi que de Simon Henderson de l'Office national d'audit, et de collègues de l'OCDE, dont David Turner (Département économique).

## 1. Aperçu général

### 1.1. Le cadre juridique de la procédure budgétaire

La procédure budgétaire est régie par un ensemble formé de la législation primaire et secondaire, d'instructions publiées de conventions<sup>1</sup>. A la différence des autres pays européens, le Royaume-Uni ne dispose pas d'une constitution écrite, source suprême donnant les grandes lignes des pouvoirs du Parlement, du gouvernement et de l'administration dans la procédure budgétaire. Certes, le Parlement a adopté un certain nombre de lois qui fondent le système budgétaire (encadré 1). Mais ces textes ne couvrent pas la totalité de la procédure budgétaire et, dans certains cas, la loi ne pose que les principes généraux d'aspects particuliers du système.

#### Encadré 1. Royaume-Uni : principales lois intéressant la procédure budgétaire

- Lois de 1866 et 1921 sur les ministères de l'Échiquier et de l'Audit (E&AD).
- Lois de 1911 et 1949 sur le Parlement.
- Loi de 1968 sur les emprunts publics, amendée en 1998.
- Loi de 1983 sur l'audit national.
- Diverses lois sur les collectivités locales.
- Loi de 1998 sur la Commission d'audit.
- Lois de 1998 relatives à la décentralisation (notamment pour l'Irlande du Nord, l'Écosse et le Pays de Galles).
- Loi de finances de 1998 (chap. 36) (Code de stabilité budgétaire).
- Loi de 2000 sur les ressources et les comptes de l'État (GRA).

Sources : [www.government-accounting.gov.uk](http://www.government-accounting.gov.uk) (site Internet sur les comptes de l'État – voir annexes) ; [www.hmso.gov.uk](http://www.hmso.gov.uk) (site Internet de l'imprimerie nationale, HMSO).

Depuis plusieurs siècles, le Parlement se voit reconnaître l'autorité suprême en matière budgétaire. Toutefois, bien qu'il vote officiellement les lois, le gouvernement jouit de larges compétences pour fixer des règles. Les principes posés par la législation primaire peuvent être mis en œuvre de diverses façons, notamment l'habilitation législative<sup>2</sup>, les documents gouvernementaux (*Command papers*)<sup>3</sup> ou les notes émanant du Trésor (*H.M. Treasury*).

A partir de la loi de 1866 sur les ministères de l'Échiquier et de l'Audit (*Exchequer and Audit Departments Act, E&AD*), on a légiféré pour conférer au Trésor des compétences très larges en matière budgétaire. Le ministre des Finances (appelé Chancelier de l'Échiquier) est rarement mentionné dans les textes de lois relatifs au budget. Ainsi, les lois concernant la comptabilité publique et la responsabilité dans le domaine budgétaire comportent de nombreuses références au rôle du Trésor. Cette institution administrative ancienne et extralégale<sup>4</sup> jouit d'un grand pouvoir hérité de la prérogative royale<sup>5</sup>, particulièrement à l'égard de la répartition des dotations, de l'émission des emprunts publics, de la maîtrise des dépenses et du contrôle de l'accès au Parlement (ces points sont évoqués par Daintith et Page, 1999).

Le Cabinet joue un rôle déterminant pour fixer les orientations du budget annuel. Il est lui aussi un organe extralégal. Le gouvernement, en vertu de la majorité dont il dispose à la Chambre des communes, a la maîtrise des travaux parlementaires, et notamment la haute main sur la structure et la composition des commissions parlementaires. Les règles de procédure interne de la chambre basse (*Standing Orders*) limitent fortement son rôle dans l'approbation du budget annuel. La chambre haute – appelée Chambre des Lords – n'a pas compétence pour modifier les projets de lois ayant une incidence sur les finances publiques.

En vertu d'un accord passé en 1932 entre la Commission des comptes publics et le Trésor, les dépenses imputables aux fonctions permanentes de l'État doivent (à quelques exceptions près) être visées par une loi spécifique. Le Trésor a maintenu ce principe et l'accord est qualifié de Concordat de 1932 avec la Commission des comptes publics<sup>6</sup>.

Le rôle du Parlement s'explique par ses rapports historiques avec la monarchie : le souverain sollicitait son accord et son autorité pour lever les impôts nécessaires à la couverture des dépenses. Le fait que ce soit le gouvernement (représentant la Couronne) qui propose les dépenses et les impôts, et non le Parlement, demeure un principe constitutionnel fondamental. À l'heure actuelle, le Parlement a fort peu d'influence dans la procédure d'approbation du budget. Des propositions ont été faites pour lui permettre d'obtenir davantage d'explications du gouvernement et pour améliorer la surveillance qu'il exerce (Hansard, 2001).

La fonction de contrôle externe a été instituée officiellement par la loi E&AD de 1866. Cette dernière a été profondément remaniée et remise à jour lors de l'adoption, en 2000, de la loi sur les recettes et les comptes de l'État (GRA). Une autre révision majeure est intervenue en 1983, quand le contrôleur et auditeur général est devenu un agent au service du Parlement au lieu d'être à la tête d'un organe de l'exécutif. Ce dernier texte a aussi

donné un caractère explicitement légal aux contrôles du bon usage de l'argent public.

Enfin l'attribution à l'Écosse et au Pays de Galles de certaines fonctions de l'État, par de nouvelles lois votées en 1998, a entraîné l'instauration de nouvelles procédures budgétaires parlementaires en Écosse ainsi que de nouvelles institutions légales d'audit externe dans l'ensemble du Royaume-Uni (voir encadré 5).

### ***1.2. Réformes de la législation relative au système budgétaire***

Le système budgétaire a beaucoup évolué depuis les années 80. Si de nouvelles lois ont été votées à l'appui de certains changements, de nombreuses réformes budgétaires ont été lancées par le gouvernement en vertu de son habilitation législative ou de ses pouvoirs traditionnels (encadré 2). Certaines réformes ont été communiquées au Parlement et au public par simples documents officiels (*Command papers*).

Dans les années 80, le mode de gestion des ministères a été bouleversé par la création des agences exécutives. Ces agences autonomes ont à leur tête des responsables qui disposent d'une très large autonomie et souplesse budgétaires pour mettre en œuvre des aspects particuliers de la politique publique. Désormais, 75 % environ des fonctionnaires sont affectés à ces agences dont les crédits sont inscrits au budget du ministère de tutelle. Cette réorganisation profonde s'est accomplie en l'absence de nouvelle législation parlementaire.

Dans les années 90, le gouvernement a conçu le projet d'une vaste réforme de la comptabilité publique, qui a culminé avec l'adoption par voie législative d'un système basé sur les droits constatés (ou l'exercice). La loi GRA de 2000 a remplacé l'ancienne méthode basée sur les paiements (comptabilité de caisse) qui avait été introduite un siècle et demi auparavant par le législateur. À l'instar de nombreuses lois, elle s'en tient aux points essentiels et la responsabilité de sa mise en œuvre incombe surtout au Trésor. Ce dernier propose également la composition des dotations. Au cours des dernières années, elle s'est beaucoup simplifiée : le nombre d'« estimations » (ainsi que s'intitulent les unités de dotation des ministères) est tombé de 167 pour l'exercice 1989/90 à 52 pour 2004/05. En outre, il n'y a souvent qu'un « programme » au sein de chaque estimation ; le nombre de programmes n'est supérieur à trois que dans deux ministères. Cela contraste avec la présentation très détaillée, poste par poste, des dépenses il y a 30 ans.



## **Encadré 2. Royaume-Uni : réformes du système budgétaire au cours des 20 dernières années**

### **Réformes opérées par voie législative**

- Instauration par la loi de finances de 1998 de principes de stabilité budgétaire. Cette loi fait obligation au Trésor de présenter au Parlement un code qui précise ces principes et qui demande au Trésor de préparer un rapport pré-budgétaire, un rapport budgétaire et un autre relatif à la dette publique.
- Établissement par la loi GRA de 2000 du principe de la budgétisation et de la comptabilité sur la base des droits constatés.

### **Réformes introduites par le code de stabilité budgétaire**

- Principes du gouvernement en matière de gestion des finances publiques, d'objectifs et de conduite de la politique budgétaire et de la gestion de la dette publique.
- Composition des divers rapports : pré-budgétaire, relatif au budget annuel et relatif à la dette.

### **Réformes ne résultant pas de la loi mais d'une décision du Cabinet/du Trésor**

- Règles budgétaires : 1) au cours du cycle conjoncturel, l'État empruntera exclusivement pour investir et non pour financer des dépenses courantes (« règle d'or ») ; 2) l'endettement net du secteur public, en pourcentage du PIB, restera pendant toute la durée du cycle à un niveau stable et prudent.
- Définition d'agrégats de dépenses aux fins de suivi budgétaire et de procédures pour assurer un strict contrôle des dépenses.
- Création de quelque 130 agences exécutives (dans la mouvance des départements ministériels) pourvues d'une grande autonomie de gestion, y compris pour leur budget.
- Simplification radicale de la composition des dotations, le Parlement ne contrôlant que des agrégats très larges correspondant à un « programme »<sup>1</sup>.
- Modernisation des services publics, renforcement de la responsabilité et de la gestion budgétaire basée sur les résultats, notamment sous la forme d'accords de services publics et d'indicateurs de performance (Blair, 1998 ; H.M. Treasury, 2000).

1. Par souci de simplicité, on utilise dans ce chapitre le mot « programme ». Dans le cadre de la comptabilisation des ressources, on emploie le terme « demande de ressources » et non programme.

De même, une disposition de la loi de finances de 1998 prévoit que le Trésor soumette à la Chambre des communes un code de stabilité budgétaire. Ce code affirme cinq principes de politique budgétaire et fait

obligation au Trésor d'établir, au nom du gouvernement, des rapports dégageant les grandes tendances, passées et prévisionnelles, de la gestion du budget et de la dette publique ; ils doivent aussi indiquer si le gouvernement respecte les règles budgétaires.

## 2. Principes qui inspirent la législation sur le système budgétaire

À la différence des pays d'Europe continentale, il est de tradition que les documents légaux incorporent les nouvelles pratiques sans que l'on s'interroge beaucoup sur leur compatibilité avec les principes en vigueur. C'est en partie l'effet de l'absence d'une constitution écrite. Au Royaume-Uni, on peut considérer la constitution non écrite comme un système de valeurs en création continue, plutôt que comme un ensemble complet de normes suprêmes. Quand d'importants changements se produisent et ne sont pas remis en cause, on peut dire que la constitution évolue. Dans ces conditions, il n'y a guère de conflit entre ce que la constitution non écrite « prévoit » et ce qui est accompli effectivement.

Bien que la loi ne soit pas vraiment considérée comme fondée sur des principes, celui du contrôle parlementaire des « cordons de la bourse » est depuis longtemps inscrit dans la législation. Il comprend :

- L'autorisation législative de la levée de l'impôt et de la dépense de fonds publics.
- Le caractère approprié et régulier – manifesté par l'approbation du Parlement – des activités ministérielles.
- La délégation au Trésor de la compétence d'approuver les dépenses des ministères, sous réserve de l'autorité du Parlement en dernier ressort.

Dans la période récente, on a inscrit dans la loi des valeurs constitutionnelles comme « l'ouverture, l'équité et l'impartialité » (McAuslan, 1988) ainsi que « le mode de gouvernement ouvert et responsable » (Harden et Lewis, 1986). Le code de stabilité budgétaire retient cinq principes, qui sont la transparence, la stabilité, la responsabilité, l'équité et l'efficacité. La base légale du code se trouve enfouie dans les « dispositions diverses » de la loi de finances de 1998, consacrée principalement à des mesures fiscales.

La loi incorpore certains, mais pas la totalité, des principes « traditionnels » utilisés dans d'autres pays européens. Le principe de l'annualité des dépenses est cité explicitement dans un texte de loi (GRA 2000, titre 1) : une attribution spécifique de crédits ne vaut que pour un exercice budgétaire spécifié. Le principe de l'universalité – selon lequel l'ensemble des recettes et des dépenses doit figurer dans les documents

budgetaires – n'est pas inscrit dans la législation, bien qu'il soit appliqué. Le principe d'unité budgétaire est absent : on recourt à des lois et à des procédures légales distinctes pour approuver les estimations annuelles de recettes et de dépenses. Le principe de spécialité doit être nuancé, car le Parlement se prononce sur des agrégats très larges. Il faut bien voir que les dépenses courantes sont spécifiées par « programme », mais qu'il n'y a pas de contrôle direct des dépenses en capital<sup>7</sup>.

### **3. Fondement juridique de l'institution et des attributions des participants au système budgétaire**

#### *3.1. L'exécutif et le législatif*

##### *3.1.1. Aperçu général*

La reine est le chef de l'État, le chef de l'exécutif (un terme peu usité au Royaume-Uni où l'on préfère parler de « la Couronne ») et fait partie intégrante du Parlement. Pourtant, la monarchie a des pouvoirs très limités. Par convention, la reine suit l'avis de ses ministres. Le Parlement se compose de trois éléments : la reine, la Chambre des communes élue et la Chambre des Lords, dont la plupart des membres sont nommés. L'accord des trois est nécessaire pour légiférer.

Le Premier ministre, qui est à la tête du principal parti politique, devient automatiquement chef du gouvernement après des élections législatives. Il/elle est officiellement nommé(e) par la reine, qui nomme également les membres du Cabinet sur recommandation du Premier ministre. Bien que le Cabinet ne soit pas une entité légale, il dispose de larges pouvoirs de décision. Le Trésor de Sa Majesté (qui équivaut à un ministère des Finances) doit son existence à la prérogative royale et non à la loi. C'est le ministère qui dirige et coordonne la procédure budgétaire.

Le Royaume-Uni est un État unitaire, divisé traditionnellement en deux principaux niveaux : l'État central et les collectivités locales. Les conseils locaux élus ont des responsabilités très importantes en matière de dépenses, mais des ressources propres limitées. Ils reçoivent des transferts substantiels en provenance du budget annuel de l'État central. La décentralisation au stade régional, opérée en 1999, s'est traduite par la mise en place d'un Parlement ou d'une assemblée en Irlande du Nord, en Écosse et au Pays de Galles.

##### *3.1.2. Rôles et responsabilités du Cabinet et des ministres*

Le gouvernement considéré dans son ensemble a peu de pouvoirs normatifs ; ils se résument essentiellement aux décrets pris par « Sa Majesté en conseil ». Si le Premier ministre dispose de larges attributions, elles ne

sont en général pas énoncées officiellement. Le fondement juridique du pouvoir conventionnel du Premier ministre à l'égard de son gouvernement est le droit qu'a le souverain de nommer et de destituer les ministres, de convoquer et de dissoudre le Parlement ainsi que d'autres prérogatives « royales » exercées par le Premier ministre. Le Premier ministre est également responsable de l'administration ; cette fonction, exercée auparavant par le Trésor, lui a été attribuée en 1968, mais elle est assurée au quotidien par un ministre, membre de l'Office du Cabinet.

Le gouvernement se compose d'une centaine de ministres et de secrétaires d'État, qui sont soit des élus de la Chambre des communes, soit des pairs siégeant à la Chambre des Lords. Une vingtaine d'entre eux siègent au Cabinet, qui est la principale instance de décision. Bien que la plupart des membres du Cabinet soient des députés haut placés au sein du parti au pouvoir, le Premier ministre appelle généralement quelques pairs dans son Cabinet<sup>8</sup>. Ce dernier est un organe extralégal : aucune loi ou règlement ne définit son rôle et ses responsabilités. Il n'existe pas de limitation officielle à la dimension du Cabinet, mais la loi de 1972 sur les traitements ministériels et autres plafonne à 19 le nombre de traitements qui peuvent être réglés à des ministres. On a retenu également deux titres ministériels distincts. En l'absence d'autres financements des traitements à ce niveau, la loi ne permet pas au nombre de ministres siégeant au Cabinet de dépasser 21.

Presque tous les membres du Cabinet sont à la tête de ministères qui sont administrés par des fonctionnaires politiquement neutres. Les ministres et secrétaires d'État sont responsables individuellement de la politique poursuivie par leurs services et collectivement de l'action entreprise par l'ensemble du gouvernement. La responsabilité individuelle s'exerce vis-à-vis du Parlement.

### *3.1.3. Institution des ministères et des agences de l'exécutif*

**Ministères.** En règle générale, le gouvernement n'a pas besoin de l'approbation du Parlement pour la fusion ou la suppression de ministères existants, de même que pour la création de nouveaux. Le fondement légal de l'existence de ministères anciens, comme le Trésor ou le ministère de l'Intérieur, est la prérogative royale. En revanche, plusieurs ministères ont été créés par voie législative jusqu'en 1946. Mais, en vertu de la loi de 1975 relative aux ministres de la Couronne, les transferts de fonctions entre secrétaires d'État peuvent être décidés par décret. De par la loi, la fonction de secrétaire d'État est une et indivisible (Simcock, 1992). Un point essentiel est que le gouvernement peut décider seul du nombre de secrétaires d'État et instituer de nouveaux ministères. En outre, la loi de 1975 autorise

la suppression (mais pas la création) de ministères ou de fonctions par décret. Ainsi, au cours des quelque trente dernières années, l'abolition, la création ou la fusion de ministères ont résulté fréquemment de l'initiative du Premier ministre, sans l'accord du Parlement.

**Agences exécutives.** Depuis la fin des années 80, période pendant laquelle le gouvernement souhaitait améliorer la gestion et l'efficacité des ministères, on a établi quelque 130 agences semi-autonomes (encadré 3), le plus souvent en l'absence d'autorisation parlementaire. Toutes les agences font un rapport annuel. Cependant, les ministres et secrétaires d'État sont responsables devant le Parlement de leurs résultats, notamment de la réalisation des objectifs et cibles qui sont mentionnés dans leurs statuts. Alors que la plupart des agences exécutives ne sont pas instituées par la loi, il n'en va pas de même des comptes de commerce (*trading funds*). Une législation, d'abord adoptée en 1973, a distingué cinq activités commerciales considérées comme pouvant être financées en dehors de la procédure d'estimations et de dotations. La loi de 1990 sur les opérations commerciales de l'État (*Government Trading Act*) autorise la création d'un compte de commerce pour toute activité d'un ministère qui peut être largement autofinancée. Cette formule donne une très grande autonomie financière, avec notamment la possibilité d'emprunter et d'investir des fonds ainsi que de reporter des réserves de trésorerie sur les exercices suivants. La compétence discrétionnaire du ministre responsable d'un compte de commerce s'exerce avec l'accord du Trésor (Daintith et Page, 1999, p. 139).

**Les organismes publics non ministériels (*non-departmental public bodies*, NDPB).** Ce sont des entités qui font partie des administrations publiques au sens large. Les NDPB « exécutifs » ont généralement un statut légal défini soit par une loi particulière du Parlement, soit par charte royale ; il peut également ressortir de la loi sur les sociétés. La législation les concernant ne précise pas en principe les structures de gouvernance. Tous les NDPB sont sous l'autorité de conseils de direction, qui se composent habituellement d'un président et d'un certain nombre de membres n'y exerçant pas de fonctions dirigeantes. Les missions des NDPB sont larges, englobant des fonctions exécutives, administratives, commerciales, réglementaires et de conseil. En 2003, il existait 811 NDPB.

**Service national de santé.** Le service national de santé (NHS) a été créé en 1948 dans le but d'assurer une couverture médicale générale à tous les citoyens. Une loi de 1977 a mis en place diverses instances de gestion et d'organisation sanitaires. Des changements significatifs ont été apportés par une autre loi de 1990 sur le service national de santé ; elle a prévu qu'à partir de 1995 tous les soins pourraient être assurés par des structures dotées, au sein du NHS, d'une gestion autonome. Le service national de santé est financé par le contribuable et administré par le ministère de la Santé.

L'essentiel de ses ressources est voté dans le cadre des estimations annuelles de la loi sur les dotations budgétaires ; en d'autres termes, le Parlement autorise les dépenses du NHS quand il donne son accord aux estimations.

### Encadré 3. Royaume-Uni : agences exécutives et autres organismes

#### Agences exécutives

- Les agences sont des unités administratives des ministères dont la principale vocation est la prestation de services publics.
- Les directeurs des agences, nommés par les ministres et secrétaires d'État, sont responsables au sein de leurs ministères, de la formulation et de la réalisation des objectifs propres aux agences.
- Beaucoup d'entre elles ont un conseil de gestion interne (et non un conseil de direction externe).
- La plus grande partie du personnel se compose de fonctionnaires soumis au code de la fonction publique.
- Les agences doivent établir des rapports et comptes annuels.

#### Organismes publics non ministériels (NDPB)

- Ce sont des entités indépendantes des ministres et secrétaires d'État.
- Toutes sont responsables devant le Parlement.
- Il y a deux catégories principales :
  - **Les NDPB exécutifs.** Ils remplissent des fonctions de nature exécutive, administrative, réglementaire ou commerciale. Ils ne font généralement pas partie de la Couronne. Ils emploient leur propre personnel, ont leur propre budget et une identité juridique distincte.
  - **Les NDPB consultatifs.** Mis en place par les ministres ou les secrétaires d'État pour prodiguer des avis. Ils engagent rarement des dépenses sur leur propre compte. Ils n'ont généralement pas une identité juridique distincte.

Source: Wall et West, 2003.

#### 3.1.4. Responsabilités des hauts fonctionnaires

**Un code de la fonction publique – qui n'est pas une loi.** Au Royaume-Uni, tous les fonctionnaires ont un emploi permanent et sont politiquement neutres. À la différence des pays de l'Europe continentale, la fonction publique n'a jamais été régie par une loi générale fixant les droits et les responsabilités des serveurs de l'État. La direction de l'administration

fait partie de la prérogative royale, exercée par les ministres au nom de la Couronne, et eux seuls formulent des instructions relatives à la gestion des fonctionnaires (Cabinet Office, 1995, para. 2.15). Des commissions parlementaires ont demandé que l'on donne un fondement légal aux valeurs et aux principes essentiels de la fonction publique<sup>9</sup>. En 1996, un code de la fonction publique a été adopté par voie réglementaire. Il énonce des principes généraux, par exemple que « les fonctionnaires doivent s'efforcer d'assurer un usage approprié, efficace et efficient de l'argent public ». Il les incite également à dénoncer d'éventuelles activités illégales, mais sans prévoir de sanctions précises. Le code a été amendé à la fin des années 90 pour maintenir l'unité de la fonction publique après la décentralisation : ses dispositions s'appliquent aux fonctionnaires écossais et gallois<sup>10</sup>.

Une **fonction publique supérieure** a été instituée en avril 1996 par décision du gouvernement. Le cadre mis en place limite la latitude du ministère ou de l'agence employeur pour faire varier les conditions d'emploi applicables. Les hauts fonctionnaires ont une situation identique en matière de rémunération, de contrat, de notation et de formation. Bien que la neutralité politique de l'administration figure expressément dans le code de la fonction publique, des inquiétudes se font jour à propos d'une politisation croissante (voir par exemple [www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/chapter12.htm#a90](http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/chapter12.htm#a90)). De même que les fonctionnaires sont sujets à un code, tous les ministres et secrétaires d'État britanniques (y compris les ministres écossais) sont tenus par un code ministériel de défendre la neutralité politique de la fonction publique.

**Les agents comptables (*accounting officers*)**<sup>11</sup>. La loi confère à certains hauts fonctionnaires des responsabilités particulières en matière de gestion financière. La loi E&AD de 1866 et la loi GRA de 2000 prévoient que le Trésor (et non le Chancelier de l'Échiquier) nomme au sein de chaque ministère un fonctionnaire supérieur qui soit son « agent comptable ». Le détenteur de cette fonction, qui est généralement le plus haut fonctionnaire du ministère ou de l'agence, est chargé de l'ensemble de l'organisation, de la gestion et du recrutement. Il est en particulier « responsable d'établir la comptabilité des ressources du ministère et de l'adresser au contrôleur et auditeur général » (loi GRA, s. 7). Les autres attributions des agents comptables sont formulés en détail par un memorandum du Trésor, qui souligne que toutes les décisions financières d'un ministère doivent être empreintes d'honnêteté, de régularité et d'esprit d'économie (H.M. Treasury, 1997). Les instructions du Trésor aux agents comptables s'appliquent à tous les ministères et agences, y compris les NDPB, les organismes du service national de santé et les comptes de commerce.

### 3.1.5. Institution et rôles des commissions parlementaires

Les commissions parlementaires sont instituées par les règles régissant la procédure parlementaire (*Standing Orders*, SO). Les commissions « permanentes » de la Chambre des communes sont les plus importantes pour la procédure budgétaire ; elles correspondent à la durée d'un Parlement. Les commissions spécialisées (non permanentes) sont créées pour examiner un projet de loi spécifique<sup>12</sup>. Depuis 1979, il existe une commission permanente pour chaque ministère, qui a pour mission d'« examiner les dépenses, l'administration et la politique des principaux ministères » (SO n°152). On trouve aussi une vingtaine de commissions permanentes dont le rôle n'est pas de suivre un ministère particulier ; c'est le cas de la Commission des comptes publics. Il n'y a pas de commission budgétaire dont la seule attribution serait de se pencher sur la stratégie budgétaire et de proposer des amendements aux projets du gouvernement<sup>13</sup>. Mais la Commission du Trésor procède toujours à une analyse serrée du budget annuel et du rapport pré-budgétaire<sup>14</sup>. La Commission de liaison, composée des 34 présidents des commissions permanentes, choisit parmi les rapports de ces commissions ceux qui devront être débattus en séance plénière de la Chambre des communes.

La Commission des comptes publics est l'une des plus influentes du Parlement, bien qu'elle ne s'intéresse qu'aux résultats du budget et non aux chiffres prévisionnels. Elle se compose de 16 députés du rang, choisis au sein des partis politiques en fonction de leur représentation à la Chambre des communes. Par convention, un député de l'opposition préside la commission qui a un statut permanent depuis 1862. Elle est mandatée pour « examiner les comptes indiquant l'affectation des fonds accordés par le Parlement pour régler les dépenses publiques » (SO n°148). La commission est habilitée à procéder occasionnellement à des auditions individuelles. Les agents comptables, en particulier, ont l'obligation de répondre à ses questions concernant l'exécution du budget.

Tous les membres de la Chambre des communes sont soumis à un code de conduite qui a été publié pour la première fois en 1996. La Chambre des Lords a adopté un code similaire en 2002. Cette dernière dispose de plusieurs commissions permanentes, parmi lesquelles la Commission des affaires économiques dont la mission englobe la gestion de l'économie. Cependant, comme la chambre haute n'a pas compétence pour les projets de lois à incidence financière, ces commissions ne sont pas directement concernées par les questions budgétaires.



### 3.1.6. *Institution et rôle des autres organes constitutionnels*

La Chambre des Lords est le plus haut tribunal du Royaume-Uni. Un médiateur parlementaire a été institué par voie législative ; il s'agit de la loi de 1967 sur le commissaire parlementaire de l'administration. Il a pour rôle principal d'enquêter sur les plaintes contre les errements administratifs. Il existe d'autres instances indépendantes, dont la Commission électorale.

### 3.2. *Rôle et responsabilités des administrations infranationales*

Le Royaume-Uni est un pays unitaire mais, dans la période récente, on a transféré aux administrations d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord, la responsabilité de certains domaines de l'action publique. Il a notamment été décidé, en 1997, d'établir un Parlement en Écosse et une assemblée au Pays de Galles. Pour répondre aux aspirations des citoyens, le Parlement britannique a voté la loi sur l'Écosse de 1998 et la loi sur le gouvernement du Pays de Galles la même année. Il s'est également prononcé en faveur d'une assemblée d'Irlande du Nord directement élue, qui a pour mission, conjointement à la Commission exécutive des ministres pour l'Irlande du Nord, de diriger l'essentiel des affaires intérieures de la province. Toutefois, l'autorité directe de Londres a été rétablie en 2002.

Le Parlement écossais a l'intégralité du pouvoir législatif dans divers domaines qui correspondent à de multiples fonctions de l'État. En sont exclues les compétences « réservées » au Parlement britannique comme la défense, les affaires étrangères, la politique économique et monétaire, le droit du travail, la sécurité sociale et l'énergie. Le Parlement écossais vote un budget annuel qui finance toutes les activités de l'exécutif écossais : l'éducation, la santé, les questions rurales, la justice, les finances et les services centraux. Pour guider la procédure budgétaire, le Parlement écossais a adopté en 2000 une loi sur les finances et la responsabilité (en Écosse)<sup>15</sup>. Ce texte constitue le cadre juridique des ressources et finances publiques (y compris le règlement des dépenses par le budget général écossais), tout en précisant les fonctions d'Audit Écosse et des « responsables ». Le budget écossais a pour principale ressource une subvention globale figurant au budget annuel du Royaume-Uni. La compétence du Parlement régional est limitée à l'affectation du budget écossais, ce qui englobe les transferts aux conseils locaux. Il a aussi la faculté de modifier les taux de base de l'impôt sur le revenu en Écosse mais, au moins jusqu'en 2004, il a décidé de ne pas l'utiliser.

La situation est différente au Pays de Galles, qui ne jouit pas de l'intégralité du pouvoir législatif ; l'assemblée est seulement habilitée à voter la législation secondaire convenant aux besoins spécifiques de cette région. C'est pourquoi l'assemblée du Pays de Galles adopte un budget

annuel, mais n'a pas de loi sur les finances et la responsabilité comme en Écosse. Toutefois, l'assemblée a adopté une législation secondaire applicable aux collectivités locales du Pays de Galles.

Dans l'ensemble du Royaume-Uni, l'administration locale est dirigée par des conseillers élus sur place. Dans certains cas, il existe plusieurs échelons administratifs locaux dont chacun exerce des responsabilités différentes. Les lois sur les collectivités locales et d'autres éléments de la législation britannique fixent leurs compétences. Les collectivités locales établissent et approuvent leurs propres budgets, qui sont partiellement financés par la fiscalité immobilière locale et par d'autres recettes locales, telles que des droits et des redevances acquittés en contrepartie de services. L'éducation, les services sociaux et le logement sont leurs principales activités. Comme les dépenses obligatoires sont nettement supérieures aux ressources collectées sur place, les collectivités locales sont largement tributaires de transferts de l'État central, votés avec le budget de ce dernier.

#### **4. Dispositions légales relatives aux différents stades du cycle budgétaire**

La procédure budgétaire britannique comporte trois cycles nettement distincts, mais liés entre eux. D'abord, le cycle du budget lui-même, qui est centré sur les grandes masses financières, la gestion de l'économie et l'approbation des recettes. Le point culminant est le vote des recettes (*Finance Bill*), qui porte à la fois sur les modifications de la politique fiscale et sur l'administration des impôts. Ce vote donne force de loi aux orientations dont le Chancelier de l'Échiquier donne les grandes lignes dans les documents budgétaires. C'est le moment fort du volet recettes de la procédure. Ensuite, la phase des « estimations », qui suit le budget, est parachevée par l'autorisation des dépenses publiques. Les engagements s'insèrent dans le cadre budgétaire, sachant que les règles fixées par le gouvernement en déterminent l'enveloppe globale. Enfin, le cycle des rapports consiste à informer le Parlement et le public de la destination de l'argent public et de l'efficacité de son usage.

##### ***4.1. Préparation et présentation du budget par l'exécutif***

Il n'existe pas de loi cadre pour guider la préparation du budget et le Trésor joue un rôle prépondérant. Il établit un projet et le soumet à l'accord du Cabinet (par l'intermédiaire d'une sous-commission). La présentation à la Chambre des communes prend la forme d'un discours officiel du Chancelier de l'Échiquier prononcé le « jour du budget ». Il est de tradition que les mesures fiscales annoncées dans le budget figurent au sein d'un

projet de loi unique et exhaustif (*Finance Bill*) qui est publié un certain temps après le discours budgétaire.

#### 4.1.1. *Portée institutionnelle du budget*

Les estimations de dépenses du projet de budget couvrent les besoins de tous les ministères centraux (avec les agences qui leur sont rattachées), des deux chambres du Parlement, de l'Office national d'audit, du médiateur et de la Commission électorale ; elles englobent aussi les transferts aux collectivités locales (y compris aux assemblées décentralisées d'Écosse et du pays de Galles et aux conseils locaux anglais), aux hôpitaux et autres organisations de santé, et enfin à certains NDPB. C'est le Trésor et non la loi qui décide des unités institutionnelles couvertes par les estimations.

#### 4.1.2. *Fonds extrabudgétaires et affectation de recettes*

À la différence de certains pays, le budget comprend les retraites et les finances de la sécurité sociale. Les estimations annuelles incluent les besoins nets de divers régimes publics de retraite par répartition, notamment ceux des enseignants, des salariés du service national de santé, du personnel judiciaire, des forces armées et des fonctionnaires. Ces régimes sont alimentés par le budget général (*Consolidated Fund*). Les estimations détaillées reprennent – sous l'appellation de dépenses « non budgétaires » – des crédits publics financés sur d'autres sources que le budget général, en particulier le fonds d'assurance national. Les divers régimes de la sécurité sociale sont régis par plusieurs lois, notamment la loi de 1986 sur la sécurité sociale (qui donne au gouvernement une grande latitude pour réglementer, y compris en matière de cotisations réglées par les employeurs et les salariés), la loi de 1992 sur les cotisations et les prestations, et un certain nombre de textes sur les retraites. Ainsi, bien que le fonds d'assurance national soit doté d'attributions réglementaires propres, ses besoins de financement sont mentionnés explicitement dans le budget annuel. Ils dépassent de loin les versements nets émanant du budget général, puisque le financement est surtout assuré par les cotisations qui sont réglées au fonds.

En revanche, le financement et la comptabilité des comptes de commerce (*trading funds*) échappent au système des estimations et de la comptabilité des dépenses publiques. Un compte de commerce est censé couvrir intégralement ses coûts en tarifant le service qu'il procure (voir détails sur le site Internet à propos des comptes de l'État, *Government Accounting* [s. 7.2], à [www.government-accounting.gov.uk](http://www.government-accounting.gov.uk)). Dans tous les ministères, les estimations annuelles de dépenses prévoient aussi l'autorisation de conserver certains revenus pour contribuer aux charges.

Cette pratique est qualifiée de « dotations d'appoint » (cf. ci-dessous). Mais le Parlement autorise ces ressources nettes.

#### 4.1.3. Définition des agrégats budgétaires

La loi ne définit pas les agrégats de recettes, de dépenses et de solde budgétaire. En vertu de la loi de finances de 1998 (s. 56), le contenu de tout document adressé par le Trésor au Parlement doit être conforme aux dispositions en rapport du code de stabilité budgétaire, qui est également établi par le Trésor (s. 55). C'est ainsi que la loi donne au Trésor un pouvoir discrétionnaire pour définir les principaux agrégats budgétaires. Le rapport financier et budgétaire annuel (FSBR), ainsi que le rapport annuel de stratégie économique et budgétaire (EFSR) présentent les agrégats utilisés par le Trésor pour préparer le budget et surveiller la situation globale des finances publiques. Les recettes et les dépenses totales correspondent aux agrégats définis par la comptabilité nationale – SEC 1995 (EUROSTAT, 1996).

Les rapports budgétaires, tels que le FSBR, font une distinction entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement, en partie dans un but de suivi des règles budgétaires (cf. ci-dessous). Les agrégats clés que l'on observe de près sont :

*Solde du budget de fonctionnement (= recettes courantes moins dépenses courantes amortissements compris)*

*+ investissements nets (= investissements bruts moins cessions d'actifs moins amortissements)*

*= endettement net.*

Dans un souci de maîtrise des dépenses, le Trésor a élaboré divers agrégats, dont la composition a varié au cours des dernières décennies (Parry et Deakin, 2003). Depuis 1998, le Trésor contrôle les dépenses au moyen de deux principaux agrégats : les dépenses ministérielles plafonnées (*departmental expenditure limit*, DEL) et les dépenses gérées annuellement (*annually managed expenditure*, AME). Les crédits DEL sont programmés et fixés pour trois ans dans le cadre de révisions biennales. Les crédits AME sont ceux qu'il n'est pas raisonnablement possible de soumettre à des limites strictes et pluriannuelles de la même façon que les DEL. On y trouve les prestations de sécurité sociale, les engagements autofinancés des collectivités locales, les intérêts bruts servis sur la dette de l'État central, les versements aux institutions de l'UE et certains éléments non monétaires.

*Le total des dépenses gérées (TME) :*

*= DEL+AME = dépenses de fonctionnement+ amortissements+investissements nets.*

#### *4.1.4. Règles budgétaires*

En 1997, le gouvernement a défini deux règles budgétaires dont il a fait un usage actif. Le Parlement n'a jamais voté de loi pour avaliser ces règles, qui sont formulées par le rapport EFSR de 1998 (voir [www.archive.official-documents.co.uk/document/cm39/3978/chap3.htm#fiscal](http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm39/3978/chap3.htm#fiscal)). La première est une « règle d'or » ; elle stipule que, sur la durée du cycle conjoncturel, l'État n'empruntera que pour investir et non pour financer les dépenses courantes. La deuxième règle, dite de viabilité des investissements, prévoit que l'endettement net du secteur public en proportion du PIB soit contenu à un niveau stable et prudent. Ce niveau est actuellement fixé à 40 % du PIB pour l'ensemble du cycle conjoncturel. Le Trésor est responsable de la définition et du calcul des concepts, par exemple ceux d'« investissement » et d'« endettement net ».

#### *4.1.5. Le calendrier de la préparation du budget et de sa présentation au Parlement*

Le calendrier pour la préparation des estimations de recettes et de dépenses et pour la définition de la stratégie budgétaire est laissé à la discrétion du Cabinet et du Trésor. La seule date inscrite dans un document officiel pour guider le Cabinet et/ou le Trésor est celle que l'on trouve dans les règles de procédure de la Chambre des communes, à savoir le 5 août. C'est le dernier délai pour la conclusion des débats à la Chambre basse sur les estimations de dépenses. En pratique, le Cabinet approuve le budget peu avant le discours de présentation du Chancelier qui, ces dernières années, a été prononcé en mars ou en avril<sup>16</sup>.

#### *4.1.6. Procédure d'adoption du budget au sein de l'exécutif*

Elle n'est pas prévue par la loi. Au sein du Trésor, la direction du budget fixe l'ordre du jour et les grandes lignes de la discussion technique des demandes de crédits des ministères pour l'année à venir. Le projet de budget recueille l'accord du Comité des dépenses du Cabinet, présidé par le Chancelier de l'Échiquier, avant d'être avalisé par l'ensemble du Cabinet. Depuis les années 90, le système de gestion et de contrôle des dépenses publiques par le Trésor est devenu plus formalisé. On peut trouver les règles et procédures internes dans la comptabilité publique (*Government Accounting*).

#### 4.1.7. Documents annexés au projet de loi de finances

Il n'existe pas d'obligation légale de présenter les documents analytiques pour accompagner les projets de lois budgétaires annuels, c'est-à-dire les trois textes décrivant respectivement les recettes, l'ensemble des charges et les différentes dotations. Leur adoption – à des dates non synchronisées pour les recettes et les dépenses – est une formalité juridique qui avalise les décisions financières annuelles du gouvernement. En revanche, la loi fait obligation au Trésor de préparer la documentation qui illustre les discours budgétaires du Chancelier de l'Échiquier. Cette documentation est évoquée ci-dessous.

**Cadre macroéconomique et stratégie budgétaire à moyen terme.** La loi de finances de 1998 (s. 156) prévoit que, lors de chaque exercice, le Trésor (et non le Chancelier de l'Échiquier) dépose devant le Parlement un rapport pré-budgétaire et un rapport relatif à la gestion de la dette publique. En outre, le Trésor publie annuellement les rapports FSBR et EFSR qui ne sont pas exigés par la loi de 1998.

En vertu de ce texte, c'est le Trésor (et non le Parlement) qui décide à la fois du contenu des documents et de la périodicité de leur communication au Parlement. Le code de stabilité budgétaire fixe un cadre au Trésor (loi de finances de 1998, s. 155). Techniquement, le code lui-même ne constitue pas une loi, puisqu'il n'est pas voté par les Lords (il fait partie de la loi de 1998 qui, en tant que mesure financière, n'est pas de leur compétence), bien qu'il ait été adopté par résolution de la Chambre des communes. Le code demande que le gouvernement expose et explique ses objectifs de politique budgétaire pendant la durée du Parlement, conformément aux principes qu'il énonce. Ces objectifs et les règles opérationnelles qui s'y rapportent doivent être réaffirmés dans chaque budget (code de stabilité budgétaire, s. 9). Le code fixe aussi les conditions dans lesquelles le gouvernement peut modifier ses objectifs budgétaires et règles de mise en œuvre (s. 11).

Le code comporte certaines précisions relatives à la composition des divers rapports. Le Trésor est tenu de publier le rapport pré-budgétaire trois mois au moins avant la présentation du budget principal. Un seul rapport est obligatoire chaque année même s'il y a plusieurs lois de finances. Le rapport pré-budgétaire est de nature consultative : il propose les changements significatifs de la politique budgétaire envisagés par le gouvernement. Il doit également comprendre des prévisions économiques et budgétaires ainsi qu'une analyse de l'incidence du cycle conjoncturel sur les principaux agrégats économiques.

Le rapport FSBR doit être publié par le Trésor au moment du budget. Le code de stabilité budgétaire spécifie des obligations minimums du contenu

(s. 18 et 20-25). Il s'agit notamment de projections économiques et budgétaire, ainsi que d'une explication des mesures significatives de politique comprises dans le budget. Il est précisé que la période de prévision ne doit pas être inférieure à l'intégralité des deux exercices financiers suivant la date de publication (c'est-à-dire les deux années postérieures à l'exercice) ; de même, la publication de données comparatives pour les principaux agrégats budgétaires doit couvrir les deux années antérieures.

Il faut aussi que le Trésor publie chaque année le rapport EFSR, habituellement (mais pas nécessairement) au moment de la présentation du budget. Le code de stabilité budgétaire spécifie que ce rapport doit comporter les éléments suivants :

- La stratégie économique et budgétaire à long terme du gouvernement, avec éventuellement des objectifs à long terme pour les principaux agrégats budgétaires.
- Une appréciation des évolutions récentes au regard de cette stratégie à longue échéance.
- La conformité aux engagements européens des perspectives à court terme et de la stratégie à long terme.
- Des projections illustrant les perspectives des agrégats budgétaires clés pour une période d'au moins dix ans, effectuées sur la base d'hypothèses plausibles ; ceci afin de mettre en lumière les incidences intergénérationnelles et la viabilité de la politique budgétaire<sup>17</sup>.
- Une analyse des répercussions sur le cycle conjoncturel des principaux agrégats budgétaires, incluant des estimations du solde structurel.

À propos du rapport sur la gestion de la dette publique, le code de stabilité budgétaire demande au gouvernement d'établir un rapport annuel sur sa composition et son coût, qui donne suffisamment d'informations pour permettre au public de suivre de près l'application de sa politique de gestion de la dette. Le code précise également que le gouvernement est tenu d'indiquer dans le rapport les missions assignées à ses agents spécialisés. Il doit notamment donner les prévisions de financement net de l'État par la caisse nationale d'épargne, le montant des émissions programmées de titres publics, avec une décomposition des échéances, les proportions respectives des obligations d'État indexées et classiques, enfin le calendrier des adjudications.

**Mesures nouvelles et services votés.** Aucune loi n'oblige à faire la distinction entre les mesures nouvelles et la reconduction des programmes antérieurs. Aucun service nouveau ne peut être financé sans que le Parlement ne vote les ressources nécessaires par la procédure habituelle

d'autorisation des dépenses. Le code de stabilité budgétaire prévoit que le rapport FSBR explique les mesures importantes de politique budgétaire introduites par la loi de finances et, le cas échéant, la manière dont elles replaceront l'évolution des finances publiques sur une tendance conforme aux objectifs officiels, aux règles opérationnelles et aux engagements européens.

**Informations relatives aux résultats.** Ni la loi, ni le code de stabilité budgétaire ne prévoient d'indicateurs de performance devant être ajoutés aux documents budgétaires fournis au Parlement. Pourtant, depuis 1991, chaque ministère adresse au Parlement un rapport annuel qui retrace non seulement les grandes lignes de son activité récente, mais aussi les projets de dépenses pour l'avenir proche. Le gouvernement constitué en 1998 a de nouveau insisté sur les résultats, car il percevait la nécessité d'améliorer les services rendus au public. Le gouvernement a demandé à tous les ministères de préparer des « accords de service public » formulant les missions et les objectifs de chacun d'entre eux et fixant des indicateurs de performance. Le réexamen effectué par le gouvernement en 2000 a entraîné une révision des accords. On a mis l'accent sur les résultats des ministères et sur la contribution qu'y apportent les agences exécutives. Ils sont spécifiés dans des « accords de prestation de services », qui sont des documents plus détaillés complétant les accords de service public axés sur les résultats (Ellis et Mitchell, 2002). Les deux types d'accords n'ont pas force de loi. Comme dans d'autres domaines de la gestion budgétaire, le Trésor joue un rôle prépondérant pour assurer le suivi<sup>18</sup>. L'Office national d'audit est responsable de la validation des systèmes de données utilisés pour informer de la réalisation des accords de service public.

**Dépenses fiscales, engagements virtuels et risques budgétaires.** Selon le code de stabilité budgétaire, les projections budgétaires doivent comporter « une analyse des risques pesant sur les perspectives économiques et budgétaires, notamment les décisions gouvernementales et autres événements qui restent à quantifier avec certitude ainsi que d'autres engagements virtuels ; on doit aussi indiquer les erreurs de prévision passées portant sur les principaux agrégats budgétaires et économiques ».

**Autres informations exigées par la loi.** Outre ce qui précède, le code de stabilité budgétaire demande que des informations spécifiques soient données sur les points suivants :

- Une décomposition des dépenses et des recettes par secteur ainsi que par catégorie économique et/ou fonctionnelle.
- Un état du produit de la cession d'actifs publics.



- Une explication des changements comptables significatifs. Le Trésor peut également inviter l'Office national d'audit à examiner toute modification des principales hypothèses servant de base aux projections budgétaires.
- La composition des emprunts d'État, le coût de la dette publique et d'autres détails du rapport annuel de l'Office de gestion de la dette.

#### 4.1.8. *Budgets du Parlement et des autres organes constitutionnels*

Tant la Chambre des communes que la Chambre des Lords ont leurs propres estimations de dépenses dans les lois annuelles sur les dotations de crédits. Pour la première, la règle de procédure SO n°144 spécifie que la Commission des finances et des services est responsable de la préparation des estimations. En outre, cette commission permanente surveille l'aspect financier du fonctionnement de la chambre basse. Pour la Chambre des Lords, on a mis en place en 2002 une Commission de la chambre, conseillée par un comité de gestion. La commission doit approuver les estimations de dépenses annuelles et supplémentaires ainsi que le rapport annuel de la chambre haute. D'autres organes constitutionnels<sup>19</sup> établissent aussi leurs propres budgets de façon indépendante et font l'objet d'estimations de dépenses à part.

#### 4.2. *La procédure budgétaire au Parlement*

Il existe deux procédures distinctes pour l'examen des agrégats budgétaires, l'une pour les recettes et l'autre pour les dépenses (encadré 4). Les mesures fiscales annoncées dans le budget sont traditionnellement présentées au Parlement sous la forme d'un seul projet de loi exhaustif (*Finance Bill*), qui peut être amendé par vote majoritaire à la Chambre des communes. Cette dernière n'a pas de pouvoirs effectifs pour accroître ou modifier les estimations de dépenses du gouvernement. La principale option dont elle dispose pour changer de façon substantielle ces estimations est de renverser le gouvernement par un vote de censure. Cela ne s'est jamais produit dans l'histoire récente du Royaume-Uni, en raison surtout du fait que le Cabinet et le responsable de la discipline du parti au pouvoir (*whip*) font en sorte de maintenir l'unité de cette formation. (Le « *party whip* » est un Membre du Parlement qui veille à la participation des membres de son parti aux débats parlementaires et les incite à respecter les consignes de vote de ce dernier.) Bien que l'on ait mis en cause l'utilité du très bref débat parlementaire sur les estimations de dépenses à la Chambre des communes, les propositions faites pour aménager le système actuel ont échoué<sup>20</sup>.

La Chambre des Lords ne joue pas de rôle notable dans la procédure d'approbation de la loi de finances annuelle. La chambre haute a perdu ses

droits de veto budgétaire lors de l'adoption de la loi sur le Parlement de 1911 (qui faisait suite au rejet par les pairs du budget de 1909). À l'heure actuelle, les pairs ne peuvent retarder que d'un mois l'adoption d'un projet de loi à caractère financier. En pratique, le « débat » à la Chambre des Lords est une formalité effectuée en une journée. De même, la promulgation par la Couronne est une formalité depuis que la suprématie du Parlement sur le souverain a été reconnue en 1689 par le *Bill of Rights*.

#### **Encadré 4. Royaume-Uni : procédure budgétaire au Parlement**

- Le Chancelier de l'Échiquier prononce son discours budgétaire, qui donne au Parlement les grandes lignes de la stratégie du gouvernement.
- La date du discours budgétaire est laissée à la discrétion du gouvernement.
- Les mesures fiscales peuvent entrer en vigueur dans la nuit suivant le discours budgétaire. Elles figurent dans un projet de loi spécifique (*Finance Bill*) soumis à la Chambre des communes. Ce dernier fait l'objet d'un examen en commission, au cours duquel le gouvernement et les partis d'opposition peuvent proposer des amendements et de nouveaux articles.
- Le même projet est soumis à la Chambre des Lords pour y être seulement débattu. Au terme du débat, il est promulgué par la Couronne (*Royal Assent*).
- Les dépenses des différents ministères sont examinées de façon approfondie par les commissions permanentes compétentes, mais sans que cela soit obligatoire.
- La Commission de liaison de la Chambre des communes choisit les rapports des commissions permanentes qui doivent être discutés en séance plénière.
- La Chambre des communes adopte une résolution approuvant les principales estimations de dépenses et d'éventuelles révisions.
- Le projet de loi sur les dotations est officiellement approuvé.

#### *4.2.1. Calendrier de l'adoption du budget et contraintes pesant sur le débat budgétaire au Parlement*

À la différence de beaucoup d'autres pays, les estimations de dépenses sont généralement présentées au Parlement après le début de l'exercice budgétaire (qui court du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars). La règle de procédure SO n°54 limite la durée d'examen des estimations par la Chambre des communes à trois jours par session, c'est-à-dire par année parlementaire. En pratique, comme la loi sur les dotations doit recevoir « l'assentiment royal » avant les vacances parlementaires d'été, la date limite de présentation ne

peut être ultérieure à la fin du mois de juin. Le choix des estimations (ou parties d'estimations) à débattre fait l'objet d'une recommandation de la Commission de liaison.

L'examen parlementaire des projets de budget général et de dotations, qui a lieu après le débat de trois jours sur les estimations, a été réduit à une simple formalité. La règle de procédure SO n°56, adoptée en 1982, supprime les délais normalement obligatoires entre les deuxième et troisième lectures ; il en résulte que la proposition gouvernementale d'octroi de l'autorité annuelle légale pour les dépenses publiques ne fait l'objet d'aucun examen en commission (Erskine May, 1997, p. 739). Cette procédure est tout à fait inhabituelle dans les pays de l'OCDE. Le passage à la Chambre des Lords et la promulgation royale sont nécessaires pour que les dépenses à financer par le budget général prennent la forme d'une loi annuelle de dotation qui leur donne force juridique.

#### 4.2.2. *Les budgets provisoires*

Le projet de budget est souvent présenté à la Chambre des communes après le début du nouvel exercice et les lois sur les dotations ne sont généralement pas adoptées avant le quatrième mois environ de cet exercice ; une autorisation légale provisoire de dépenser doit donc être donnée avant le 1<sup>er</sup> avril. C'est pourquoi la Chambre des communes procède automatiquement, quatre à cinq mois avant le début du nouvel exercice, à un « vote d'acompte », qui donne aux ministères et aux organes constitutionnels le droit d'effectuer des dépenses pendant les premiers mois de l'exercice en question<sup>21</sup>. Le montant voté représente généralement 45 % des estimations de crédits pour l'année en cours. Le vote d'acompte est confirmé légalement par l'adoption, pendant l'hiver, des lois sur le budget général, qui présentent sur une ligne unique le montant total des crédits autorisés pour le nouvel exercice budgétaire. Ni le montant voté, ni la date du vote d'acompte annuel n'ont de base légale ; il s'agit d'une convention établie de longue date, qui figure dans la comptabilité publique et dans le règlement de la Chambre des communes.

Le Parlement écossais a adopté une position différente, qui est plus proche des pratiques habituellement en vigueur dans d'autres pays. Si le Parlement écossais n'adopte pas la loi de finances annuelle avant le début de l'exercice, les crédits consommés au cours d'un mois donné ne pourront être supérieurs au plus élevé des deux montants suivants : a) le 1/12<sup>ème</sup> des montants autorisés pour l'exercice budgétaire antérieur, ou b) la somme dépensée lors du mois équivalent de l'exercice précédent [Article 17 de la loi de finances et de responsabilité (Écosse) de 2000].

#### 4.2.3. *Pouvoirs d'amendement*

La Chambre des communes ne peut proposer d'amendements pour augmenter le total des dépenses, modifier leur composition ou réduire les recettes. Cette contrainte découle de sa règle de procédure n°48 qui date d'il y a trois siècles ; elle prévoit que « la chambre n'examinera aucune demande de fonds relative au service public sauf si elle est recommandée par la Couronne ». La Couronne recommande une limite maximale pour les dépenses publiques, tout en précisant leur objet (Erskine May, 1997, p. 740). Il va de soi qu'un de ses représentants ne proposera pas de réviser les projets budgétaires du Chancelier de l'Échiquier. En outre, comme les commissions parlementaires sont dominées par des membres du parti majoritaire au pouvoir, des demandes de modification des estimations officielles de dépenses ne sont pas proposées, car elles seraient repoussées par le gouvernement. Ainsi, la Chambre des communes peut seulement réduire un poste particulier de dépense. Les éventuelles révisions des estimations qui sont introduites dans les lois annuelles de dotation sont très limitées : le budget voté est très proche des estimations présentées par le gouvernement à l'occasion du discours budgétaire.

#### 4.2.4. *Autorisation des recettes*

Le droit de déterminer la nature et le niveau de la fiscalité est clairement une prérogative du pouvoir exécutif. C'est une tradition bien ancrée, et qui n'est pas mentionnée dans le règlement de la Chambre des communes (Daintith et Page, 1999, p. 108). Le Parlement autorise officiellement les ressources dans une loi spécifique, le *Finance Bill*, bien après le début de l'exercice budgétaire. Les mesures fiscales figurant dans le budget ne sont pas votées au même moment que les dotations relatives au même exercice.

La plupart des impôts britanniques, y compris les taxes indirectes, ont un caractère permanent. Les impôts directs sur les personnes et les sociétés sont les principales exceptions à cette règle et le droit qu'a le gouvernement de les lever doit être renouvelé chaque année par le législateur. C'est le sens de l'adoption d'un projet de loi annuel sur les recettes (*Finance Bill*) qui impose aussi de nouveaux prélèvements ou modifie les taux des prélèvements existants, afin que les recettes correspondent aux projets de dépenses et aux objectifs de déficit. Pendant plus de trois siècles, les propositions d'ordre fiscal – qui émanaient d'un membre du gouvernement – étaient présentées par la Commission des voies et moyens de la Chambre des communes. Mais elle a été abolie en 1967. Actuellement, après un débat d'une journée lors de la seconde lecture, on décide, par convention, de soumettre toute mesure controversée du projet de loi sur les recettes à la commission de la chambre entière. Les propositions détaillées qui prêtent

moins à controverse sont adressées à une commission spécialisée (à caractère non permanent). Les commissions permanentes peuvent proposer de nombreux amendements, mais seuls ceux sélectionnés par le président de la commission spécialisée sont discutés. Après la troisième lecture à la Chambre des communes, le projet sur les recettes passe en une seule journée toutes les étapes de la procédure législative propre à la Chambre des Lords, cette dernière n'ayant pas le droit d'introduire des amendements<sup>22</sup>.

Modifier la fiscalité n'exige pas une législation primaire distincte : de simples résolutions de la Chambre des communes suffisent<sup>23</sup>. En vertu de la loi de 1968 sur le recouvrement de l'impôt, certaines modifications de l'impôt sur le revenu et des droits d'accise ainsi que la validation des prélèvements existants (mais pas l'autorisation de lever de nouveaux impôts) peuvent entrer en vigueur immédiatement après le discours budgétaire du Chancelier<sup>24</sup>. Les ministères peuvent conserver ou utiliser, en dehors du budget général, les redevances qu'ils collectent ou le produit de cessions d'actifs. Les montants correspondants prévus pour l'exercice suivant font l'objet d'une autorisation distincte, au titre des estimations de « dotations d'appoint » (*appropriations-in-aid*, cf. ci-dessous). Si le montant effectif des redevances ou des cessions d'actifs est supérieur aux prévisions, les ministères n'ont pas le droit de dépenser le surplus, sauf si le Parlement les y autorise en votant une estimation supplémentaire<sup>25</sup>.

#### 4.2.5. *Nature, structure et durée des dotations*

L'une des prérogatives du Trésor est de définir la structure, la présentation et la durée des estimations ainsi que de décider quels agrégats sont soumis au contrôle parlementaire. L'agrégation des crédits examinés par le Parlement est beaucoup plus poussée que celle qu'utilise le Trésor pour exercer son propre contrôle. Depuis l'adoption pour l'exercice 2001/02 d'une comptabilisation basée sur les ressources, la composition globale des estimations, telle qu'elle apparaît dans les lois annuelles de dotation, est celle du tableau 1.

Le Parlement autorise les dépenses sous deux formes : d'abord, la consommation de ressources (autorisation de contracter des engagements qui ne donneront pas nécessairement lieu à paiement au cours de l'exercice) ; ensuite, les besoins financiers nets pour assurer la totalité des règlements, qui prennent en compte les recettes découlant des crédits affectés. Les dépenses sont calculées en termes nets, c'est-à-dire après déduction des recettes collectées et conservées par les ministères/agences dépensiers. La loi de 1891 sur la comptabilité et les charges publiques [s. 2(2)] permet d'affecter aux ministères, en complément de leurs

estimations de crédits, les redevances qu'ils perçoivent ; ces redevances ne sont pas versées sur le compte de l'Échiquier à la Banque d'Angleterre.

**Tableau 1. Royaume-Uni : présentation des dotations votées par le Parlement pour un ministère**

Estimation/ demande	(1) Ressources nettes autorisées pour usage	(2) Prélèvements sur le budget général (décaissements nets)	(3) Dotations d'appoint à caractère courant	(4) Dotations d'appoint à caractère non courant
Programme 1	P <sub>1</sub>		A <sub>1</sub>	
Programme 2	P <sub>2</sub>		A <sub>2</sub>	
Programme 3	P <sub>3</sub>		A <sub>3</sub>	
Etc.				
Total	T <sub>1</sub> = P <sub>1</sub> + P <sub>2</sub> + P <sub>3</sub>	T <sub>2</sub>	T <sub>3</sub> = A <sub>1</sub> + A <sub>2</sub> + A <sub>3</sub>	T <sub>4</sub>

En ce qui concerne les dépenses courantes, le concept de « ressources nettes utilisées » (colonne 1) correspond à la somme des dépenses de fonctionnement, d'autres dépenses courantes et des subventions (le tout sur la base des droits constatés), dont on déduit les « dotations d'appoint à caractère courant » (colonne 3). Le montant déduit est ce que les ministères/agences sont autorisés à dépenser sur leurs ressources propres. La conservation de redevances, droits, etc., aux fins de dépenses est surveillée par le Trésor (loi GRA de 2000, s. 2). Comme les dotations d'appoint sont également autorisées sur la base des droits constatés, la loi de 2000 tient compte du décalage entre l'année de perception des recettes et celle pour laquelle la dotation d'appoint a été autorisée. Si le montant des recettes collectées par les ministères est supérieur à la dotation inscrite dans la loi d'affectation, le surplus doit être reversé au budget général.

Les dotations de dépenses en capital sont également calculées en termes nets, c'est-à-dire après déduction des dotations d'appoint à caractère non courant qui représentent surtout le produit de cessions d'actifs par les ministères. Toutes les dotations d'appoint sont présentées en détail dans des notes explicatives qui figurent dans les estimations. Si une note explicative omet un élément pertinent, les recettes correspondantes ne peuvent pas être utilisées comme dotation d'appoint.

Les « estimations » constituent l'unité de dotation utilisée dans la procédure de présentation des dépenses, la Chambre des communes se prononçant sur chacune d'entre elles ; il y en avait 58 pour l'exercice

2003/04<sup>26</sup>. Quand les estimations de dépenses sont présentées au Parlement pour chaque ministère et chaque « programme » (ou demande de ressources), la décomposition est la suivante :

- a) Dépenses ministérielles plafonnées (DEL) :
  - Dépenses de l'État central (avec sous-titres).
  - Aide aux collectivités locales (avec sous-titres).
- b) Dépenses gérées annuellement (AME) :
  - Dépenses de l'État central (avec sous-titres).
  - Aide aux collectivités locales (avec sous-titres).
- c) Hors budget.

#### 4.2.6. Reports de crédits et dépenses par anticipation

L'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> avril. Les dépenses et les dotations d'appoint sont annuelles et on ne peut en principe anticiper sur les crédits futurs (cf. loi GRA, s. 1). Outre les agrégats de dépenses contrôlés par le Parlement, le Trésor dispose de ses propres contrôles internes. Dans le cadre du sous-total des DEL, qui fixe les plafonds de dépenses sur trois ans (révisés tous les deux ans), le Trésor autorise les ministères à procéder à des reports illimités au sein des enveloppes approuvées pour trois ans. On qualifie cette pratique de flexibilité de fin d'année. L'objectif est d'encourager la programmation à moyen terme dans les ministères et leurs agences exécutives ainsi que d'éviter la consommation accélérée de crédits en fin d'année, qui est source de gaspillage. L'AME étant contrôlée annuellement, les fonds non dépensés ne peuvent être reportés.

#### 4.2.7. Autorisations relative à la dette publique

Il n'existe pas de loi distincte sur la dette publique. En revanche, il y a un certain nombre de textes dont plusieurs confèrent au Trésor de larges pouvoirs dans la gestion de la dette ; ainsi, il peut proposer au gouvernement des plafonds, dans un but de gestion budgétaire, et aussi émettre des titres en vertu de la loi de 1877 sur les bons du Trésor. La loi de 1968 sur les emprunts nationaux (qui amende la section 21 de la loi E&AD de 1866) institue le fond des emprunts nationaux (*National Loans Fund*, NLF), dont l'objet est de financer les opérations de l'État central par l'emprunt. Le Trésor dispose d'une grande latitude pour lever des capitaux au moyen d'emprunts du NLF.

L'Office britannique de gestion de la dette publique gère le compte correspondant, qui a été créé par la loi de finances de 1998 amendant la loi de 1968 sur les emprunts nationaux. Les larges compétences attribuées au Trésor pour acquérir, détenir, transférer ou rembourser des titres sont énoncées par l'annexe 5A de la loi de 1968 dans sa version d'origine. Une loi de finances de 2003, amendant la loi de 1968 précitée, a supprimé le plafond des émissions de l'Office. Toutefois, les emprunts totaux de l'État sont limités par la « règle d'or » du gouvernement (voir ci-dessus). Chaque budget rappelle les lignes directrices officielles en matière d'endettement et d'emprunt, conformément au code de stabilité budgétaire. Depuis 1997, les budgets successifs ont réaffirmé la règle dite de viabilité des investissements, selon laquelle la dette publique nette doit rester inférieure à 40 % du PIB sur la durée du cycle conjoncturelle.

La loi de 2003 sur les collectivités locales permet aux conseils locaux d'Angleterre et du Pays de Galles d'emprunter pour financer leurs dépenses d'investissement, à condition que ces dernières soient proportionnées à leurs ressources. Ce texte demande à chaque collectivité locale de se conformer à un code « de prudence », qui les oblige à déterminer, en fonction de limites définies localement sur la base d'une gamme d'indicateurs financiers, si tout emprunt proposé est à la fois prudent et n'excède pas la capacité de remboursement. Les collectivités locales n'ont pas le droit d'emprunter à d'autres fins que la gestion de trésorerie dans le courant normal de leurs activités<sup>27</sup>. Elles ne peuvent emprunter en devises étrangères qu'avec l'accord du Trésor. Le gouvernement (pas le Parlement) et l'Assemblée nationale du Pays de Galles se réservent la faculté d'outrepasser les limites prudentes fixées par les collectivités locales, si la situation économique nationale l'exige (s. 4).

En ce qui concerne les garanties d'emprunts, le code de stabilité budgétaire prévoit que les projections économiques et budgétaires incluent, entre autres, les engagements virtuels. L'octroi de garanties exige le consentement du Trésor. Le chapitre 26 de la comptabilité publique donne sur ce point des instructions aux ministères et indique qu'ils doivent informer le Parlement.

Enfin, le code de stabilité budgétaire prévoit que les rapports financiers officiels donnent une appréciation « des objectifs et règles de politique budgétaire du gouvernement au regard de ses engagements européens, en particulier le pacte de stabilité et de croissance ». Les rapports budgétaires surveillent aussi l'évolution de la dette au regard de l'obligation formulée par le traité de Maastricht que l'endettement brut de l'ensemble des administrations ne dépasse pas 60 % du PIB.



#### 4.2.8. *Promulgation, veto et publication du budget*

La procédure d'examen d'un projet de loi normal comprend la première lecture, la deuxième lecture, le passage en commission, le rapport de la commission et une troisième lecture. Ensuite le projet est transmis à l'autre chambre où il suit le même parcours. Mais, dans le cas du projet de budget général, la deuxième et la troisième lecture ne donnent lieu à aucun débat et il n'y a pas d'examen en commission. A la Chambre des Lords, l'examen est de pure forme et le projet est promulgué par « assentiment royal ». La procédure est similaire pour les projets de dotation, qui sont présentés immédiatement après le débat sur les « estimations » s'y rapportant ; ils donnent davantage de détails sur les demandes adressées au législateur, indiquant la portée des programmes et les ressources nécessaires pour chacun.

#### 4.2.9. *Budgets supplémentaires (lois de finances rectificatives)*

Le gouvernement peut demander le vote d'« estimations » supplémentaires, soit pour augmenter des crédits affectés aux services votés, soit pour financer une mesure nouvelle imposée par la loi. Il n'y a pas de limitation légale du nombre de rallonges budgétaires. En général, il y a trois lois de finances rectificatives : une en été (juin), une en hiver (novembre) et une au printemps (février). Des autorisations supplémentaires peuvent être officiellement accordées pendant l'été, après la conclusion du débat sur les estimations à la Chambre des communes, et les crédits correspondants sont intégrés à la loi annuelle sur les dotations. En revanche, si les demandes de crédits supplémentaires sont présentées en novembre ou en février, on les incorpore dans la loi sur le budget général. S'agissant des budgets supplémentaires d'hiver, la loi qui donne l'autorité légale provisoire de dépenser au cours de l'exercice (+1) est utilisée pour approuver des crédits supplémentaires pour le reste de l'année (0). En 2004, la Chambre des communes a décidé de réformer cette procédure : à partir de la session parlementaire 2004/05, il y aura deux lois de dotation : la première, présentée en mars, relative aux dépenses de l'exercice financier finissant et l'autre présentée en juillet, comme c'est actuellement le cas.

Si les dépenses sont supérieures à l'estimation annuelle et s'il est trop tard pour faire voter une estimation supplémentaire, le dépassement apparaîtra dans un compte de ressource du ministère et sera notifié à la Commission des comptes publics par le contrôleur et auditeur général (voir la section 4.5 ci-dessous). Après établissement d'un rapport par cette commission, un vote de dépassement régularisera la situation. Un état des dépassements est présenté au Parlement par le Trésor, habituellement en février. Le Parlement donne alors une autorisation a posteriori au

dépassement intervenu (c'est-à-dire 10 à 11 mois après la clôture de l'exercice budgétaire). Il est rare que cette procédure s'applique à des montants élevés.

#### *4.2.10. Incidences budgétaires d'autres projets de lois*

C'est un principe constitutionnel que toute nouvelle fonction devant être exercée de façon permanente, et financée sur des fonds publics accordés par le Parlement dans le cadre d'une dotation annuelle, soit autorisée par une loi spécifique complétée par une résolution à caractère financier. Bien que ce principe n'ait pas de fondement légal, la Commission des comptes publics et le Trésor s'efforcent de le faire respecter. Il arrive néanmoins que le gouvernement s'écarte de la « bonne pratique constitutionnelle » et utilise la loi annuelle sur les dotations comme moyen officiel de mettre en œuvre de nouvelles mesures dépensières. Auparavant, les nouvelles dépenses sont décidées lors d'examens biennaux, en vue desquelles les ministères procèdent à des estimations de coûts qui englobent les incidences financières d'autres projets de lois.

### **4.3. Exécution du budget**

Depuis l'adoption de la loi E&AD de 1866 (qui reste partiellement en vigueur), l'exécution du budget s'effectue sur une base légale. Cependant, le Trésor jouit d'importants pouvoirs discrétionnaires, parfois antérieurs à cette loi, pour contrôler les dépenses. Le « contrôle du Trésor » s'exerce largement par des moyens administratifs.

#### *4.3.1. Attribution de l'autorité en matière de dépenses*

La loi sur les dotations donne officiellement à la Couronne le droit de dépenser. Ensuite, la reine en investit le gouvernement par signature d'un décret royal, qui autorise le Trésor à prélever sur le budget général au profit des ministères. La procédure est fixée par la section 14 de la loi E&AD de 1866. La loi de dotation ne suffit pas à autoriser les dépenses de chaque ministère. Cette autorisation est accordée selon des modalités internes au pouvoir exécutif. C'est l'une des nombreuses prérogatives du Trésor, qui choisit les agrégats de contrôle des dépenses et surveille à intervalles réguliers la mise en œuvre du budget.

#### *4.3.2. Annulation de l'autorisation budgétaire et autres contrôles intra-annuels des dépenses*

La loi E&AD de 1866 permet au Trésor « de restreindre le montant des fonds émis ou transférés périodiquement au crédit des comptes des principaux comptes publics ». C'est une mesure administrative, qui

signifie concrètement que les comptes ne sont pas nécessairement crédités en permanence à hauteur de la totalité des dotations : il suffit qu'ils soient alimentés de façon à pouvoir répondre aux besoins immédiats. Le contrôle des dépenses, qui est exercé par le Trésor, porte sur divers sous-totaux des dotations annuelles approuvées par le Parlement. En 1976, on a institué des plafonds en valeur, parce qu'il s'est avéré que les anciens plafonds en volume n'étaient pas appropriés en période d'inflation élevée. Les agrégats de contrôle des dépenses ont de nouveau été modifiés dans les années 80 et 90. Le système utilisé actuellement par le Trésor, basé sur les concepts de DEL et d'AME, coexiste avec les agrégats « contrôlés » par le Parlement. Dans l'exercice de sa fonction de contrôle, le Trésor peut fixer des limites inférieures aux totaux qui figurent dans les lois de dotation. En pratique, le Trésor restreint la souplesse des DEL et des AME, tout en surveillant les règles budgétaires globales. Comme son système de contrôle porte sur des agrégats plus détaillés que ceux autorisés par le Parlement, il ne lui est généralement pas nécessaire d'annuler des crédits autorisés par le Parlement pour respecter les règles budgétaires fixées par le gouvernement.

#### *4.3.3. Dépenses imprévues, dépassement de crédits et fonds d'urgence*

Les besoins inattendus de crédits publics sont présentés au Parlement. La procédure « du vote de crédit » consiste à solliciter l'approbation d'un montant forfaitaire correspondant à des dépenses proposées pour l'exercice financier, mais qui ne peuvent être décrites qu'en termes généraux.

Il existe un fonds d'urgence permettant d'anticiper sur des dotations de crédits non encore autorisées par le Parlement. Créé en 1862, il a reçu un statut légal d'une loi de 1974, qui permet au gouvernement d'engager des dépenses temporaires et urgentes qui n'ont pas encore été votées par le Parlement. La loi fixe le capital du fonds à 2 % des dépenses autorisées de l'exercice budgétaire précédent. Elle ne formule pas de règles relatives aux tirages temporaires sur le fonds, laissés à la discrétion du gouvernement. Des règles établies par le Trésor et figurant dans la comptabilité publique régissent le recours aux avances remboursables du fonds d'urgence, qui font l'objet d'un rapport annuel présenté au Parlement.

Il convient de distinguer les réserves associées aux « estimations » des avances du fonds d'urgence. Ces dernières servent à financer des dépenses dépassant les limites fixées par le Parlement, alors que les réserves sont intégrées aux estimations (et dotations) annuelles à la discrétion du Trésor. En 1998, quand on a inauguré un nouveau système de maîtrise des dépenses, les DEL (dépenses ministérielles plafonnées) avaient une faible « réserve » et les AME (dépenses gérées annuellement) disposaient d'une « marge ». On

maintient intentionnellement la réserve des DEL à un faible niveau, afin d'éviter de financer une majoration du coût des services votés ; en revanche, des mesures nouvelles d'ampleur modeste peuvent être autorisées. Le Trésor a établi des règles strictes pour l'utilisation des réserves : il exige en général des économies compensatoires, tandis que le fait de puiser dans les réserves implique la perte des possibilités de report en fin d'année (Daintith et Page, 1999, p. 187). C'est généralement le secrétaire au Trésor qui décide d'utiliser la réserve<sup>28</sup>.

#### 4.3.4. Transferts et virements de crédits en cours d'exercice

L'une des prérogatives du Trésor est de contrôler les transferts au sein des dépenses autorisées. Dans le cadre actuel de comptabilisation des « ressources », les règles sont celles indiquées au tableau 2.

**Tableau 2. Royaume-Uni : transferts des dépenses autorisées**

Transferts	Soumis au contrôle du Parlement (estimations supplémentaires obligatoires)	Soumis au contrôle du Trésor
Entre programmes (« demandes de ressources »)		
1. Dépenses courantes	Oui	
2. Dépenses en capital	Non	Oui
Au sein des programmes, entre coûts administratifs (« demandes de ressources »)	Non	Oui

Le Trésor donne son accord aux transferts de manière discrétionnaire. Si le redéploiement proposé est considéré comme très différent de l'estimation d'origine, il est présenté au Parlement sous forme d'estimations supplémentaires.

#### 4.3.5. Programmation de la trésorerie, gestion des actifs et de la dette de l'État

Le principe de responsabilité posé par le code de stabilité budgétaire « signifie que le gouvernement doit conduire une politique budgétaire prudente, tout en gérant les actifs et les engagements publics ainsi que les risques budgétaires de façon à assurer la viabilité à long terme des finances publiques ». Certaines dispositions législatives, notamment les amendements de 1998 à la loi de 1968 sur les emprunts nationaux, ont

délégué au Trésor la gestion de la dette, de la trésorerie et des actifs de l'État.

En mai 1997, le Chancelier de l'Échiquier a annoncé le transfert au Trésor des fonctions assurées par la Banque d'Angleterre en tant que mandataire pour la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. En avril 1998 a été créé l'Office de gestion de la dette publique, une agence exécutive, qui est l'agence opérationnelle du Trésor pour la gestion de la dette, de la trésorerie et des actifs de l'État. L'Office a immédiatement assuré la gestion de la dette, alors que celle de la trésorerie lui a été transférée en 2000. Son principal objectif est, comme l'indiquent ses statuts, « de compenser par ses opérations sur le marché les entrées et sorties prévues chaque journée ouvrée pour le fonds des emprunts nationaux, de manière efficace en termes de coût et en portant dûment attention à la gestion du risque de crédit ».

#### *4.3.6. Audit interne*

La loi ne prévoit pas l'existence de services d'audit interne dans les unités dépendantes. La fonction de contrôle financier interne est considérée traditionnellement comme de nature ministérielle plutôt que centrale. On trouve dans les lettres de mission adressées par le Trésor aux « agents comptables » une note, rédigée en termes identiques, qui leur assigne notamment pour mission de « s'assurer que leur ministère/agence/organisme public non ministériel dispose d'un bon système de gestion financière ». Le Trésor définit des normes qui figurent dans le manuel d'audit interne du gouvernement.

### **4.4. Comptabilité publique et rapports budgétaires**

#### *4.4.1. Le cadre comptable*

La loi de 2000 sur les ressources et les comptes de l'État (GRA) a remplacé la comptabilité de caisse (ou des paiements), pratiquée de longue date, par un système basé sur les droits constatés (ou engagements). A partir de l'exercice 2001/02, des comptes de ressources se sont substitués aux comptes de dotation. Chaque ministère explique au Parlement comment il utilise les ressources qui lui sont allouées. La loi stipule que les comptes doivent être établis « conformément aux instructions données par le Trésor », qui « aura compétence pour garantir que les comptes de ressources soient exacts, honnêtes et conformes aux principes comptables généralement reconnus » (*generally accepted accounting principles*, GAAP). A cette fin, « le Trésor devra tenir compte de toute instruction pertinente formulée par le conseil de normalisation comptable » (*Accounting Standards Board*) et « demander l'inclusion dans les comptes de ressources de rapports décrivant

respectivement les résultats financiers, la situation financière et celle de la trésorerie » (s. 5). Le manuel de comptabilité des ressources sert de guide pour les procédures de comptabilisation et de contrôle de gestion. L'objectif général de la loi de 2000 est de faire adopter aussi largement que possible au Royaume-Uni la comptabilisation des droits constatés. Toutefois, la législation écossaise ne prévoit pas d'application obligatoire des GAAP aux comptes des ministères écossais, lesquels doivent être établis « selon les directives des ministres écossais » [loi de finances et de responsabilité (Écosse) de 2000, s. 19].

#### 4.4.2. *Les opérations bancaires de l'État*

Le concept d'un budget général est explicitement mentionné par la loi E&AD de 1866, qui spécifie que le Trésor prélève des fonds sur ce budget à l'intention des ministères. Le compte de l'Échiquier, sur lequel les prélèvements sont effectués, est tenu par la Banque d'Angleterre en vertu des dispositions de la loi de 1866.

#### 4.4.3. *Rapports au Parlement en cours d'exercice*

**Rapports associés au budget.** L'obligation officielle d'informer le Parlement pendant l'exécution du budget a été nettement renforcée par l'adoption de la loi de finances de 1998, aux termes de laquelle « le Trésor établit pour chaque exercice financier et présente au Parlement » deux rapports : un rapport pré-budgétaire et un rapport sur la gestion de la dette publique. Deux autres documents non prévus par la loi sont communiqués annuellement : le rapport financier et budgétaire (FSBR) et celui de stratégie économique et budgétaire (EFSR) (voir la section 4.1.3 ci-dessus).

**Rapports mensuels.** La loi n'exige pas la production périodique de rapports d'exécution du budget à l'intention du Parlement et du public. En pratique, l'Office national des statistiques et le Trésor publient conjointement des estimations mensuelles pour les principales statistiques financières du secteur public, à partir de données transmises par les ministères. On y trouve les recettes et les dépenses de l'État central, de même que les emprunts nets et l'encours de la dette nette de l'État central, des collectivités locales et de l'ensemble des administrations.

#### 4.4.4. *Comptes et rapports annuels*

La loi GRA de 2000 établit une distinction entre les comptes des ministères et ceux de l'ensemble de l'État. Pour les premiers, elle prévoit qu'un ministère dont les dépenses estimées pour l'exercice financier sont autorisées par la Chambre des communes établit des comptes patrimoniaux

relatifs à cet exercice, précisant : *a*) les ressources acquises, détenues ou cédées par le ministère au cours de l'exercice, et *b*) l'usage fait par le ministère de ces ressources pour cet exercice. Les comptes de ressources doivent être élaborés conformément aux directives formulées par le Trésor (s. 5). Outre la totalité des ministères, la Chambre des communes, la Chambre des Lords et d'autres organes constitutionnels soumettent également une comptabilité sur la base des droits constatés.

A propos des comptes de l'ensemble des administrations, la loi GRA de 2000 (s. 9) stipule que « le Trésor doit établir, pour chaque exercice financier, les comptes des entités dont il juge qu'elles exercent des fonctions de nature publique et qu'elles sont financées intégralement ou substantiellement par des fonds publics... Les informations contenues dans les comptes prendront la forme que le Trésor juge appropriée ». Comme pour les comptes des ministères, le législateur précise que « le Trésor décide de la présentation et du contenu des comptes, de façon à garantir qu'ils donnent une vue exacte et honnête de la situation et soient conformes aux GAAP ».

#### **4.5. Audit externe**

La fonction de contrôleur et auditeur général du Royaume-Uni a été instituée en 1866, mais elle a des origines beaucoup plus lointaines (cf. White et Hollingsworth, 1999, chap. 4). Depuis 1998, l'organisation de l'audit externe a changé en raison de l'instauration de nouvelles assemblées nationales en Écosse et au Pays de Galles (encadré 5). La présente section traite surtout du fondement légal de l'Office national d'audit (NAO), qui est dirigé par le contrôleur et auditeur général.

Un forum des audits publics a été lancé en 1997 (indépendamment de tout processus législatif) pour coordonner l'organisation de l'audit externe dans le pays ; il se compose de représentants de tous les offices d'audit publics. Le forum a publié des « principes d'audit public », qui mettent l'accent sur l'indépendance des responsables du contrôle des comptes du secteur public, la large portée de ce contrôle et la nécessité de mettre les résultats à la disposition du public (cf. [www.public-audit-forum.gov.uk](http://www.public-audit-forum.gov.uk)).

##### **4.5.1. Indépendance des responsables, du financement et des activités**

La fonction de contrôleur et auditeur général est indépendante. La loi E&AD de 1866 stipule que la reine nomme le « Contrôleur général des recettes et dépenses de l'Échiquier de Sa Majesté ainsi que des comptes du gouvernement »<sup>29</sup>. Depuis 1983, le titulaire de la fonction est nommé par décision du Premier ministre, en accord avec le président de la Commission des comptes publics [loi sur l'audit national « NA », s. 1(3)]. Il/elle ne peut

exercer ni une autre fonction nommée par la reine, ni une fonction dans l'une des deux chambres du Parlement (loi E&AD de 1866, s. 3). Pour renforcer encore l'indépendance du contrôleur vis-à-vis de la Couronne, la loi NA précise que le contrôleur est, de par son statut, « un agent de la Chambre des communes » [loi NA, s. 1(2)]. La loi de 1983 a modifié le statut des agents de l'Office national d'audit (NAO), qui ne sont plus des fonctionnaires, mais « un personnel dont la rémunération et les conditions d'emploi sont déterminées par le contrôleur et auditeur général » [loi NA, s. 3(3)].

L'Office national d'audit est financièrement indépendant : « ses dépenses sont financées sur des fonds accordés par le Parlement » (loi NA, s. 4). C'est ainsi que le traitement du contrôleur est directement à la charge du budget général. En ce qui concerne le budget de l'office, la loi prévoit que « le contrôleur et auditeur général donne une estimation des dépenses de l'office, que la Commission des comptes publics examine et soumet au Parlement avec toute modification qu'elle juge appropriée »<sup>30</sup>. Le contrôleur a également autorité pour prélever des honoraires d'audit, qu'il doit reverser au budget général (s. 5). Les comptes relatifs au budget annuel de l'office sont examinés chaque année par la Commission des comptes publics.

L'indépendance opérationnelle est garantie par la loi. Les modalités d'accomplissement de la fonction sont totalement laissées à la discrétion du contrôleur et auditeur général. Cependant, il/elle doit tenir compte, dans la programmation des contrôles, des suggestions éventuelles de la Commission des comptes publics [loi NA, s. 1(3)].

#### 4.5.2. *Champ d'application institutionnel des audits*

La loi GRA de 2000 habilite le contrôleur et auditeur général à vérifier les comptes de ressources des ministères. Elle lui donne également autorité pour procéder à l'audit légal d'autres comptes, tels que ceux de l'ensemble des administrations. Toutes les agences exécutives sont contrôlées par lui en vertu de cette loi. La loi NA (s. 6-7) l'habilite à vérifier le bon usage de l'argent public par les ministères, les agences exécutives, les organismes publics non ministériels et toute une gamme d'autres composantes du secteur public (service national de santé, etc.).

Le contrôleur et auditeur général a compétence pour vérifier la quasi-totalité des organes de l'État central. Ce domaine englobe les organismes publics non ministériels (NDPBs), mais laisse à l'écart quelques entités à financement public comme les institutions d'enseignement supérieur et les associations s'occupant du logement. Certains NDPBs ont le statut juridique de société et sont contrôlés par des commissaires aux comptes privés, nommés par les ministres. À l'heure actuelle, la loi sur les sociétés ne



permet pas au contrôleur et auditeur général d'examiner les comptes des sociétés anonymes. Certains ont suggéré qu'il le fasse au nom du Parlement (Sharman, 2001).

### **Encadré 5. Royaume-Uni : Organisation de l'audit externe**

#### **Contrôleur et auditeur général du Royaume-Uni**

- Fonction créée par la loi E&AD de 1866.
- Dirige l'Office national d'audit institué par une loi de 1983.
- Contrôle tous les organes de l'État central en Angleterre ainsi que des domaines réservés (par exemple la défense, les affaires étrangères et la sécurité sociale) dans l'ensemble du Royaume-Uni.

#### **Commission d'audit**

- Instituée par la loi de 1982 sur les finances des collectivités locales (bien que la fonction remonte beaucoup plus loin).
  - Rôle et fonctions désormais définis par la loi de 1998 relative à la Commission d'audit.
- 
- Contrôle les collectivités locales d'Angleterre et du Pays de Galles.

#### **Auditeur général pour l'Écosse**

- Institué par la loi de 1998 sur l'Écosse.
- Dirige « Audit Écosse ».
- Contrôle les comptes des organismes financés par le Parlement écossais.

#### **Auditeur général pour le Pays de Galles**

- Institué par la loi de 1998 relative au gouvernement du Pays de Galles.
  - Contrôle les comptes de l'assemblée nationale galloise et des organismes qu'elle soutient financièrement.
- 
- L'Office d'audit du Pays de Galles devrait être opérationnel en 2005.

#### **Auditeur général pour l'Irlande du Nord**

- Fonction instituée par la loi E&AD de 1921 (Irlande du Nord).
- Dispose de l'Office d'audit d'Irlande du Nord.
- Contrôle les dépenses des ministères et des collectivités locales de l'Irlande du Nord.
- Régi surtout par le décret de 1987 sur le contrôle des comptes en Irlande du Nord.

Afin de permettre au contrôleur et auditeur général d'étendre son domaine d'action, le Trésor peut légalement ordonner qu'il vérifie les comptes d'une entité publique, sous réserve que cette entité accomplisse des fonctions de nature publique ou soit financée de façon significative par des fonds publics (loi GRA de 2000, s. 25). Dans ce contexte, le Trésor a pris l'arrêté 2003 (Audit des entités publiques), en application de la loi GRA, qui fait du contrôleur l'auditeur légal de 25 organismes publics non ministériels supplémentaires. Par ailleurs, l'arrêté 2003 (Droits d'accès du contrôleur et auditeur général) en application de la loi GRA donne aux audits ou investigations du contrôleur un accès légal élargi à différentes entités. Enfin, ses activités ne sont pas limitées à ce que prévoit expressément la législation. Il arrive qu'il procède à des audits avec l'accord des intéressés et non parce que la loi lui demande de le faire.

#### 4.5.3. Types d'audits

La loi E&AD de 1866 ordonnait de procéder à des audits de régularité pour vérifier que tout paiement s'accompagnait d'un reçu et que les dépenses effectuées correspondaient aux objectifs assignés par le Parlement. Dès la fin de 19<sup>ème</sup> siècle, on a effectué des audits dans un but d'économie et d'efficacité, avec le soutien de la Commission des comptes publics, mais en l'absence d'autorité légale spécifique (Sharman, 2001, annexe B). La loi E&AD de 1921 a mis fin au contrôle obligatoire de chaque transaction financière. La loi NA de 1983 a donné expressément au contrôleur et auditeur général compétence pour faire connaître au Parlement, selon les modalités de son choix, si les organes de l'État utilisent les fonds publics dans un esprit d'économie, d'efficacité et d'efficience. La loi met l'accent sur la discrétion laissée au contrôleur.

La loi GRA de 2000 (s. 6) fait obligation au contrôleur et auditeur général de délivrer un certificat d'audit, indiquant s'il estime que :

- Les comptes sont exacts et honnêtes (comme doit l'être la comptabilité d'une société privée).
- Les financements fournis et les ressources autorisées par le Parlement ont été utilisés conformément aux objectifs poursuivis par la représentation nationale.
- Les transactions financières décrites par les comptes respectent les règles qui les régissent.

En ce qui concerne les collectivités locales, la loi de 1998 sur la Commission d'audit (s. 34) autorise cette dernière à entreprendre ou à promouvoir des études pour apprécier l'impact des politiques mises en œuvre sous l'angle de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. La

Commission d'audit est habilitée à exiger des entités qui en relèvent la publication de critères de performance pour plusieurs exercices budgétaires (s. 44). Ainsi, la loi oblige les prestataires de services publics locaux à établir des indicateurs de performance dans leur sphère d'activité.

#### 4.5.4. *Pouvoirs d'investigation*

Le contrôleur et auditeur général dispose de larges pouvoirs d'investigation qui sont énoncés explicitement dans deux lois distinctes. Pour les audits financiers, « il a le droit d'accès à tout moment raisonnable à tous documents en rapport avec les comptes d'un ministère ». « Une personne qui détient l'un de ces documents ou en a le contrôle est tenue de fournir au contrôleur et auditeur général toute assistance et toutes informations ou explications qu'il demande en relation avec ces documents » (loi GRA de 2000, s. 8). Pour les audits sur le bon usage de l'argent public, le contrôleur « a le droit d'accès à tout moment raisonnable à tous documents qui lui sont raisonnablement nécessaires pour procéder à un examen » et « est habilité à demander...les explications qui sont raisonnablement nécessaires à cette fin » (loi NA, s. 8). Les délais de communication d'informations spécifiques ne sont pas précisés par la loi.

#### 4.5.5. *Obligations d'établissement et de publication de rapports*

A partir de 1866, le contrôleur et auditeur général a dû transmettre au Trésor les audits des comptes du budget général et d'autres comptes spécifiques aux dotations. Si le Trésor ne soumettait pas le rapport d'audit du contrôleur à la Chambre des communes dans les dix mois, le contrôleur était autorisé à le faire (loi E&AD de 1866, s. 21 et 32). En 1983, les pouvoirs légaux d'information du Parlement conférés au contrôleur ont été élargis ; il/elle peut communiquer à la Chambre des communes les résultats de tout examen du bon usage de l'argent public (loi NA, s. 9). Ces résultats sont présentés au Parlement sous forme de rapports de la Chambre des communes. L'Office national d'audit publie chaque année environ 60 rapports de ce type.

La loi GRA de 2000 a conservé les procédures et les délais d'information du Parlement prévus par le texte de 1866. Les ministères doivent adresser leurs comptes au contrôleur et auditeur général dans les huit mois suivant le début de l'exercice budgétaire et le contrôleur dispose de deux mois pour les examiner. La relative longueur du délai (10 mois) est due à l'adoption tardive des lois de dotation. Mais la loi GRA autorise le Trésor à modifier par voie réglementaire les dates de remise des rapports (s. 22), sous réserve d'une possibilité d'annulation par résolution de la Chambre des communes. De plus, si le Trésor n'informe pas la Chambre des

communes dans les délais légaux, le contrôleur doit le faire le plus vite possible après leur expiration (s. 26).

S'agissant des rapports portant sur l'ensemble des administrations, le contrôleur et auditeur général doit s'assurer que les comptes sont exacts et honnêtes. Après les avoir certifiés, il adresse son rapport annuel au Trésor qui le présente, en même temps que les comptes, à la Chambre des communes (s. 11). La loi donne au Trésor la responsabilité de choisir la date de remise à la Chambre des communes des comptes de l'ensemble du gouvernement [loi GRA, s. 11(6)].

#### 4.5.6. *Mise en œuvre des conclusions*

L'Office national d'audit ne dispose pas de pouvoirs propres pour faire appliquer ses conclusions : il appartient à la Commission des comptes publics d'assurer le suivi. Après la présentation au Parlement des rapports de l'office, la commission entend habituellement en audition publique les agents comptables des ministères ; elle dispose pour cela de notes fournies par l'office. Elle examine les faits et publie son propre rapport, qui se réfère à celui de l'office. La commission n'est pas en mesure d'examiner tous les problèmes des ministères, et les commissions permanentes de la Chambre des communes s'intéressent peu aux questions financières, préférant s'appuyer sur la Commission des comptes publics.

Cette commission joue un rôle dissuasif important, car ses rapports ou auditions peuvent révéler le gaspillage ou les dépenses inutiles des ministères. En vertu d'une ancienne convention, le gouvernement répond à chaque rapport de la commission, en général dans un délai de deux mois (les réponses sont appelées « minutes du Trésor »). L'office et la commission réexaminent souvent les problèmes posés dans des rapports de suivi ; pourtant, il a été suggéré que les travaux de la commission auraient encore plus de poids si elle décidait de mener plus systématiquement des enquêtes de suivi (Brazier, 1999, p. 11).

La Commission d'audit contrôle les services assurés par les collectivités locales. Les rapports d'audit qui ne concernent pas l'État central ne sont pas adressés aux commissions parlementaires. Mais, quand les organes de l'État central versent des subventions ou passent des contrats avec des entités qui ne sont pas auditées par le contrôleur et auditeur général, la Commission des comptes publics peut demander à l'agent comptable du ministère intéressé de rendre compte de la surveillance financière de ces entités.

**Durée des lois régissant le système budgétaire.** Les lois relatives au système budgétaire ont toutes un caractère permanent, sauf si elles comportent une clause spécifique d'expiration. Il est fréquent que les

refontes de lois anciennes n'entraînent pas leur abrogation intégrale. La pratique est plutôt d'indiquer dans la nouvelle loi que telle ou telle disposition de l'ancienne cesse de s'appliquer. Ainsi, la loi GRA de 2000, qui a profondément réformé l'organisation comptable de l'État, a entraîné l'abrogation de certaines parties de la loi E&AD de 1866, mais pas de l'ensemble.

## Notes

1. Ces conventions sont des accords tacites et des traditions, qui comprennent notamment la prérogative royale (voir renvoi 5).
2. L'habilitation législative prend le plus souvent la forme de « décret-lois » (*statutory instruments*, SI) régis par une loi spécifique de 1946. Environ 80 % de ces textes sont adoptés par le Parlement au terme d'un certain délai (« procédure par défaut ») (Hansard, 2003). En l'absence d'objection du Parlement pendant 40 jours, le texte a force de loi. Certains SI doivent toutefois être approuvés par le Parlement (ceux pour lesquels la loi primaire a spécifié qu'ils devaient être adoptés par la « procédure affirmative »). Voir House of Commons, 2003.
3. L'origine de cette dénomination est leur présentation au Parlement par un membre du gouvernement « sur ordre de Sa Majesté ». Ils comprennent les Livres blancs qui expriment la politique du gouvernement.
4. Extralégale signifie que cette institution n'est pas créée par la loi. Dans de nombreux pays, la constitution prévoit que la fonction publique, le Cabinet et les ministères soient institués explicitement par une loi.
5. La prérogative découle des arrangements constitutionnels hérités d'une époque antérieure où la totalité du pouvoir exécutif appartenait au monarque. Ce sont les pouvoirs propres au seul exécutif, que les tribunaux lui reconnaissent afin qu'il puisse assurer les fonctions de la puissance publique.
6. On peut en trouver la version intégrale à l'annexe 2.1 du chapitre 2 de « Comptabilité publique » ([www.government-accounting.gov.uk](http://www.government-accounting.gov.uk)), qui est un guide de procédures comptables et financières destiné aux ministères pour garantir la qualité de la gestion de l'argent public et de l'information correspondante. Le Trésor l'établit sans en référer au Cabinet.

7. Les dépenses en capital ne font pas l'objet d'un vote explicite.
8. C'est le cas du lord chancelier qui occupe simultanément trois fonctions : 1) membre du Cabinet exerçant des responsabilités ministérielles ; 2) président de la Chambre des Lords ; 3) plus haut responsable du système judiciaire en Angleterre et au Pays de Galles. En 2003, le Premier ministre a proposé d'abolir cette fonction, vieille de sept siècles, dans le cadre de réformes constitutionnelles visant à séparer plus clairement les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.
9. Les tentatives de modifier les bases légales de la fonction publique sont évoquées au chapitre 3 de Daintith et Page, 1999.
10. Le code a été modifié par décret en conseil de 1995. Les aspects fonctionnels de tous les amendements depuis cette date ont été réunis de façon informelle ; voir [www.civilservicecommissioners.gov.uk/documents/orderincounciloct2003.pdf](http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/documents/orderincounciloct2003.pdf).
11. La législation écossaise utilise le terme « responsables » (*accountability officers*), qui décrit leur rôle de façon plus exacte.
12. Il existe aussi des commissions mixtes, des « grandes commissions » (*Grand Committees*) et des commissions chargées d'examiner les propositions de lois. Voir [www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/parliamentary\\_committees16.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/parliamentary_committees16.cfm).
13. En revanche, le Parlement écossais a institué une Commission des finances qui peut proposer des amendements aux projets budgétaires de l'exécutif écossais. Ainsi, pour l'exercice 2003/04, les huit amendements émanant de la Commission des finances ont été intégrés à la loi de finances (Écosse) (n°4), qui fixe les dotations. Voir [www.scottish.parliament.uk/S1/par\\_bus/bills/b72s1ml.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S1/par_bus/bills/b72s1ml.pdf).
14. Pour renforcer les pouvoirs des commissions permanentes en matière d'amendement des projets budgétaires, on a suggéré que chacune d'entre elles crée officiellement une sous-commission permanente des finances et du contrôle des comptes (Brazier, 1999, p. 12).
15. Voir [www.scotland-legislation.hmso.gov.uk/legislation/scotland/acts2000/20000001.htm](http://www.scotland-legislation.hmso.gov.uk/legislation/scotland/acts2000/20000001.htm) ; ce texte de loi institue, entre autres entités, l'Audit Écosse (régie par le droit des sociétés) et la Commission écossaise d'audit (pour la surveillance parlementaire).
16. Il était de tradition que le « jour du budget » tombe au début du mois d'avril. Le gouvernement de 1993-97 l'a déplacé et, pour la première fois aussi, a présenté au début de l'hiver (en novembre) un budget qui englobait les recettes et les dépenses. Mais le nouveau gouvernement formé en 1998 a restauré la tradition antérieure à 1993 d'un budget de printemps.

17. Le gouvernement peut choisir à son gré l'horizon des prévisions à long terme. Le Trésor a publié des projections de viabilité budgétaire sur une période de 50 ans.
18. Ainsi, le Trésor a publié un guide des accords de prestation de services consultable sur son site Internet.
19. Il s'agit de la Commission de contrôle des organismes de bienfaisance, de la Commission électorale, de la Commission des forêts, de la Commission des services postaux, de l'Office du commissaire parlementaire et du Commissaire du service national de santé pour l'Angleterre.
20. C'est ainsi que la Commission de procédure de 1999 de la Chambre des communes a proposé de lui donner le droit de modifier les projets budgétaires, au moins dans le cadre des estimations de dépenses (House of Commons, 1999). Même cette modeste suggestion a été rejetée par le gouvernement au motif qu'« elle aurait pour effet de saper les initiatives financières de la Couronne » (House of Commons, 2000).
21. Des détails concernant le vote d'acompte sont disponibles sur le site [www.hm-treasury.gov.uk/media/D8ABE/Voteonaccount\\_04to05.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/D8ABE/Voteonaccount_04to05.pdf)
22. Cette interdiction a deux bases légales : 1) la prérogative de la Chambre des communes et 2) les lois sur le Parlement de 1911 et de 1949. Les anciens « droits et privilèges » de la Chambre des communes reposent sur une résolution vieille de plusieurs siècles, selon laquelle « de tous les concours apportés au roi par les communes, le taux de l'impôt ne saurait être modifié par les pairs » (Daintith et Page, 1999).
23. Tout de suite après le discours budgétaire, une motion unique – qualifiée de « résolution légale d'amendement » – est adoptée sans débat. Elle donne une base légale provisoire à l'application immédiate des changements fiscaux annoncés par le Chancelier. D'autres résolutions sur les recettes en rapport avec le discours budgétaire doivent entrer en vigueur dans les dix jours de session suivants, au terme desquels la loi provisoire sur les amendements devient caduque. Les principales résolutions doivent ensuite être confirmées par l'approbation officielle de la loi sur les recettes (*Finance Bill*) – c'est-à-dire la promulgation royale – le 5 août au plus tard (pour les budgets présentés en mars ou avril).
24. Pour les droits de douane, en vertu de la loi de 1958 sur les droits à l'importation, l'autorité nécessaire est accordée à titre définitif (et non provisoire) par simple résolution de la Chambre des communes. De même, la loi de finances de 1972 permet au gouvernement de prendre des décrets relatifs à la TVA dont l'effet est définitif.
25. On fait une exception pour les comptes commerciaux de l'État, qui sont autorisés à dépenser leurs excédents de recettes par une législation distincte.

Il n'est pas obligatoire de verser au budget général les éventuels excédents de fin d'année.

26. Le nombre d'estimations est supérieur au nombre de ministères, car un ministère peut être responsable de plusieurs d'entre elles. En raison de l'indépendance constitutionnelle des services d'administration de la Chambre des communes, de l'Office national d'audit et de la Commission électorale, les estimations qui les concernent sont présentées, par convention, le même jour que les estimations principales, mais dans des publications séparées.
27. Ce paragraphe ne s'applique pas à l'Écosse (où l'activité d'emprunt des collectivités locales est régie par la loi de 2003 sur les collectivités locales écossaises), ni à l'Irlande du Nord.
28. Le secrétaire au Trésor (*Chief Secretary to the Treasury*) remplit une fonction secondaire au sein du Cabinet. Le poste a été institué en 1961 pour que le Chancelier de l'Échiquier ne soit plus seul à assurer la charge de représenter le Trésor.
29. La loi de 1866 réunissait les fonctions de contrôleur (autorisation du versement de fonds publics aux ministères) et de commissaire aux comptes (présentation des comptes publics au Trésor).
30. La loi relative à l'audit national établit un Comité des comptes publics, qui se compose du président de la Commission des comptes publics, du président de la Chambre des communes et de sept députés du rang. Ce comité, distinct de la Commission des comptes publics, présente à la Chambre des communes un rapport d'activité. En outre, il nomme un agent comptable pour établir les comptes de l'Office national d'audit (c'est habituellement le contrôleur et auditeur général) et un auditeur pour les contrôler.



## *Bibliographie*

- Blair, Tony (avant-propos seulement) (1998), « Public Services for the Future: Modernisation, Reform and Accountability », *Comprehensive Spending Review: Public Sector Agreements 1999-2002*, Cm. 4181, HMSO, Londres, décembre.
- Brazier, Alex (1999), *Parliament and the Public Purse: Improving Financial Scrutiny*, Hansard Society Discussion Paper No. 3, Scrutiny Commission, Londres.
- Cabinet Office (1995), *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, Cm. 274, HMSO, Londres.
- Daintith, Terence et Alan Page (1999), *The Executive in the Constitution*, Oxford University Press, Oxford.
- Ellis, Kevin et Stephen Mitchell (2002), « La gestion axée sur les résultats au Royaume-Uni », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n°4, OCDE, Paris.
- Erskine May (1997, 22<sup>e</sup> édition), *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, Londres.
- EUROSTAT (1996), *Système européen des comptes : SEC 1995*, Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg.
- Hansard (2001), *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable: Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*, Vacher Dod, Londres.
- Hansard (2003), *Delegated Legislation*, Hansard Society Briefing Paper No. 3 on Issues in Law Making, Hansard Society, Londres, décembre.
- Harden, Ian et Norman Lewis (1986), *The Noble Lie: The British Constitution and the Rule of Law*, Hutchinson, Londres.
- H.M. Treasury (1997), *Regularity and Propriety: A Handbook*, Treasury Officer of Accounts Team, Londres, [www.hm-treasury.gov.uk/media/5AAE6/162.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/5AAE6/162.pdf).

- H.M. Treasury (2000), *Outcome focused management in the United Kingdom*, H.M. Treasury, Londres, [www.hm-treasury.gov.uk/media/1BE78/GEP\\_outcome%20focused%20management.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1BE78/GEP_outcome%20focused%20management.pdf).
- House of Commons (1999), *The Procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans*, sixth report from the Procedure Committee, session 1998-99, HC 285, House of Commons Library, Londres, juillet, [www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmproced/295/29503.htm#n10](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmproced/295/29503.htm#n10).
- House of Commons (2000), *Government Response to the Sixth Report of the Session 1998-99: Procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans*, Procedure Committee, HC 388, House of Commons Library, Londres, mars, [www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmproced/388/38803.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmproced/388/38803.htm).
- House of Commons (2003), *Factsheet L7 Legislative Series « Statutory Instruments »*, House of Commons Information Office, Londres, [www.parliament.uk/documents/upload/L07.pdf](http://www.parliament.uk/documents/upload/L07.pdf).
- McAuslan, Patrick (1988), « Public Law and Public Choice », *Modern Law Review*, 51, Sweet and Maxwell, Londres, pp. 681-705.
- Parry, Richard et Nicholas Deakin (2003), « Control through Negotiated Agreements: The Changing Role of the Treasury in Controlling Public Expenditure in Britain », dans John Wanna, Lotte Jensen et Jouke de Vries (dir. pub.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Sharman, Lord of Redlynch (2001), *Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government*, H.M. Treasury, Londres, février, [www.hm-treasury.gov.uk/media/6C3/BE/38.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/6C3/BE/38.pdf).
- Simcock, A.J.C. (1992), « One and Many: The Office of Secretary of State », *Public Administration*, vol. 70, Blackwell Publishing, Londres.
- Van den Noord, Paul (2002), « Managing Public Expenditure: The UK Approach », document de travail n°341 du Département économique, OCDE, Paris.
- Wall, Rob et Paul West (2003), « Royaume-Uni » dans *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris.
- White, Fidelma et Kathryn Hollingsworth (1999), *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2004 05 2 P) ISBN 978-92-64-03825-7 - n° 55796 2007

Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire

*Numéro spécial*

# Le cadre juridique des systèmes budgétaires

## UNE COMPARAISON INTERNATIONALE

La base légale sur laquelle reposent le processus budgétaire et le rôle des acteurs de ce processus est très différente d'un pays à l'autre de l'OCDE. Les États-Unis, par exemple, disposent d'une douzaine de lois à l'appui du processus budgétaire du gouvernement fédéral tandis que le Danemark et la Norvège n'ont jamais adopté de telles dispositions législatives.

Pour mieux comprendre cette situation, cet ouvrage procède à une analyse comparative des cadres juridiques du processus budgétaire de 13 pays de l'OCDE. Il présente des études de cas détaillées des législations budgétaires nationales et identifie les raisons pour lesquelles les cadres juridiques présentent une telle disparité. L'ouvrage traite également des théories de finance publique et d'économie politique constitutionnelle, et analyse les normes pour un cadre juridique optimal.

S'attachant tout particulièrement aux points communs autant qu'aux divergences des lois (constitutions et lois statutaires relatives au système budgétaire), cette analyse comparative sera utile à tout pays envisageant de modifier sa législation budgétaire.

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).

**Volume 4, n° 3**

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-03825-7  
42 2004 05 2 P

