

Le cadre des finances publiques – la situation du Royaume-Uni

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) ?

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 ?

Oui.

Le National Audit Office (équivalent de notre Cour des Comptes) a notamment pour mission de juger de la sincérité des comptes et de les certifier, avant qu'ils soient transmis au Parlement. Le NAO est un organisme indépendant de l'exécutif, statutairement rattaché au Parlement. Les ministères et les agences sont tenus de transmettre au NAO leurs comptes annuels quelque mois après la clôture de chaque exercice budgétaire. L'*Accounting Officer* du ministère assume la responsabilité de l'intégrité de ces comptes vis-à-vis du NAO.

Le NAO procède à des contrôles sur pièces, et le cas échéant, interroge le ministère concerné. Il contrôle l'intégrité des comptes en procédant à des vérifications par sondages. Surtout, il s'intéresse à la robustesse des dispositifs de contrôle interne. A l'issue de ses investigations, il certifie les comptes, en assortissant parfois cette certification de réserves ou de recommandations. Dans les cas les plus graves, il peut refuser de certifier les comptes. Cela a été le cas pour le ministère de l'intérieur en 2005, qui était dans l'incapacité d'opérer la réconciliation entre ses écritures comptables et sa trésorerie. Les conséquences juridiques sont limitées, mais elles placent l'administration concernée dans une position difficile vis à vis du Parlement.

Les réserves sont par ailleurs publiques (le NAO fait à chaque fois un communiqué de presse), et parfois relayées par la presse.

La certification porte sur les comptes de l'Etat dans son ensemble, y-compris sur les recettes (le NAO porte un intérêt particulier aux crédits d'impôts).

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 vote⁶⁸ ?

La nomenclature budgétaire est organisée par politiques publiques, et non par nature de dépenses.

Les crédits de l'Etat sont répartis en 82 « supply estimates », présentés au Parlement lors du dépôt de la loi de finances (« finance bill »). A chaque « supply estimate » correspond un ministère ou une agence. Il s'agit à la fois de l'unité de vote et de l'unité de spécialité : les crédits votés pour chaque « supply

⁶⁸ 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.

estimate » sont limitatifs, mais ils sont fongibles au sein du « supply estimate ». Il existe toutefois deux réserves à cette règle :

- les crédits de fonctionnement et d'investissement sont séparés (et non pas fongibles, sauf autorisation expresse du Treasury ;
- les crédits DEL (ceux qui font l'objet d'une programmation triennale) et les crédits AME (non programmables) ne sont pas fongibles, pour que l'exercice de programmation conserve son sens.

Il existe donc quatre blocs de crédits au sein de chaque supply estimate :

- o DEL fonctionnement
- o DEL investissement
- o AME fonctionnement
- o AME investissement (cas largement théorique, les dépenses d'investissement étant par essence programmables).

La nomenclature budgétaire est toutefois plus fine. Elle répartit les crédits au sein des « supply estimates » par objectifs. Ces objectifs sont ceux que se fixent les ministères tous les trois ans, lors de la programmation triennale des dépenses publiques (spending review), dans les documents dits « Public Services Agreements ». A chaque objectif correspond une ou plusieurs cibles (targets), et à chaque cible, un ou plusieurs indicateurs quantitatifs de performance, qui doivent permettre de juger de la progression et de la réussite des gestionnaires publics.

La répartition des crédits entre objectifs d'un même ministère (donc, au sein d'un même « supply estimate ») est purement analytique. Elle est aussi indicative : Chaque ministère est libre de la gestion de ses crédits ; étant entendu qu'il doit pouvoir justifier qu'il poursuit bien les objectifs fixés. La seule contrainte de gestion est de respecter la distinction entre crédits de fonctionnement et crédits d'investissement, et entre crédits DEL et AME, faite dans chaque supply estimate, sauf avec l'accord express du ministère des finances.

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 ?

Non

La nomenclature budgétaire est-elle cohérente avec les organigrammes administratifs ?

Oui, en règle générale. Il existe quelques cas dans lesquels des cibles sont conjointes à deux ministères, mais cela ne se traduit pas par une mise en commun de crédits.

L'autorisation parlementaire en matière budgétaire porte-t-elle aussi sur les emplois publics ? Sous quelle forme ? Pour quels types d'emplois ?

Non. Le Treasury tente toutefois de piloter le niveau global des effectifs. Le rapport « Gershon », publié en 2004, a fixé par exemple des objectifs quantitatifs de réduction des effectifs pour chaque ministère.

Existe-t-il un dispositif de revue régulière des programmes et comment est-il, le cas échéant, organisé ?

Oui, à l'occasion de chaque revue triennale des dépenses publiques. Chaque ministère (ou agence) doit à cette occasion rédiger un nouveau Public Service Agreement, qui est présenté au Parlement. Cet exercice est l'occasion, au moins au plan interministériel, avec le Cabinet Office et le ministère des finances, de faire une revue méthodologique des objectifs existants.

Par ailleurs, chaque ministère est tenu de faire un point annuel de l'avancée de ses programmes, dans son rapport annuel.

Sur le plan administratif, le contrôle de la performance s'exerce de manière plus soutenue. Il est effectué, selon les cas, par le Cabinet Office (l'administration du premier ministre) ou le Treasury.

Au sein du Cabinet Office, la « delivery unit » (petite unité d'une vingtaine d'analystes) surveille la performance des ministères les plus sensibles. Au Royaume-Uni, il s'agit actuellement de la santé, de l'éducation et de l'intérieur. Les indicateurs de performance sont suivis sur une base mensuelle (ex. nombre de vols par effraction...), et les problèmes remontent directement au Premier Ministre (celui-ci lit régulièrement les tableaux d'indicateurs de performance), afin que des mesures correctrices puissent être prises rapidement. Pour le Premier Ministre, il s'agit d'un des outils essentiels de pilotage de l'action publique.

Les ministères politiquement moins « stratégiques » sont suivis directement par le ministère des finances, avec moins d'intensité.

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 ?

Le ministre des finances (Chancelier) est responsable au premier chef de l'exécution du budget devant le Parlement. Aucune dépense ne peut en conséquence être engagée sans l'approbation du ministère des finances. En pratique, il délègue la responsabilité aux ministères qui s'engagent à respecter le plafond de dépenses définies préalablement. Il doit trouver un équilibre afin de laisser suffisamment de liberté aux ministères pour utiliser de manière la plus efficace possible les crédits accordés tout en conservant un pouvoir suffisant pour être tenu responsable devant le Parlement.

Le Treasury fournit à chaque ministère un document qui délègue officiellement son autorité en matière de dépenses. Dans ce document figure une description claire de chaque type de dépenses, ainsi que du niveau de délégation accordé.

Le Treasury se met également d'accord avec les Ministères pour déterminer les modalités de cette délégation. Des guides sont alors mis à disposition des ministères sur les techniques d'appréciation et d'évaluation des dépenses engagées. Le Treasury conserve ainsi un rôle d'encadrement afin de s'assurer de la qualité des décisions prises par les Ministères.

En tout état de cause, le Treasury demande toujours à être consultée en cas de proposition :

- pour dépasser le plafond des dépenses totales accordées pour un Ministère ;
- pour engager des dépenses qui pourraient créer un précédent potentiellement onéreux, pourraient avoir des répercussions sur d'autres ministères ou encore être source de contentieux ;
- pour excéder le seuil accordé pour des projets d'investissement majeurs.

Le Treasury Officer of Accounts (TOA) personnifie le rôle de supervision du Treasury.

La responsabilité du Treasury de maintenir une structure comptable et budgétaire fiable relève du Treasury Officer of Accounts. Ce haut fonctionnaire du Treasury a plusieurs missions :

- établir une structure comptable pour les différents ministères ;
- proposer une procédure pour effectuer le contrôle financier au sein des ministères ;
- nommer les Accounting Officers;
- assurer la liaison avec le Parlement via le Public Accounts Committee et le NAO ;
- fournir une ligne à suivre pour le contrôle financier.

Pour remplir au mieux ces fonctions, le Treasury Officer of Accounts établit un manuel de comptabilité, Government Accounting Manual, et encourage l'établissement de comptes précis dans tous les ministères. De plus, il offre ses conseils dans des documents d'information sur des problèmes sources de contentieux. Le concept de rentabilité (value for money), la comptabilité et la transparence en sont les principaux thèmes. Ainsi, on peut noter qu'il est l'instigateur du Green Book intitulé « Appraisal and Evaluation in Central Government ».

Il est également chargé de conseiller les Accounting Officers sur son rôle et ses responsabilités. Aux audiences du Public Accounts Committee (PAC), il est le représentant de l'exécutif et soutient les Accounting Officers quand ils comparaissent devant le PAC.

L'accounting officer porte la responsabilité de la bonne exécution des crédits et de l'intégrité des comptes dans chaque ministère.

Un haut fonctionnaire d'un ministère (en général le Permanent Secretary c'est-à-dire le fonctionnaire au grade le plus élevé) est nommé Accounting Officer par le Treasury.

Il peut déléguer sa responsabilité à d'autres hauts fonctionnaires. Son statut depuis le début des années 1980 a évolué. Sa responsabilité financière personnelle ne peut plus être engagée à la différence de la situation des comptables en France. D'ailleurs, pendant plus de 60 ans, aucun Accounting Officer n'avait été contraint de rembourser l'Etat britannique de ses deniers personnels.

Responsables des dépenses publiques engagées, les Accounting Officers sont des fonctionnaires relevant d'un ministère, d'agences exécutives ou des Non-Departmental Public Bodies. L'Accounting Officer Memorandum publié par la Treasury décrit en détails les responsabilités des Accounting Officers. Cette responsabilité est étendue : l'organisation globale, la gestion et les dotations en personnel du ministère aussi bien que les procédures menées dans le domaine financier et autres sont de sa responsabilité établissant ainsi sa prééminence au sein d'un ministère.

Il est de sa responsabilité :

- de vérifier la fiabilité des informations données aux ministres (la régularité et propriété des finances publiques, la fiabilité des comptes) ;
- de veiller à une gestion économe et prudente (par l'utilisation efficace et effective de toutes les ressources mises à disposition) ;
- de veiller à la prise en compte des considérations financières dans les décisions politiques.

Il est avant tout responsable des dépenses effectuées et doit répondre aux questions du PAC. L'Accounting Officer est en effet seul responsable, pour son ministère, devant le Public Accounts Committee.

Directement chargé de la responsabilité des affaires financières de son ministère, il doit également comparaître devant la PAC en qualité de responsable des comptes. Il doit répondre à ses questions : cette incarnation de la responsabilité financière d'un ministère renforce son prestige. Il doit assister aux audiences, et si nécessaire, fournir de plus amples informations.

Pourtant cette prééminence pose problème. En effet, ce rôle prépondérant permet de diluer voire d'escamoter le rôle des ministres au niveau de la responsabilité des budgets ministériels. La responsabilité des ministres est juridiquement inexistante, puisqu'elle est exercée par des fonctionnaires, ce qui permet ainsi aux ministres de se focaliser uniquement sur des orientations budgétaires.

La complexité croissante de la gestion publique a toutefois poussé le Royaume-Uni à faire évoluer un peu le système : la responsabilité budgétaire est de plus en plus partagée dans les faits au sein des ministères. Deux évolutions doivent en particulier être mentionnées :

1 – les comités d’audit.

Leur objet est de conseiller l’Accounting Officer sur le caractère adéquat des principes d’audit (interne et externe). Ils sont plus développés dans les agences et les entreprises publiques qu’au sein des ministères. Les prérogatives (arrangements) des comités sont différentes au niveau du gouvernement central. Ces comités peuvent se présenter sous deux formes :

- des comités présidés par l’Accounting Officer et principalement composés de hauts fonctionnaires du ministère ;
- des comités dirigés par une personne indépendante et, en général, dans ce cas, pour lesquels la majorité des membres n’appartiennent pas au ministère. Il faut remarquer que dans certains ministères, certains non-membres de l’exécutif président le comité d’audit, ceci afin de renforcer l’indépendance de la fonction.

Le rapport présidé par Lord Sharman of Redlynch⁶⁹ juge le deuxième cas préférable. Leur rôle est de fournir des conseils indépendants et de mettre en garde l’Accounting Officer.

2 – les conseils d’administration des ministères.

Les « Departmental Boards » sont des structures collégiales formées de hauts fonctionnaires qui rendent le processus décisionnel plus participatif. Les Departmental Boards sont la principale source de conseils à l’Accounting Officer. Ils peuvent avoir des responsabilités dans des domaines spécifiques et avant tout permettent à des membres ne faisant pas partie de la Direction des Ministères de prendre part au débat. Le rôle de plus en plus actif des Departmental Boards entraîne un amoindrissement du rôle et de la responsabilité de l’Accounting Officer.

Cette évolution est jugée positive car elle permet l’implication de directeurs indépendants ou n’appartenant pas à l’exécutif qui apportent des capacités d’expertise au sein de la fonction publique. Ils apportent des méthodes jugées plus productives, peuvent mettre en garde sur les risques mais aussi mettre en avant des opportunités. Ils n’ont aucune responsabilité dans le processus décisionnel. Leur rôle est purement consultatif.

Le contrôle interne du budget est donc en pleine évolution. Si le rôle du Treasury demeure prépondérant et incontesté, l’introduction des méthodes et principes du secteur privé entraîne de profonds bouleversements en matière de contrôle budgétaire. L’inspiration émane du secteur privé : ainsi l’accroissement du rôle des Departmental Boards s’inspire très nettement des corporate governance arrangements et le Turnbull report⁷⁰ est bien souvent érigé en modèle.

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 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 ?

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

– 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 ?

Comme on l’a vu précédemment, les ministères et les agences sont les unités de base en matière de décision budgétaire. C’est à leur tête et à leur niveau que se prennent les décisions de dépense, sous le contrôle du Treasury. Cette responsabilité s’exprime en particulier :

⁶⁹ Lord Sharman of Redlynch (sous la direction de), “Holding to Account, The Review of Audit and Accountability for Central Government” (Février 2001).

⁷⁰ Le Turnbull Report a été publié en septembre 1999 et a pour but l’introduction de principes du secteur privé au sein du gouvernement central afin d’améliorer l’audit interne.

- par la production, tous les trois ans, de « Public Services Agreements », qui définissent clairement les objectifs poursuivis, et fixent pour chaque objectif des indicateurs de performance, le plus souvent chiffrés ;
- par la publication de résultats annuels (parfois plus fréquents) sur leur performance, au moins dans le rapport annuel ;
- par le contrôle du Parlement.

Au sein de chaque ministère, il arrive souvent que les responsabilités d'atteindre les objectifs soient réparties entre les directeurs. Cela est parfois fait de manière publique. L'organigramme du ministère de la culture attribue par exemple de manière explicite à chacun des directeur généraux un des objectifs fixés dans le Public Services Agreement. Le vocable utilisé est ici celui de « Senior Responsible Owner ».

Pour autant, la gestion des ministères demeure fondamentalement collégiale, et les gestionnaires des ministères cherchent à préserver la marge de manœuvre que constitue la fongibilité des crédits ministériels. C'est un obstacle important à toute contractualisation interne des moyens, au sein d'un même ministère.

En matière de ressources humaines, chaque ministère est libre de sa politique de recrutement et il n'existe pas de plafonds d'emplois. Il existe cependant deux contraintes :

- le Cabinet Office fixe les grands principes applicables à la gestion des fonctionnaires (déontologie, minima et maxima salariaux...);
- le Treasury entreprend depuis 2004 de contrôler l'évolution globale des effectifs, dans une optique de maîtrise des finances publiques. La revue « Gershon », mise en œuvre en 2004 pour le Treasury, a fixé par exemple des objectifs de réduction du personnel pour certains ministères.

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 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 ?

La démarche de performance est très normée. Son cœur est le Public Services Agreement que doit rédiger chaque ministère, sous le contrôle méthodologique du Cabinet Office et du Treasury, et sous le contrôle politique du Premier Ministre.

Le National Audit Office (NAO) effectue par ailleurs des audits fréquents sur les cibles (il y en a 122 au total pour l'ensemble de l'Etat) et les indicateurs de performance, leur définition, et, surtout, les processus mis en œuvre pour effectuer effectivement et objectivement des mesures quantitatives. La difficulté de principe réside dans le fait que les ministères sont libres de choisir leurs cibles, de les modifier, et sont responsables de la mesure de leur efficacité. Le risque est donc fort que les ministères choisissent des objectifs relativement flous, ou sur lesquels ils n'ont pas de prise entière, ou changent régulièrement leurs objectifs.

Les rapports du NAO indiquent que des progrès ont pu être enregistrés depuis une dizaine d'années, notamment sous la pression du Cabinet Office et du Treasury. Dans un rapport publié en mars 2006, le NAO estimait cependant que seul 30% des cibles étaient définies et mesurées d'une manière réellement satisfaisante.

Le Cabinet Office (qui pilote la fonction publique) et le Treasury incitent les ministères à développer les instruments d'évaluation et d'incitation des gestionnaires publics. Pour la plupart d'entre-eux, une petite part de la rémunération est variable, et elle est souvent liée, au moins formellement, aux résultats du ministère. L'observation incite à être prudent sur la mise en œuvre effective du système.

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 ?

Le Treasury élabore quasiment seul le Budget. Il consulte l'Inland Revenue pour les recettes fiscales, mais même dans ce domaine la décision finale lui revient. Il a pas moins de discussions interministérielles qu'en France et le Premier ministre n'intervient pas, notamment quand le Treasury est particulièrement fort, comme c'est le cas avec Gordon Brown depuis 1997.

Le travail d'élaboration s'effectue en plusieurs phases : l'esquisse du budget est terminée à la-mi décembre, et set de base au débat du pré-budget au Parlement. Débute alors la phase de négociations avec les ministères dépensiers. Celle-ci est relativement brève. La procédure de programmation triennale limite les discussions à quelques dossiers :

- l'apparition de dépenses exceptionnelles qui ne peuvent être financées par redéploiement. C'est aujourd'hui le cas pour une partie des dépenses liées à l'intervention militaire en Iraq ;
- l'évaluation des crédits nécessaires pour les dépenses non programmables ; c'est-à-dire pour l'essentiel les transferts sociaux.

Le budget est achevé au début mars, pour être présenté au Parlement quelques jours après.

La présentation d'un pré-budget quelques mois à l'avance aurait dû permettre de rompre quelque peu cette tradition de secret. L'objectif officiel du pré-budget est en effet de servir de base à une consultation sur les mesures envisagées. En pratique, de l'avis de nombreux commentateurs, il n'a pas eu cet effet, les décisions étant toujours prises par le seul Treasury quelque soit les avis.

Le jour J de présentation du Budget, à la fin mars (« Budget Day »), le Chancelier présente le projet de Budget au cabinet (= conseil des ministres) le matin et à la Chambre des Communes l'après-midi.

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 » ?

Les arbitrages budgétaires sont théoriquement rendus par le Cabinet, sous l'autorité du Premier Ministre. En pratique, cette fonction d'arbitrage est dévolue largement ou totalement au ministre des finances (c'est actuellement le deuxième cas de figure, compte tenu du poids politique personnel de Gordon Brown. En pratique, le Premier Ministre n'est actuellement que simplement informé des arbitrages budgétaires rendus par le ministre des finances).

Le dialogue budgétaire est donc une série de négociations entre le ministre des finances et les ministres gestionnaires de crédits. Ces négociations ont lieu pour l'essentiel tous les trois ans, lors de la préparation de la programmation triennale (spending review). Les contacts sont beaucoup plus succincts lors de la préparation des budgets annuels, puisque les enveloppes de dépenses sont déjà fixées. La partie « recettes » ne fait pas, ou peu, l'objet de discussions interministérielles.

Les ministères « dépensiers » s'approprient, pour autant, relativement bien la contrainte budgétaire. C'est la conséquence :

- de la prévisibilité de leurs dotations, que permet la programmation triennale des dépenses publiques ;
- de la possibilité de reporter sans limite les crédits non consommés ;
- de la grande liberté de gestion laissée à chaque ministère, et de la fongibilité des crédits (seule exception : la distinction entre crédits d'investissement et de fonctionnement).

La discipline de gestion est jugée satisfaisante au niveau des administrations centrales. Cela peut être moins vrai au niveau des agences et des administrations déconcentrées. Les administrations locales en charge des dépenses de santé (NHS trusts) semblent être les moins disciplinées.

5. La pluriannualité du budget de l'État central

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

Le budget est voté chaque année. L'année budgétaire court du 1^{er} avril au 31 mars. Le principe de l'annualité budgétaire ne joue que partiellement. La majorité des crédits budgétaires (60% d'entre-eux) sont en effet reportables sans limites. Il s'agit des crédits « DEL », qui font l'objet d'une programmation triennale.

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 ?
- d'instruments permettant une programmation contraignante des moyens ?

Il existe deux outils de programmation des dépenses publiques :

- A) les projections à moyen terme des finances publiques, qui portent généralement sur un horizon de 5 ans, et qui sont réactualisées deux fois par an (en mars, lors de la présentation du budget, et en décembre, lors de la présentation du pré-budget).

Le Treasury rend public à cette occasion ses prévisions de recettes et de dépenses pour les cinq exercices budgétaires à venir, en termes nominaux et réels, ainsi qu'en parts de PIB. Il s'agit donc d'un exercice comparable aux plans de convergence communautaires. Ces chiffres sont abondamment commentés. Ils constituent pour le ministère des finances un outil de communication très efficace sur sa stratégie budgétaire. C'est ainsi que les commentateurs économiques ont pu clairement anticiper depuis 2004 que l'augmentation rapide des dépenses publiques qui prévalait depuis 2000 (+5% par an en volume) cesserait à compter de 2007.

Pour autant, les révisions apportées à ces prévisions sont fréquentes et substantielles, notamment en matière de recettes, ou le Treasury a été systématiquement trop optimiste au cours des dernières années.

- B) La programmation triennale des dépenses publiques. Cet exercice est mené par le ministère des finances depuis trois ans. Elle porte sur l'ensemble des crédits « DEL » (Departmental Expenditure Limits) de l'Etat, c'est-à-dire 60% de la masse budgétaire publique. Sont exclus les crédits dits AME (Annually Managed Expenditures), qui recouvrent l'ensemble des dépenses difficilement programmables : transferts sociaux ; transferts aux collectivités ; dette publique...

La spending review est formellement un simple acte administratif sans valeur normative. Il s'agit d'un rapport du ministre des finances, transmis au Parlement pour information (un débat sans vote est organisé), qui fixe les plafonds de dépenses de chaque ministère sur les trois exercices suivants. Bien que ce texte n'ait pas de valeur contraignante, la programmation a, à ce jour, toujours été scrupuleusement respectée lors de la préparation des lois de finance. Les gestionnaires apprécient particulièrement cette procédure, qui leur garantit dans les faits une réelle visibilité à moyen terme sur leurs dépenses.

En conséquence, les arbitrages importants en matière de dépense publique ont lieu tous les trois ans seulement. La préparation des budgets annuels se focalise sur les questions fiscales.

Toutefois, le mécanisme des spending reviews est encore récent, et il n'a pas subi le test d'une alternance politique.

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 ?

La présentation de la loi de finances à la fin du mois de mars est un moment important de la vie politique britannique. Il est en effet l'occasion pour le ministre des finances de dresser le tableau de la vie économique du pays, des finances publiques et, surtout, d'annoncer un train de mesures ou d'initiatives qui débordent le plus souvent du simple cadre budgétaire.

Pour autant, la discussion du budget mobilise assez peu le Parlement britannique : les trois lectures du Finance Bill et des actes d'appropriation ne prennent que quatre jours de séances plénières. En effet, le fait majoritaire et la discipline partisane font qu'aucun amendement n'a de chance pratique d'être adopté. Cela est d'autant plus vrai que la Chambre des Lords, par convention, adopte automatiquement et sans amendement les textes financiers. Les débats sont donc largement reportés en Commission, et se focalisent surtout sur les mesures fiscales nouvelles.

L'examen des résultats budgétaires ne fait pas l'objet d'un débat spécifique du Parlement, mais cette question est très présente dans les débats qui suivent la présentation du pré-budget (en décembre) ou de la loi de finances (en mars). En pratique, les commissions spécialisées examinent en détail chaque année les rapports d'activité des ministères dont elles ont la charge, et portent une attention variable à l'évolution des indicateurs de performance.

Une commission spécialisée, le Public Accounts Committee (PAC), est tout entière spécialisée dans le contrôle de la gestion publique. Présidée traditionnellement par un membre de l'opposition, elle examine en détail chaque année plusieurs dizaines des rapports publiés par le National Audit Office (équivalent de notre Cour des Comptes, fonctionnellement reliée au Parlement). Elle a le pouvoir de convoquer et d'auditionner les fonctionnaires, ce qu'elle fait systématiquement et publiquement. Les travaux du PAC font régulièrement l'actualité.

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 ?*

Le parlement est informé de l'exécution de la loi de finances :

- lors de la présentation, le cas échéant, de lois de finances rectificatives (supplementary estimates) ;
- lors du débat budgétaire en Mars, et du pré-budget en décembre (ce dernier faisant figure de débat sur l'esquisse budgétaire) ;
- lors de la transmission par le gouvernement aux assemblées du rapport définitif d'exécution budgétaire et des rapports d'activités de chaque ministère et agence ;
- lors de la transmission par le NAO des comptes publics qu'il a certifié (le cas échéant avec ses réserves).

Il n'existe pas de loi de règlement.