

Affaire suivie par : François Raffray

Mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : La Nouvelle Zélande

1. Le volet comptable de la loi organique – certification des comptes de l'État central

Existe-t-il (dans les pays de votre zone de compétence) un organe ou une procédure chargé(e) 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'État dans son ensemble ou certains domaines seulement (ministères, agences, secteurs budgétaires précis comme la gestion de la dette ou la collecte de l'impôt) ?

En Nouvelle-Zélande c'est le bureau indépendant de l'Auditeur Général (OAG) qui garantit la sincérité des comptes de l'Etat. L'OAG certifie que l'ensemble des opérations financières et comptables et leur exécution sont conformes aux demandes du Parlement. La certification porte sur l'ensemble des comptes de l'Etat ainsi qu'au niveau local.

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 ?

L'OAG remplit les normes fixées par l'IFAC auxquelles s'ajoutent des normes spécifiques à la NZ afin d'être en phase avec les règles édictées par le Parlement.

Les liens entre le Trésor et l'OAG sont semblables à tous les arrangements de ce type au sein d'une société.

2. La configuration du budget de l'État central

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 » ? Comment est structurée la nomenclature budgétaire et à quel niveau se situent respectivement l'unité de spécialité et l'unité de vote⁶² ?

La nomenclature budgétaire est organisée par nature de la dépense. On ne peut pas encore parler de budgétisation par objectifs ou de budget orienté vers les résultats, cependant depuis 2004 la notion de performance est prise en compte dans la procédure budgétaire. La nomenclature budgétaire est organisée par vote/ministère/ administration puis par type de dépense et d'affectation.

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'État central ?

La Nouvelle-Zélande emploie des crédits d'affectation (GAPP) qui sont approuvés par le Parlement et des approvisionnements de fonds de caisse à montant fixe qui sous l'autorité du Parlement autorise le gouvernement à dépenser l'argent public sous forme d'encours ou de dettes avant affectation.

⁶² Dans la LOLF, l'unité de vote du budget est la mission mais l'unité de spécialité (niveau d'autorisation de la dépense donné par le Parlement au gouvernement, doté de crédits limitatifs et auquel s'applique le droit d'amendement) est le programme. Dans l'ordonnance organique de 1959, l'unité de spécialité était le chapitre ; le vote était organisé par ministère et par titre.

La nomenclature budgétaire est-elle cohérente avec les organigrammes administratifs ? Donnez des exemples.

Les comptes publics tels que prévus par le Public Finance Act de 1989 prennent en compte l'ensemble de l'activité gouvernementale connue sous l'appellation « Crown Financial Statement ». Il s'agit des ministères, des administrations, des offices parlementaires, des entreprises d'Etat, des biens de la couronne, de la Banque Centrale de Nouvelle-Zélande.

Le Crown Financial Statement peut être consulté sur :
www.treasury.govt.nz/financialstatements/month/mar06/cfs9mar06.pdf

On peut également consulter sur internet les comptes au niveau des administrations et autres organismes publics :
www.treasury.govt.nz/annualreport/2005/default.asp

On peut aussi les prévisions d'affectations par ministères après autorisations du Parlement :
www.treasury.govt.nz/budget2006/estimates/default.asp

L'autorisation parlementaire en matière forme ? Pour quels types d'emplois ?

Il n'existe pas d'emplois publics au sens français du terme en NZ. Il n'existe que des contractuels par administration.
Existe-t-il un dispositif de revue régulière des programmes et comment est-il, le cas échéant, organisé ?

Il existe une revue ad hoc des programmes. La NZ est entrain de développer un système d'évaluation systématique des différents programmes.

3. La responsabilisation des gestionnaires et la culture de résultat

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 ?

Chaque ministre est responsable de ses crédits. Le ministre des Finances est responsable de l'ensemble du budget. Les directeurs d'administration centrale doivent « rendre des comptes » à leur ministre de tutelle ainsi qu'au State Service Commission (autorité chargée de la gestion de l'administration, comparable au ministère de la Fonction publique) sur les aspects performances et résultats obtenus. Les ministres rendent compte au Premier ministre.

Quels sont les principes, les instruments et les méthodes de la responsabilité ?

– les gestionnaires prennent-ils des engagements formels de résultats vis-à-vis de l'autorité politique ? Ces engagements sont-ils assortis d'une contractualisation sur les moyens ?

Les directeurs d'administration centrale s'engagent annuellement sur les résultats à obtenir par une déclaration d'intention (statement of intent) vis-à-vis de leur ministre et surtout de la State Service Commission.

– les gestionnaires bénéficient-ils d'une certaine souplesse dans l'utilisation des crédits (par exemple : mise en œuvre d'un budget global (et non pas « fléché »), allègement des contrôles a priori, possibilité de réallouer les moyens en cours d'exercice, etc.) ?
– les gestionnaires ont-ils une souplesse similaire en matière de ressources humaines ?

Il existe une grande flexibilité. La souplesse de l'utilisation des crédits est importante. Les crédits peuvent être déployés comme voulus entre l'affectation et la dépense cependant le déploiement entre différentes affectations est limité. Concernant les ressources humaines chaque directeur d'administration centrale dispose d'une très grande marge de manœuvre.

– sous quelle forme les gestionnaires doivent-ils rendre compte de leur activité ?

Les directeurs doivent rendre compte de leur activité annuellement (Annual Reports) ainsi que des plans trimestriels de rendement et à la demande de leur ministre.

– l'évocation de la responsabilité du gestionnaire a-t-elle des conséquences définies sur sa rémunération, sa carrière ou tout autre élément de sa situation ?

Oui, la State Service Commission évalue les performances des directeurs. Les performances des cadres de chaque administration dépend par contre de l'accord passé au sein de la dite administration.

La démarche de performance s'appuie-t-elle sur une approche stratégique (voire une programmation stratégique) des missions, assortie d'une définition précise des objectifs poursuivis et des cibles visées ?

Les administrations fournissent une déclaration d'intention (Statement of Intent) qui est une forme de programmation stratégique à destination du Parlement et des citoyens néo-zélandais ou elles indiquent la politique qu'elles comptent conduire et les résultats attendus. C'est un document détaillé qui explique pourquoi, comment tels choix plutôt que d'autres sont faits et les résultats escomptés avec des analyses de risques sur les choix...

Les administrations rédigent également un document plus formel qui est un accord avec leur ministre sur les résultats ou rendements pour l'année en cours.

Les gestionnaires sont-ils jugés au travers d'indicateurs de performance ? Comment ces indicateurs ont-ils été fiabilisés ? De combien d'indicateurs chaque département ministériel dispose-t-il approximativement ? Combien d'indicateurs sont-ils transmis au Parlement et comment ces indicateurs sont-ils sélectionnés ?

Il s'agit plus de relations informelles liées aux résultats prévus. Il existe très peu d'indicateurs en liaison avec les résultats ou rendements annoncés. Il arrive que l'on trouve des indicateurs dans les *Statement of Intent* mais ils peuvent ne pas être pris en compte pour l'évaluation des directeurs.

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 ?

Il existe 4 grandes phases. Strategic phase, Initiatives phase, Production phase et la phase parlementaire. L'ensemble du processus budgétaire est expliqué sur www.treasury.govt.nz/budgetprocessguide/

Comment la collégialité des arbitrages gouvernementaux en matière de finances publiques est-elle organisée ? Y a-t-il une bonne appropriation de la contrainte budgétaire globale par les ministères « dépensiers » ?

C'est au niveau du conseil des Ministres que les choix sont faits suite à plusieurs réunions collégiales. Le ministère des Finances (Treasury) échange avec les administrations par le biais d'équipes responsables d'une administration appelées « Vote team ». Les ministres travaillent en groupe, en fonction de leur portefeuille, sur un « pré-budget ».

Deux documents sont publiés le Budget Policy Statement (BPS) et le Fiscal Strategy Report (FSR) et étudiés en conseil des Ministres. Le BPS reprend les éléments stratégiques et prioritaires du gouvernement afin de lui permettre d'établir un budget global sur la durée de la législature (3 ans). Le FSR est un document exposant les objectifs de la politique budgétaire et fiscal à long terme ainsi que les projets à court terme dans le respect des règles établis par le Public Finance Act.

En 2006, pour la première fois a été mis en place un système prenant en compte les priorités du gouvernement et leurs coûts. Un financement de haut en bas a été alloué à des groupes correspondant à chacune des priorités. L'objectif est d'assister ces ministères dépensiers à assumer leur budget et priorités

en tenant compte des contraintes budgétaires. Des relations plus étroites entre ces administrations et le ministère des finances sont également prévues.

5. La pluriannualité du budget de l'État central

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

Le budget est voté sur une base annuelle (juin à juin) mais préparé et présenté sur une échéance de 5 ans. Les crédits affectés le sont pour un an, il existe des crédits d'affectation pluriannuels sur une durée maximale de 5 ans.

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 ? budgétaire porte-t-elle aussi sur les emplois publics ? Sous quelle
- d'instruments permettant une programmation contraignante des moyens ?

Différents documents sont destinés à une perspective pluriannuelle. L'Economic Fiscal Update (EFU). Ce dernier présente des projections à 4 ans de l'état de l'économie néo-zélandaise ainsi que de la situation financière, à différents instants de l'année, issue des choix du gouvernement. Il est consultable par tous sur www.treasury.govt.nz/forecasts/archive.asp

De par la loi de finances de 2004, le ministère des finances doit publier au moins tous les 4 ans, un état financier à long terme, Statement of Long Term Fiscal Position. Cet état doit porter sur des prévisions à 40 ans. Le premier a été publié en juin 2006 www.treasury.govt.nz/whatsnew/default.asp

Le gouvernement utilise des instruments visant à une programmation contraignante des moyens. Le principal document est le Fiscal Strategy Report qui présente l'objectif de dette public.

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

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

C'est le Parlement qui est « maître du jeu » dans le régime parlementaire que connaît la NZ. C'est bien évident un acte fort qui se déroule sur une journée pour la partie présentation et vote.

Il peut y avoir jusqu'à 3 lectures, le tout est soumis à une procédure assez complexe liée aux différents documents présentés, aux rôles des commissions...

L'ensemble de la procédure se trouve sur www.clerk.parliament.govt.nz/Publications/other/

Les documents présentés au Parlement le jour du vote du Budget font l'objet d'un débat maximum de 14 heures.

Toutes modifications en cours d'année des crédits affectés sont prévues dans le Imprest Supply et formellement adoptés par le Supplementary Estimates La durée totale des débats est alors de 10 heures.

Il faut relever que les Select Committees (sorte de commission parlementaire) dispose d'un temps plus important sur l'ensemble de la procédure. Ces Sselect Committees sont composés de 8 parlementaires qui étudient et analysent lois, projets, pétitions, estimations, prévisions qui leur sont présentés et font un rapport au Parlement. Ils peuvent également menés leurs propres études et enquêtes.

En fonction des documents présentés

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

- suivi et contrôle au fil de l'exécution ?
- examen d'un projet de loi « réglant » le budget exécuté ?

Quelle est la place accordée, dans le débat parlementaire, à l'examen de la performance des administrations publiques ? Comment l'examen de la performance est-il organisé ?

Le Select Committee dispose de 3 mois pour étudier le Statement of Intent et les principales estimations (Mains estimates) et d'un mois pour les estimations supplémentaires (Supplementary estimates). L'ensemble de la procédure budgétaire prend 6 mois.