

La flexibilité budgétaire de l'exécutif

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les réformes budgétaires passent par un assouplissement du contrôle des intrants exercé par l'autorité budgétaire centrale, dans le but de donner aux entités administratives plus de flexibilité et d'autonomie pour atteindre leurs objectifs avec efficacité et efficacie. Cette évolution part du principe que les dirigeants de ces entités sont les mieux placés pour réaliser leurs objectifs en termes de stratégie et de programmes (en d'autres termes, il faut laisser les gestionnaires gérer). De plus, même quand la procédure d'élaboration du budget est satisfaisante, il arrive que les hypothèses économiques changent, que les prix des intrants fluctuent et que l'évolution des priorités politiques nécessite un redéploiement des moyens. En donnant plus de flexibilité aux gestionnaires, on leur permet d'ajuster les dépenses en fonction des évolutions de cet ordre.

D'un autre côté, si on laisse aux gestionnaires une latitude totale et incontrôlée, la viabilité budgétaire peut être compromise. On s'expose alors à des risques d'abus de pouvoir par les gestionnaires, de creusement des déficits publics et de baisse de l'efficacité. Une souplesse excessive peut aussi entraver la volonté du législateur et la finalité des crédits votés, car les ressources peuvent être réaffectées à des priorités différentes. C'est pourquoi, même si les modèles varient, la majorité des pays membres de l'OCDE opte pour un certain équilibre entre des directives et un contrôle de la performance venus d'en haut (« descendants ») et des degrés divers de flexibilité au niveau des ministères. L'autorité budgétaire centrale (ABC) définit les contraintes budgétaires descendantes sur la base des priorités politiques et de considérations liées aux dépenses à moyen terme, tandis que les ministères sectoriels, les organismes publics et les autres entités publiques sont chargés de répartir et d'utiliser ces fonds de manière à atteindre les objectifs fixés dans le cadre des programmes. Cette liberté s'accompagne toutefois de plus forts besoins en termes de transparence et de gestion de la performance (cf. l'indicateur relatif à la budgétisation axée sur la performance). Cette façon de procéder peut améliorer l'efficacité et l'efficacie dans un contexte de priorités, de circonstances et de connaissances nouvelles. Elle incite aussi davantage les responsables politiques à s'intéresser aux produits et aux réalisations plutôt qu'aux seuls intrants.

L'un des éléments essentiels d'une flexibilité budgétaire de l'exécutif est le recours à des dotations forfaitaires, qui donne aux gestionnaires plus de marge pour affecter des fonds comme ils le souhaitent au sein de chaque programme et entre plusieurs programmes. La majorité des pays membres fixe des sous-limites à ces montants globaux, applicables le plus souvent aux dépenses de rémunération des personnels. De même, quand le nombre de crédits ouverts au niveau des lignes budgétaires est limité, cela offre plus de flexibilité à l'exécutif. Dans seulement le quart des pays membres de l'OCDE, il y a moins de 300 lignes budgétaires. La plupart des ABC des pays membres permettent aussi aux ministères sectoriels et aux organismes publics de reporter sur l'exercice suivant les crédits non dépensés, bien qu'avec des restrictions telles que le respect de plafonds, la nécessité de demander l'autorisation ou les deux. En règle générale, il y a plus de souplesse pour les dépenses d'investissement que pour les dépenses de fonctionnement, car les projets d'investissement s'étalent souvent sur plusieurs années. En outre, certains pays autorisent l'exécutif à prélever par anticipation sur des crédits

futurs. Toutefois, les sept pays qui suivent cette pratique plafonnent tous le montant du dépassement possible pendant l'exercice budgétaire en cours. Il arrive aussi que l'exécutif soit autorisé à accroître ou à diminuer les dépenses en cours d'exercice sans l'accord préalable du parlement. Cette flexibilité supplémentaire est souvent accordée dans l'idée qu'elle peut faciliter un usage optimal de l'argent public et inciter à améliorer l'efficacie de la dépense publique.

Méthodologie et définitions

Les données, qui se réfèrent à 2012, sont tirées des réponses des pays à l'Enquête de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires (2012). Les répondants étaient principalement de hauts responsables budgétaires des pays membres de l'OCDE. Les réponses représentent l'évaluation par les pays eux-mêmes de leurs pratiques et procédures actuelles. Les données ne portent que sur l'administration centrale/fédérale et ne prennent pas en compte les pratiques budgétaires à l'échelon des administrations d'États fédérés et des administrations locales.

Pour en savoir plus

OCDE (2013), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.

Notes relatives aux tableaux

4.5 : On ne dispose pas de données pour l'Islande. En Allemagne, les ministères sectoriels peuvent prélever par anticipation sur des dotations futures, à condition que le budget de l'exercice suivant contienne un poste de dépense ayant la même finalité et que le ministère ait l'intention d'équilibrer sa situation de trésorerie pendant l'exercice en cours. Si une dépense supplémentaire ne peut pas être considérée comme une dépense anticipée, elle doit être traitée comme un dépassement. En Espagne, bien que les ministères sectoriels ne reçoivent pas de dotations forfaitaires, ils sont autorisés à redéployer les fonds dans certaines limites. En Corée, en Finlande et en Slovénie, seules certaines catégories de dépenses peuvent être reportées sur l'exercice suivant. En Australie, les crédits annuels ne sont pas annulés en fin d'exercice et peuvent encore être utilisés dans la limite du montant disponible ; en général, soit ils restent disponibles jusqu'à ce qu'ils aient été dépensés, soit ils sont réduits conformément aux dispositions correspondantes des lois annuelles de dotation qui les prévoient, à moins que la loi annuelle de dotation applicable soit abrogée par une autre loi. Aux États-Unis, les données ne portent que sur les grands départements et ministères sectoriels. En Turquie, certains crédits peuvent être exceptionnellement reportés ; cette possibilité est déterminée annuellement dans la loi de finances de l'administration centrale, et c'est le ministre des Finances qui décide d'autoriser ou non les reports.

Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.


4. LES PRATIQUES ET LES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

La flexibilité budgétaire de l'exécutif

4.5. Possibilité pour les ministères sectoriels de reporter les crédits non utilisés et de prélever par anticipation sur les dotations futures (2012)

Nombre de sous-limites dans les dotations forfaitaires des ministères sectoriels	Possibilité pour les ministères sectoriels de prélever par anticipation sur des dotations futures		Possibilité pour les ministères sectoriels de reporter sur l'exercice suivant les fonds ou les crédits non utilisés	
	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement
Allemagne Sans objet (pas de dotations forfaitaires)	■	■	○	○
Australie 0	○	○	Sans objet	Sans objet
Autriche Sans objet (pas de dotations forfaitaires)	○	○	●	●
Belgique 2	○	○	○	○
Canada 2	○	○	■	■
Chili 3 ou plus	○	○	○	○
Corée 3 ou plus	○	○	●	●
Danemark 1	■	○	●	●
Espagne Sans objet (pas de dotations forfaitaires)	○	○	■	■
Estonie 1	○	○	■	●
États-Unis 3 ou plus	○	○	■	■
Finlande 0	○	○	●	●
France 0	○	○	■	■
Grèce 3 ou plus	○	○	○	○
Hongrie 1	○	■	●	●
Irlande 0	○	○	○	■
Israël 3 ou plus	○	○	●	●
Italie 1	○	■	○	■
Japon 0	○	○	●	●
Luxembourg 1	○	■	○	●
Mexique 3 ou plus	○	○	○	○
Norvège 0	○	○	■	■
Nouvelle-Zélande 0	■	■	■	■
Pays-Bas 0	○	○	■	■
Pologne 0	○	○	○	○
Portugal 1	○	○	●	●
République slovaque 2	○	○	○	●
République tchèque 3 ou plus	○	○	●	●
Royaume-Uni Sans objet (pas de dotations forfaitaires)	○	○	■	■
Slovénie 1	○	○	●	●
Suède 0	■	■	■	■
Suisse 0	○	○	●	●
Turquie Sans objet (pas de dotations forfaitaires)	○	○	○	○
Fédération de Russie 3 ou plus	■	■	■	●
Total OCDE				
● Oui, sans limite	0	0	11	14
■ Oui, jusqu'à une certaine limite	4	6	10	11
○ Non, non autorisé	29	27	11	7

Source : Enquête 2012 de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933159412>



Extrait de :
Government at a Glance 2013

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « La flexibilité budgétaire de l'exécutif », dans *Government at a Glance 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-28-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.