

**7^e Congrès EURORAI,
le 4 octobre 2010 à Londres**

**« Défis posés par la crise économique
à l'administration et au contrôle des finances
publiques en Haute-Autriche »**

Elke Anast
Martin Mühlbacher

Table des matières

Haute-Autriche – Informations de base.....	1
Situation financière de l'État fédéré de Haute-Autriche.....	1
Statu quo en matière de budget	1
Budget total 2007 – 2009	2
Evolution de la gestion budgétaire en 2009	2
Evolution des dépenses sociales et de santé.....	3
Réserves financières et endettement	4
Mesures de l'État de Haute-Autriche pour surmonter la crise	4
<i>Programme de relance conjoncturelle</i>	<i>4</i>
<i>Prise en charge de la garantie</i>	<i>5</i>
<i>Réformes structurelles</i>	<i>5</i>
Réforme des dépenses et de l'administration.....	5
Réforme de la santé et des hôpitaux.....	6
Rôle de la Cour des comptes de Haute-Autriche	7
Défis posés à la Cour des comptes de Haute-Autriche	7
Recommandations de la Cour des comptes de Haute-Autriche	7
<i>À partir du contrôle des comptes annuels</i>	<i>7</i>
<i>À partir d'autres contrôles réalisés de sa propre initiative.....</i>	<i>8</i>

Haute-Autriche – Informations de base

La Haute-Autriche, l'un des 9 états fédérés de la République d'Autriche, s'étend sur une superficie de 12 000 m².

La Haute-Autriche compte près de 1,4 million d'habitants, soit un sixième de la population autrichienne. En nombre d'habitants, la Haute-Autriche est le troisième État fédéré derrière Vienne et la Basse-Autriche.

La Haute-Autriche doit sa puissance économique à la grande industrie. Cependant, elle est fortement tributaire des exportations. Touchée de plein fouet par l'effondrement conjoncturel consécutif à la crise économique et financière, la Haute-Autriche a enregistré un taux de chômage nettement supérieur à la moyenne. Ce taux, initialement faible, a pratiquement doublé en une année, passant de 3,5 à 6,9 pour cent. Pour faire face à la crise, la Haute-Autriche et la Fédération ont accepté de recourir davantage aux fonds publics.

L'État de Haute-Autriche est désormais à la tête d'un budget de 5 milliards d'euros.

Situation financière de l'État fédéré de Haute-Autriche

Statu quo en matière de budget

Avant la crise économique et financière, l'État affichait déjà plus de dépenses que de recettes. Seule la cession d'actifs lui permettait d'établir un équilibre budgétaire. Ces dernières années, la Haute-Autriche a surtout vendu des créances / prêts et des participations dans des entreprises rentables pour combler les déficits budgétaires annuels.

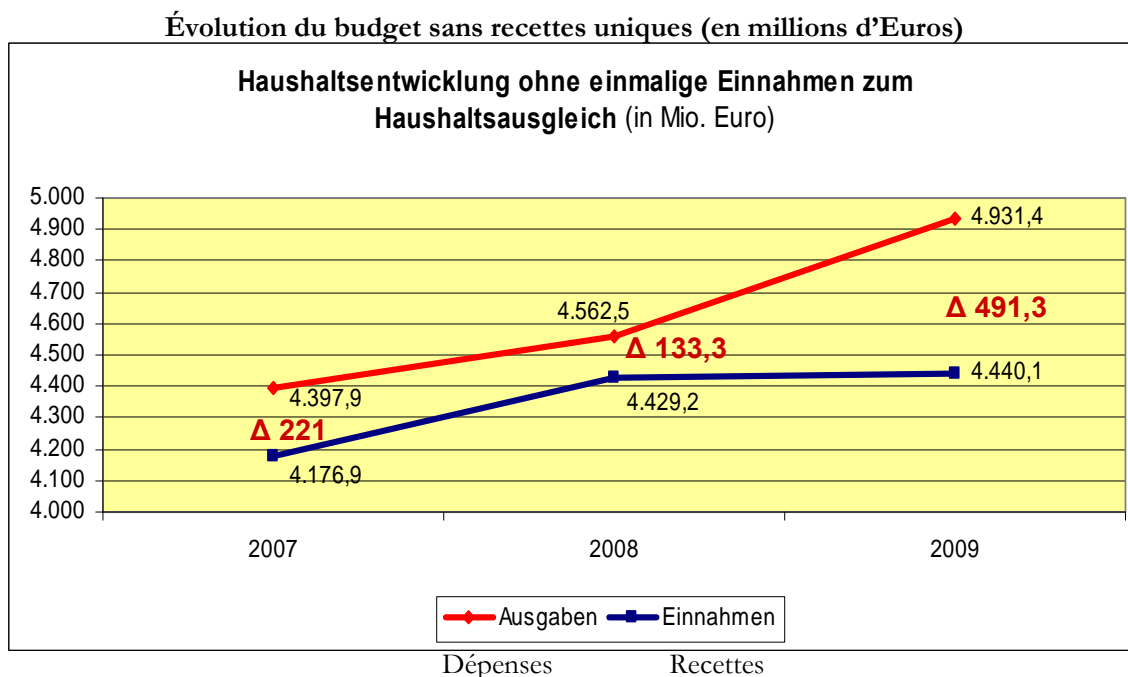
La stagnation des recettes conjuguée à la hausse marquée des dépenses a creusé les déficits budgétaires de ces dernières années. L'accroissement des déficits budgétaires annuels est notamment imputable à la dynamique des dépenses dans le système de santé et le secteur social, mais aussi aux dépenses élevées consacrées aux investissements et aux mesures de promotion. Bien entendu, les investissements et les mesures de promotion de l'an passé visaient essentiellement à endiguer la crise.

La marge de manœuvre financière s'est encore réduite sous l'effet de la diminution des recettes fiscales courantes et des possibilités désormais limitées de vendre d'autres actifs.

La cession d'actif a permis à l'État de Haute-Autriche d'apurer toutes les dettes des dix dernières années. La politique financière depuis lors a évité soigneusement d'inscrire de nouvelles dettes dans les statistiques de l'endettement. Dans le sillage de la tendance actuelle, l'État de Haute-Autriche a sorti du budget un nombre croissant de postes de dépenses, tels que les établissements hospitaliers et la gestion immobilière. Il a, en outre, affecté les nouvelles dettes aux sociétés récemment créées ou les a, à défaut, remplacées par des financements spéciaux.

Budget total 2007 – 2009

Le graphique ci-après illustre nettement l'évolution du budget de l'État. Le budget total comprend l'ensemble des recettes et des dépenses de la gestion budgétaire et financière actuelle et de la gestion d'actifs. Le delta correspond aux recettes uniques intervenant dans l'équilibre budgétaire.



Avant la crise, les dépenses étaient déjà très supérieures aux recettes. L'année 2009 a été marquée par un net repli des recettes fiscales et par une forte hausse des dépenses. Toutefois, 2009 étant une année électorale, la recrudescence des dépenses dans pratiquement tous les secteurs était aisément justifiable par la morosité conjoncturelle. Conséquence directe, le déficit budgétaire annuel a plus que triplé, passant de 133,3 en 2008 à 491,3 millions d'euros en 2009.

Le déficit budgétaire de 2009 implique de financer chaque dixième euro par des cessions d'actifs (réserves de 460,3 millions d'euros) ou par des prêts. La vente d'autres actifs ou le recours aux réserves financières ne sera bientôt plus envisageable.

Dans cette brève présentation de la situation budgétaire et financière, j'entends avant tout mettre en lumière les points suivants :

- l'impact de la crise sur les recettes courantes de l'État et le budget courant et
- l'évolution du patrimoine financier et de l'endettement.

Evolution de la gestion budgétaire en 2009

De manière générale, en Autriche, c'est la Fédération qui perçoit puis répartit les impôts entre les différents états fédérés selon une méthode préalablement définie.

En 2009, l'État a dû faire face à un tassement des recettes conjugué à la flambée des dépenses. Cette situation résonne comme un véritable défi pour la gestion financière. En effet, comment financer le niveau élevé des investissements des dernières années, à la fois dans le budget et les sociétés externalisées, avec si peu de ressources ?

Malgré l'effondrement des recettes fiscales de l'ordre de 165 millions d'euros, le montant total des recettes courantes n'a que légèrement diminué (0,1 %, soit 4,8 millions d'euros) entre 2008 et 2009. En revanche, les dépenses courantes se sont accrues dans pratiquement tous les secteurs de 5 à 8 pour cent, signant une hausse totale de 240 millions d'euros. La délicate situation budgétaire est, dès lors, moins imputable à la chute des recettes fiscales qu'à l'explosion des dépenses courantes.

Le résultat courant de 2009 s'est effondré sous l'effet de l'évolution inverse des recettes et des dépenses. Pratiquement diminué de moitié par rapport à l'année précédente, il atteint désormais à peine 254 millions d'euros. Une majeure partie, d'ores et déjà allouée à des projets précis, n'est en outre pas disponible.

À l'avenir, il faudra encore compter sur une baisse des recettes fiscales liée à la mauvaise conjoncture et sur une nouvelle hausse des dépenses. En effet, le manque à gagner fiscal est estimé à 2,5 milliards d'euros d'ici 2015. L'État de Haute-Autriche mise sur des réformes, des recettes supplémentaires et des économies sur les dépenses pour remédier au problème.

La marge de manœuvre financière de la gestion courante est calculée à partir du résultat courant. La marge de manœuvre financière correspond au montant dont l'État de Haute-Autriche dispose pour investir, promouvoir les investissements, octroyer des prêts et rembourser les dettes contractées. Cette valeur diminue d'année en année.

Elle s'est même réduite comme peau de chagrin entre 2008 et 2009. S'il restait, en 2008, 310,7 millions d'euros d'un excédent courant de 498 millions d'euros, en 2009, ce montant atteignait à peine 35,7 millions d'euros d'un excédent initial de 254 millions d'euros. En 2010, la valeur correspondante promet d'être négative, si bien que l'État ne disposera plus d'aucune marge de manœuvre pour les investissements et le remboursement des dettes.

Malgré des mises en garde répétées, il est arrivé exactement ce que la Cour des comptes de Haute-Autriche avait anticipé. Le résultat budgétaire actuel est critique et ne permet plus à l'État de Haute-Autriche de contribuer au financement du niveau d'investissements particulièrement élevé depuis plusieurs années.

Evolution des dépenses sociales et de santé

Comme déjà évoqué, l'évolution des dépenses du système de santé et du secteur social soulève en Haute-Autriche – comme dans d'autres états fédérés – des difficultés majeures.

Les dépenses de l'État de Haute-Autriche dans le seul secteur social ont plus que sextuplé depuis 1985. À titre de comparaison, les autres dépenses budgétaires ont un peu plus que doublé sur la même période.

En comparaison avec les autres états fédérés en Autriche, la Haute-Autriche présente des dépenses sociales parmi les plus élevées. La dynamique des dépenses des dernières années s'explique, en grande partie, par la hausse des coûts et le durcissement des normes en matière de soins, de prise en charge de la vieillesse, d'aide aux handicapés et de services sociaux pour les plus jeunes.

Les dépenses de santé compensent essentiellement les pertes d'exploitation des hôpitaux. Les déficits et subventions financés par l'État de Haute-Autriche ont quadruplé, ce qui représente une augmentation de plus de 300 pour cent depuis 1990, alors que les autres dépenses budgétaires n'ont progressé que de 100 pour cent.

Réserves financières et endettement

Le patrimoine financier qui constitue les réserves budgétaires provient exclusivement de la cession d'actifs à hauteur de plusieurs milliards d'euros. Pourtant, ces réserves sont pratiquement toutes épuisées. Fin 2009, les réserves budgétaires s'élevaient encore à 265 millions d'euros. Ce montant ne suffit pas à couvrir le déficit de 2010, estimé à 400 millions d'euros.

Alors que les réserves financières fondent à vue d'œil, l'endettement augmente, en particulier en dehors du budget.

La Haute-Autriche a visé pendant des années un endettement nul, afin qu'aucune dette n'apparaisse dans les statistiques.

En dehors du budget et des statistiques d'endettement, les dettes et financements spéciaux n'ont pourtant cessé d'augmenter ces dernières années. Ils s'élevaient déjà à plus de 900 millions d'euros en 2009. Ces dettes devront être intégralement remboursées dans le cadre du budget. Pour la première fois en 2009, des emprunts à hauteur de 92 millions d'euros ont de nouveau figuré au budget. Ils devront être remboursés par le biais des ressources fiscales. Par ailleurs, l'État de Haute-Autriche a contracté des dettes financières pour 500 millions d'euros supplémentaires qui s'accompagnent au moins de créances concrètes.

Avant même d'externaliser certains secteurs et de poursuivre un endettement nul au plan politico-financier, l'État de Haute-Autriche était déjà endetté à hauteur de 447,4 millions d'euros. C'était il y a dix ans. Depuis, les engagements constatant une dette se sont accumulés à plus de 1,5 milliard d'euros. Seule une infime partie de ce montant ressort des statistiques officielles. Le manque de transparence en matière d'endettement pose un problème grandissant au contrôle des finances publiques. Plus grave encore, les charges inhérentes à l'endettement risquent d'entraver considérablement la sortie de crise, d'autant qu'aucune économie n'a été réalisée en période de prospérité économique.

Mesures de l'État de Haute-Autriche pour surmonter la crise

L'impact rapide sur le marché du travail et la durabilité sont les principaux critères retenus dans le choix des mesures.

Programme de relance conjoncturelle

Dès décembre 2008, les partis politiques représentés au parlement régional de Haute-Autriche ont approuvé les premières mesures de relance pour un montant de 350 millions d'euros.

L'enveloppe, portée à 1,4 milliard d'euros en mai 2009, visait essentiellement à préserver l'emploi et à créer des postes de travail.

La principale mesure pour l'emploi a consisté en la promotion des investissements, en particulier dans l'assainissement thermal. Parmi les autres initiatives, on peut citer le remplacement plus tôt que prévu du personnel de l'administration publique et la mise en œuvre de nombreuses mesures de formation, dont l'efficacité est parfois contestée.

L'instauration de jardins d'enfants gratuits est une mesure politique qui a un impact positif sur la conjoncture.

Prise en charge de la garantie

La moitié des garanties de l'État fédéré (environ 2 milliards d'euros) relève des nouvelles prescriptions en matière de crédits aux entreprises. Celles-ci visent à aider les entreprises à accéder au crédit selon des critères définis et, partant, à mieux gérer la crise. Jusqu'en 2009, le montant total des crédits assortis d'une garantie de l'État fédéré qui ont été utilisés par les entreprises s'élevait à de 420 millions d'euros. Il y a lieu de s'interroger si et à hauteur de quel montant d'autres garanties peuvent être envisagées, car la garantie de l'État fédéré a définitivement un coût.

Les garanties étant rémunérées sous forme d'intérêts, l'État de Haute-Autriche en a même tiré parti. Jusqu'à présent, aucune garantie n'a été assumée.

Réformes structurelles

Réexamen des tâches et réforme de l'administration

À la faveur d'une réforme des tâches initiée en 1993, l'État de Haute-Autriche a supprimé 1300 postes de service et diminué les dépenses d'environ 9,2 millions d'euros avant 2003. En 2005, il a approuvé une deuxième réforme des tâches. À l'époque, les partis politiques ne sont toutefois pas parvenus à un accord sur sa mise en œuvre.

En mai 2010, le gouvernement régional a adopté, cette fois à l'unanimité, un réexamen des tâches et une réforme de l'administration poursuivant les objectifs suivants :

- optimisation de l'efficacité ;
- décharge des tâches secondaires ;
- diminution sensible et durable de l'administration régionale ;
- maîtrise durable des coûts.

La réforme administrative ne vise en aucun cas à supprimer ou à réduire les services utiles aux citoyens. Il est prévu de s'interroger sur la conformité aux objectifs, l'efficacité et la nécessité de toutes les prestations actuellement fournies.

L'élaboration des propositions de réforme s'effectue au sein même des départements concernés ou par des équipes de projet. Tous les collaborateurs de même que tous les citoyens ont également la possibilité de déposer leurs propres idées sur le site Internet de l'État de Haute-Autriche. Des entretiens menés avec les représentants des différents groupes d'intérêt permettent, par ailleurs, d'intégrer leurs expériences auprès de l'administration régionale dans le processus de réforme.

Un groupe d'experts composé de cadres dirigeants issus de l'administration régionale évalue et coordonne ensuite ces propositions. La décision d'application des propositions de réforme interviendra au cours du second semestre 2011. Les mesures ainsi approuvées seront ensuite mises en œuvre dans le cadre des planifications annuelles et des budgets 2012 à 2015.

Réforme de la santé et des hôpitaux

Comme évoqué précédemment, les dépenses de santé de l'État de Haute-Autriche ont quadruplé depuis 1990. Pour enrayer la dynamique des dépenses dans les établissements de santé de Haute-Autriche, l'État a initié une première réforme des hôpitaux en 2004 qui visait des économies de coûts de l'ordre de 75 millions par an d'ici 2011.

Lors du contrôle de la mise en œuvre de la réforme des hôpitaux, la Cour des comptes de Haute-Autriche a constaté que les économies de coûts réalisées ne dépassaient pas les 15,3 millions d'euros. Au contraire, les dépenses publiques consacrées aux établissements hospitaliers se sont encore accrues au fil des ans.

Compte tenu de l'évolution médicale et démographique et de la situation financière grevée par la crise économique, l'État de Haute-Autriche a adopté une nouvelle réforme des hôpitaux (II) en mai 2010. Cette réforme poursuit les objectifs suivants :

- garantie de financement à long terme du système hospitalier par une maîtrise optimale des coûts ;
- garantie de soins médicaux adaptés et de qualité sur l'ensemble du territoire ;
- développement et adaptation de l'offre de prestations médicales à l'évolution démographique ;
- optimisation des prestations hospitalières en Haute-Autriche en exploitant au mieux les synergies ;
- suppression des coûts d'organisation qui n'apportent rien de plus aux patients.

Ces mesures devraient permettre des économies de coûts d'au moins 25 pour cent d'ici 2020. Il n'a jamais été question de fermer des établissements de santé ou de licencier du personnel.

L'élaboration des propositions de réforme a été confiée à une commission d'experts. Les collaborateurs comme les citoyens ont la possibilité de soumettre leurs propositions à tout moment sur le site Internet de l'État de Haute-Autriche. La commission d'experts ne manquera pas de les étudier en temps utile. Elle est chargée de présenter ses propositions de réforme d'ici juin 2011, afin que les autorités politiques puissent approuver leur mise en œuvre.

Rôle de la Cour des comptes de Haute-Autriche

Les équipes de projet et les groupes d'experts assignés au réexamen des tâches et à la réforme de l'administration, ainsi qu'à la réforme des hôpitaux doivent intégrer les précédents rapports d'audit de la Cour des comptes de Haute-Autriche dans leurs propositions de réforme. La Cour des comptes de Haute-Autriche inclut également ses constatations et recommandations dans le processus de réforme et intervient en qualité d'interlocuteur privilégié auprès des groupes d'experts.

L'intégration de la Cour des comptes de Haute-Autriche dans le processus de réforme témoigne de l'importance accordée à ses compétences et à son savoir-faire. En raison de l'indépendance qui lui est conférée par la loi, la Cour des comptes de Haute-Autriche peut uniquement jouer un rôle de consultation dans le processus de réforme, à défaut de prendre part aux décisions. Elle pourra dès lors contrôler ultérieurement la mise en œuvre et l'efficacité des mesures.

Défis posés à la Cour des comptes de Haute-Autriche

La situation actuelle de l'État fédéré pose à la Cour des comptes de Haute-Autriche un certain nombre de défis dans son activité de contrôle :

- accent sur l'efficacité et la durabilité ;
- analyse transversale ;
- présentation des possibilités de changements structurels ;
- mise en évidence des potentiels de synergie ;
- optimisation des processus ;
- renforcement de la communication et de l'échange d'expérience avec d'autres institutions de contrôle.

Les points précités font naturellement partie intégrante de l'activité de la Cour des comptes de Haute-Autriche. Face à la pénurie de ressources, il convient toutefois de leur accorder une attention particulière et de les traiter en priorité.

Recommandations de la Cour des comptes de Haute-Autriche

À partir du contrôle des comptes annuels

À l'issue du contrôle des comptes annuels, la Cour des comptes a recommandé à l'État fédéré de Haute-Autriche d'élaborer une stratégie pour renouer avec l'équilibre budgétaire. À l'avenir, il conviendra de surveiller l'évolution du budget de manière ciblée, en veillant plus particulièrement à l'équilibre des principales valeurs financières (résultat courant, investissement et endettement).

Depuis des années, la Cour des comptes de Haute-Autriche appelle de ses vœux des économies sur les dépenses et des réformes structurelles, surtout dans le système de subventions – relativement opaque – des différents échelons administratifs et dans les secteurs, où les dépenses s’inscrivent en nette augmentation, à savoir le social et la santé.

La Cour des comptes de Haute-Autriche a demandé une politique d’investissement anticyclique, laquelle est aussi utilisée généralement en période de crise pour justifier les nouveaux investissements. Les responsables politiques sont toutefois réticents à renoncer aux investissements en période d’essor conjoncturel.

L’État de Haute-Autriche se montre également réticent en matière d’imposition. La Haute-Autriche est l’État fédéré percevant le moins de recettes fiscales (environ 18 millions d’euros par an). Cependant, la Haute-Autriche envisage désormais sérieusement des recettes supplémentaires.

Les transferts de plus en plus complexes entre les collectivités territoriales ont récemment fait l’objet de critiques. La Cour des comptes a suggéré de dissocier ces flux de paiement en endossant la responsabilité des tâches et des ressources à une seule instance publique.

À partir d’autres contrôles réalisés de sa propre initiative

À la lumière d’autres contrôles réalisés de sa propre initiative, la Cour des comptes de Haute-Autriche a formulé les recommandations ci-après.

- Renforcer l’orientation sur les objectifs et l’efficacité des activités administratives
L’orientation sur les objectifs et l’efficacité compte parmi les principes directeurs de l’État de Haute-Autriche. La Cour des comptes de Haute-Autriche entend promouvoir une gestion administrative encore plus axée sur l’efficacité. À chaque contrôle, elle s’intéresse avant tout aux objectifs fixés et aux effets escomptés.
- Réformer en profondeur le système hospitalier et le secteur social
Pour des raisons essentiellement liées à l’évolution démographique, le système hospitalier et le secteur social ne pourront plus être financés dans leur structure actuelle. Considérant la santé et le secteur social comme des axes stratégiques prioritaires, la Cour des Comptes de Haute-Autriche réalise chaque année des contrôles de sa propre initiative et exige l’instauration de structures efficaces et performantes.
- Restructurer le système de subventions
Les subventions font partie intégrante de la politique générale. Actuellement, elles sont octroyées sans grande rigueur (« principe du saupoudrage »). La Cour des comptes de Haute-Autriche prône, pour sa part, une définition stricte des priorités.
- Professionnaliser la gestion des participations
L’externalisation croissante des tâches administratives requiert une gestion des participations résolument professionnelle.