

Mise en oeuvre de la LOLF : réformes budgétaires et de gestion publique en Australie

L'Australie étant de structures politiques fédérales, la répartition des responsabilités entre le niveau fédéral et celui des Etats fédérés et Territoires compliquent parfois les procédures financières. Pour autant, le système actuel, mis en œuvre depuis une dizaine d'années, donne satisfaction même si l'actuel Ministre de l'Economie (The Treasurer), Peter Costello, insiste de plus en plus ouvertement pour obtenir un rééquilibrage des rôles au profit du fédéral.

1. Volet comptable de la loi organique – certification des comptes de l'Etat central.

11. Existe-t-il en Australie un organe ou une procédure chargée de garantir la sincérité des comptes de l'Etat et/ou des organismes publics ? Une procédure formelle de certification des comptes au sens de la LOLF a-t-elle été mise en place ? La certification concerne-t-elle les comptes de l'Etat dans son ensemble ou certains domaines seulement (ministères, agences, secteurs budgétaires précis comme la gestion de la dette ou la collecte des impôts) ?

L'auditeur général aux comptes est une autorité, indépendante, nommée pour dix ans, et mandatée par le Parlement pour enquêter sur les comptes de l'Etat et vérifier l'exactitude des comptes de l'administration publique (ministères, agences, universités...). Cette personnalité est issue de l'équivalent local de la Cour des Comptes. La procédure est finalisée chaque année vers la fin juillet, au niveau fédéral pour chaque entité publique. Les éléments sont ensuite consolidés pour l'ensemble des ministères fédéraux. Cette procédure est déclinée simultanément au niveau de chaque Etat fédéré et Territoire.

La certification concerne l'ensemble des comptes de l'Etat, la gestion de la dette et la collecte de l'impôt comprises. Par ailleurs, chaque entité publique dispose d'une unité de contrôle financier placée sous l'autorité de son secrétaire général et chargée de suivre la consommation des crédits et de prévoir les dépenses à venir.

12. Si un tel organe ou une telle procédure existe, quelles sont les méthodes mises en œuvre pour certifier les comptes concernés ? Comment le dialogue entre l'administration comptable et l'organe certificateur est-il organisé ?

Des audits de performance sont menés puis transmis à la commission parlementaire. Les méthodes retenues pour la comptabilité publique suivent les règles internationales de l'IASB et les normes retenues pour les audits relèvent également du code international ANAO. Le dialogue entre l'administration comptable et l'organe certificateur est entretenu au sein même des entités concernées, d'octobre à juillet.

2. La configuration du budget de l'Etat central.

21. Quels sont les grands principes d'organisation de la nomenclature budgétaire : par nature de dépense (personnel, fonctionnement, interventions, investissement, etc) ou par politique publique ? Peut-on parler d'une budgétisation par objectifs, d'un budget orienté vers les résultats ?

Le budget australien (chart of accounts) est organisé par nature de dépense. Les différents ministères disposent d'une relative autonomie pour sa mise en œuvre : une partie dite « administrated » concerne les lignes relevant du niveau fédéral (grands projets), une partie dite « departmental » permet la gestion interne et le fonctionnement ainsi que le suivi du plan d'actions propre au ministère.

Les Australiens pratiquent la budgétisation mixte, à la fois par objectifs majeurs et via des orientations aux résultats.

22. L'article 8 de la Lolf a instauré un dédoublement systématique de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses puisque les crédits sont constitués d'une part, d'autorisations d'engagement et, d'autre part de crédits de paiement. Existe-t-il un dédoublement similaire dans le budget de l'Etat central ?

Les autorisations de paiement sont inscrites pour les 3 ans à venir. Une revue budgétaire a lieu en septembre/octobre chaque année ; des ajustements sont éventuellement apportés à cette occasion pour les 3 ans à venir (projets majeurs essentiellement). Les demandes sont alors exprimées auprès du ministre des Finances.

Par ailleurs, les crédits de paiement sont formellement fixés et agréés pour l'année mais, la loi budgétaire australienne prévoit la possibilité d'engager des dépenses exceptionnelles dites « difficilement prévisibles » (exemple, les fonds de pension lors de départs en retraite importants de fonctionnaires, hors planification) sans attendre l'accord du Parlement. Le ministre des Finances peut donc autoriser la dépense exceptionnelle pour faire face à l'urgence et engager, par la suite, la procédure de régularisation auprès du Parlement.

23. L'autorisation parlementaire en matière budgétaire porte-t-elle aussi sur les emplois publics ?

Les emplois civils sont également concernés, avec un seuil limite pour les coûts salariaux de chaque entité qui a toute latitude, ensuite, pour gérer ses ressources humaines. Pour le suivi de dossiers spécifiques, le recours à des contractuels, de courte durée, est très fréquent (mise en place de « task forces » ad hoc).

24. Existe-t-il un dispositif de revue régulière des programmes et comment est-il organisé ?

Un programme de revue mensuelle est mis en œuvre : chaque entité doit faire un compte rendu circonstancié (à partir du niveau du chef de bureau) pour expliquer les écarts signalés entre les prévisions et les actions effectivement engagées.

3. La responsabilité des gestionnaires et la culture du résultat.

31. Qui est responsable au premier chef devant le Parlement des conditions de l'exécution budgétaire et de la bonne gestion des crédits ? Comment est organisée la chaîne de responsabilité en matière budgétaire ?

Selon la Constitution fédérale, les Ministres sont responsables au premier chef devant le Parlement. Au plus haut niveau, le Ministre de l'Economie (The Treasurer) et le Ministre des Finances doivent répondre de la gestion des crédits ; le Trésorier étant plus particulièrement en charge des recettes.

En aval, les ministres délèguent leurs responsabilités aux directeurs des affaires financières des différents ministères ou agences.

32. Quels sont les principes, les instruments et les méthodes de responsabilisation ?

- Conformément au « Budget Honesty Charter », les gestionnaires s'engagent à appliquer les lois financières fédérales et les dispositions de la comptabilité publique pour gérer au mieux les comptes de l'Etat. Les méthodes mises en œuvre suivent les normes internationales (voir 12).

- Les directeurs centraux sont recrutés sous contrat lié à la performance (en moyenne pour 3 ou 4 ans). En cas de mauvaise gestion reconnue, leur contrat n'est pas renouvelé (cas du directeur des affaires financières du Ministère de la défense récemment mis en cause).

- Les Directeurs bénéficient d'une certaine souplesse pour utiliser les crédits liés au fonctionnement de l'entité (voir 21). L'allègement des procédures de contrôle n'est en revanche pas envisagé.

- En matière de ressources humaines, les Directeurs ont une large autonomie, dans la limite des crédits alloués, pour recruter voire licencier du personnel. Le système australien est plutôt décentralisé ; les chefs de bureau peuvent prendre des initiatives et faire des propositions.

- Les gestionnaires rendent compte de leur activité sous la forme d'un rapport d'activités présentant un bilan qualitatif des actions menées, assorti d'un bilan chiffré pour les aspects quantitatifs et de détails descriptifs. Les indicateurs de performance sont simples : efficacité générale des mesures prises, coût, quantités engagées.

- Un dispositif de rémunération (primes ou bonus) à la performance a été défini pour les Directeurs. Ces dispositions restent peu disponibles au grand public. Aux plus bas échelons de la hiérarchie, la motivation est entretenue par des perspectives de promotion et de carrière, directement liées aux contrats de performance de référence.

33. Sous quelle forme les gestionnaires doivent-ils rendre compte de leur activité ?

- Les Directeurs rendent compte via un « business plan » annuel (réalisations/objectifs assignés).

- La fiabilité des indicateurs de performance est parfois sujette à caution pour ce qui concerne les éléments d'appréciation qualitatifs, toute subjectivité d'analyse ne pouvant être écartée. Les éléments chiffrés, en revanche, sont rarement mis en doute.

4. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques.

Quelles sont les grandes phases de la procédure budgétaire annuelle et comment s'organise le dialogue entre le ministère chargé de préparer le budget et les autres ministères ?

La procédure budgétaire australienne annuelle est organisée comme suit :

- Septembre/Octobre : Réunion des principaux ministres dépensiers (senior ministers review) pour analyser les programmes majeurs en cours et étudier les projets phares qui pourraient être proposés pour le prochain exercice budgétaire.
- Février : Commission restreinte exécutive (executive review committee) où le Premier ministre, les ministres de l'Economie et des Finances examinent en détail le futur budget (1st draft).
- Avril : seconde commission restreinte où des ajustements et arbitrages peuvent être menés.
- Mi mai : présentation du budget au Parlement par le Ministre de l'Economie, The Treasurer (voir annexe 1).
- 1^{er} juillet : approbation par le Parlement.

Les négociations au sein du Gouvernement se précisent entre février et avril et les débats parlementaires s'intensifient en avril, à la veille de la présentation officielle du budget.

La coordination avec les autres ministères est assurée par les services du Ministre de l'Economie (The Treasurer) via la Direction Générale des Impôts et les Douanes pour ce qui concerne les recettes budgétaires. Les services du ministère des Finances assurent la coordination pour les dépenses au moyen d'un programme de gestion comptable électronique : chaque entité renseigne sa partie et l'unité centrale fait la synthèse.

5. La pluri annualité du budget de l'Etat central.

51. Pour quelle période de temps le budget est-il voté ?

Le budget est voté pour une année, des projections de dépense sont cependant précisées pour les trois années à venir.

52. Quels sont les outils destinés à inscrire les finances publiques dans une perspective pluriannuelle ? S'agit-il principalement d'engagements politiques, d'instruments permettant une mise en perspective des choix budgétaires ou d'instruments permettant une programmation contraignante des moyens ?

Les finances publiques sont inscrites dans une perspective triennale en raison d'engagements politiques essentiellement. La coalition libérale-conservatrice au pouvoir s'efforce de cadrer au mieux les contraintes actuelles en les inscrivant dans une perspective à moyen terme. L'objectif de réduction de la dette publique, fixé il y a dix ans, a bien été atteint en 2006 (suppression réalisée) ; les défis majeurs à relever sont

désormais le vieillissement de la population, la modernisation de l'outil de défense et le développement des infrastructures de transport nationales (voir annexe).

La gestion électronique des dépenses impose de facto une programmation contraignante des moyens (binding programmes).

6. Le rôle du Parlement : organisation du débat budgétaire et contrôle de l'exécution.

61. Quelle est la place accordée par le Parlement (temps de débat, importance politique), d'une part au débat sur le projet de loi de Finances initiale, d'autre part à l'examen annuel des résultats budgétaires et de la gestion du Gouvernement ?

De tradition anglo-saxonne, l'Australie accorde beaucoup d'importance aux débats parlementaires relatifs à la loi de Finances. L'accès en est libre et les médias y sont également présents (une chaîne télévisée spécialisée « Parliament channel » diffuse, par le câble, en temps réel au niveau national). L'opposition gouvernementale du « shadow cabinet » se montre très critique à cette occasion. Les débats animés cette année ont porté particulièrement sur les recettes, ce qui n'est pas coutume, en raison du contexte très favorable des performances de l'économie australienne : la politique d'excédent budgétaire est reconduite, les questions sur les allègements fiscaux (politique familiale) et les fonds de pension sont mises en exergue.

L'examen des comptes est assuré par :

- un comité ad hoc du sénat : l'examen est réalisé en général en mai et les comptes de chaque ministère et entité publique sont passés en revue. Après ce premier bilan, une seconde revue des comptes a lieu en septembre.
- une commission parlementaire (joint committee of Parliament accountability) réalise un examen encore plus approfondi et édite un rapport final d'audit.

62. Quelles sont les modalités d'examen, par le Parlement, de l'exécution de la loi de Finance annuelle ?

Le Sénat dresse la conclusion (Senate estimate) des différents contrôles (voir 61). En cas de problème majeur relatif à la performance, l'administration peut être invitée à soumettre ses bilans mensuels pour une analyse détaillée.

NB : Adresse Internet d'intérêt :

<http://www.budget.gov.au>

ANNEXE 1

Australie : budget fédéral 2006-2007

En présentant son onzième budget, Peter Costello poursuit sa politique d'excédents budgétaires. Le souci de relever les défis majeurs sur le long terme et les avantages fiscaux accordés aux familles et aux personnes âgées sont mis en exergue.

1/ Profitant des performances de l'économie nationale, le gouvernement confirme sa politique d'excédents budgétaires.

La tendance enregistrée depuis les huit dernières années se confirme mais elle semble désormais s'infléchir. S'élevant à 8,8 MdEUR (1,5 pour cent du PIB) pour 2005-2006, **l'excédent budgétaire devrait atteindre 6,5 MdEUR en 2006-2007 (1,1 pour cent du PIB)**. Une légère baisse est prévue pour 2007-2008 (6,4 MdEUR, 1 pour cent du PIB) ; à comparer avec l'excédent dégagé en 1999-2000 (plus de 2 pour cent du PIB).

Les recettes de l'Etat, estimées à 139 MdEUR pour 2006-2007, seront essentiellement abondées via les postes suivants : impôts sur le revenu des personnes physiques (69,5 MdEUR, hausse de 0,7 pour cent due au faible taux de chômage : 5 pour cent), impôts sur les sociétés (35,6 MdEUR, hausse de 12,6 pour cent générée par l'accroissement de l'activité du secteur minier, des services financiers, des assurances), taxes pétrolières (8,8 MdEUR, augmentation de 4,1 pour cent due à l'augmentation des prix du carburant), droits de douanes (3,5 MdEUR prélevés notamment sur les produits pétroliers importés, hausse de 9 pour cent).

L'Australie aura réussi par ailleurs à effacer quasiment sa dette publique en 2005-2006 (moins de 2 pour cent du PIB). Annoncé comme le fruit des efforts déployés par le gouvernement Howard (15 pour cent en 1997), ce résultat dope la croissance et maintient le pays au rang des plus performants de l'OCDE. Pour cette année fiscale, **le taux de croissance doit s'élever à 2,5 pour cent et il devrait passer à 3,25 pour 2006-2007**.

2/ Le gouvernement entend anticiper et relever les défis majeurs à moyen/long terme.

Les premiers effets du vieillissement de la population australienne seront perçus dès 2010. Dans cette perspective, les **dépenses prévues au profit de la santé publique (24 MdEUR) et de la sécurité sociale (55 MdEUR)** comprennent des rallonges budgétaires conséquentes pour la recherche médicale (543 MEUR), le développement d'un réseau de soins à domicile pour les personnes âgées et la modernisation des centres de soins actuels (27 MEUR). En outre, un programme de 1,5 MdEUR doit être engagé sur les cinq années à venir au profit du traitement des maladies mentales.

Un effort particulier (5 MdEUR) sera porté sur les travaux d'infrastructures comprenant l'aménagement de l'arrière pays (le bush). Une enveloppe de 1,7 MdEUR est consacrée aux projets de développement des réseaux de transport par voie routière (480 MEUR pour l'autoroute Hume, 120 MEUR pour le Bruce et 96 MEUR pour les autoroutes du Pacifique) et à la qualité du tracé pour la voie ferrée du corridor Nord Sud (162 MEUR). Par ailleurs, 500 MEUR seront consacrés à l'aménagement du bassin fluvial Murray-Darling menacé par l'assèchement (Sud Est du pays, Nouvelle Galles du Sud-Victoria).

Les dépenses envisagées au profit de la défense nationale s'élèveront à 11,7 MdEUR, ce qui représente une augmentation de 12 pour cent par rapport à l'exercice budgétaire précédent. L'amélioration des capacités de l'armée de l'air est ciblée (2 MdEUR pour l'acquisition d'appareils C17) ; un programme spécialement dédié à la préparation opérationnelle des forces et au recrutement sera mis en œuvre pour les 10 ans à venir (1 MdEUR). La valorisation des services de renseignement, la sécurité des transports aériens, les plans de coopération régionale (interventions multinationales en Iraq et Afghanistan incluses) seront également renforcés grâce à une allocation de 1 MdEUR pour les cinq ans à venir.

3/ Des mesures d'allègements fiscaux à caractère social sont annoncées.

Les ménages qui supportent une pression fiscale élevée sont les premiers bénéficiaires des allègements prévus sur les quatre années à venir, à compter du 1^{er} juillet 2006 (22 MdEUR, à comparer aux 13 MdEUR annoncés lors de l'exercice budgétaire précédent). Ces mesures concernent les familles disposant de revenus annuels maximum de 40 000 EUR (contre 20 016 EUR). Alors que 81 pour cent des ménages australiens sont imposés à l'IRPP, le taux marginal de 47 pour cent qui touche environ 10 pour cent des contribuables est abaissé à 45 pour cent (seuil de revenus relevé à 90 000 EUR) et le taux marginal de 42 pour cent passe à 40 pour cent (seuil à 45 000 EUR)⁹.

Afin de motiver les plus jeunes à cotiser à une **caisse de retraite complémentaire**, la perception de la pension capitalisée est désormais possible sans être soumise à l'impôt, dès l'âge de 60 ans. Etalé sur les quatre années à venir, le coût de cette mesure pour l'Etat doit atteindre 1,4 MdEUR. Par ailleurs, le gouvernement veut **inciter certains à quitter la vie active un peu plus tard**, en poursuivant éventuellement une activité professionnelle à mi-temps¹⁰. A cet effet et dès juillet 2007, la cotisation pour la retraite complémentaire sera possible jusqu'à l'âge de 75 ans et non plus bloquée à 65 ans comme c'est le cas actuellement.

Les entreprises, qui supportent un taux d'imposition similaire au taux moyen des pays de l'OCDE, bénéficieront également d'allègements fiscaux sur les quatre ans à venir (2,2 MdEUR). Les **PME** sont particulièrement visées (allègement de 261 MEUR) afin de préserver leur stabilité, de faciliter l'apprentissage des jeunes et leur embauche, à l'heure où l'Australie souffre déjà d'une pénurie de main d'oeuvre qualifiée.

Commentaire :

Ces excédents budgétaires sont appréciés de tous malgré les critiques émises par les partis d'opposition qui estiment notamment que les réformes fiscales de fond tardent à venir et que les investissements publics restent largement en deçà des besoins nationaux.

⁹ Les familles d'au moins trois enfants sont ciblées (accès privilégié aux crèches et garderies également prévu).

¹⁰ Les amendements sur les retraites complémentaires sont présentés comme majeurs en termes de réforme fiscale pour le pays qui se prépare au mieux au vieillissement de sa population.

ANNEXE 2

Australie : le fédéralisme fiscal

Le gouvernement fédéral australien admet devoir faire des efforts en matière de fédéralisme fiscal afin d'améliorer l'exercice de l'autorité pour la levée des impôts et celle pour régler les dépenses entre le niveau central et les différents Etats fédérés. Les mécanismes de transfert de recettes fiscales entre les Etats fédérés sont également visés.

1. Le constat initial incite à la réforme

En mars 2006, les autorités de Nouvelle Galles du Sud concluaient leur rapport intérimaire en précisant, qu'en comparaison avec d'autres fédérations étrangères, l'Australie ne paraissait pas gérer au mieux les pratiques du fédéralisme fiscal. Des réformes structurelles ont été menées par certains Etats mais des accords complémentaires doivent être finalisés afin d'améliorer la productivité du système actuel, sans pour autant léser les intérêts des particuliers.

Les efforts de clarification des différents rôles doivent permettre d'améliorer la redistribution des recettes et l'efficacité du service public dans des domaines clés : santé, soin aux personnes âgées.

2. La centralisation actuelle au niveau fédéral mérite d'être corrigée

Les arrangements en vigueur entretiennent un déséquilibre entre les Etats pour ce qui concerne le droit de lever les impôts. Cette situation ne permet pas les ajustements nécessaires pour assurer la croissance et faire face aux défis majeurs du vieillissement de la population notamment. Le système australien semble particulièrement centralisé au niveau fédéral. Ainsi, les taxes de base tels que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés, les taxes sur les biens et services sont gérées par l'échelon fédéral selon le concept de l'intérêt national. Les Etats ne gardent la maîtrise que sur des impôts et taxes d'importance moindre (timbres fiscaux, droits de péage et taxes foncières). Dans ce contexte, les Etats fédérés dépendent largement de la redistribution des recettes assurée par le niveau fédéral pour équilibrer leurs budgets de dépenses publiques courantes.

La responsabilité des dépenses publiques semble cependant plutôt bien partagée entre les différents niveaux pour ce qui concerne les secteurs de la santé et de l'éducation en particulier où les dépenses sont équitablement réparties entre le fédéral et le local.

3. La méthodologie relative à la répartition des recettes de la GST (TVA) est très complexe

La répartition du produit de la GST australienne, équivalent de la TVA, pêche par sa complexité car les transferts sont appliqués à la fois pour les recettes et les dépenses afin d'assurer le meilleur équilibre entre les différents états (la pratique de la plupart des fédérations étrangères ne s'applique qu'aux recettes). Ce faisant, les Etats fédérés sont de plus en plus dépendants de la redistribution gérée par le niveau fédéral car le système mis en place dès l'adoption de la GST (an 2000) a conduit à la suppression de taxes levées jusqu'alors au niveau de l'Etat fédéré.

Commentaire :

Le Conseil des Gouvernements d'Australie a récemment admis l'intérêt de réformes en ce domaine afin de permettre au pays de mieux gérer ses futurs défis que sont essentiellement la démographie et le vieillissement de la population. Un effort de simplification et de transparence est demandé sur les questions de GST (TVA).

L'inadéquation entre le droit de lever l'impôt dévolu aux Etats et le partage de l'autorité qui leur est conférée par le fédéral pour gérer les recettes fiscales doit être examinée au plus vite. Si les Etats jouissent

d'une autonomie certaine pour assumer leurs responsabilités, ils n'en ont guère la capacité financière et dépendent donc largement des redistributions fédérales.