

## Politique et processus budgétaire de la Suède

**L'historique et la philosophie derrière la mise en place des nouvelles techniques de consolidation budgétaire...** La dégradation de l'état des finances publiques et le caractère insuffisamment rigoureux de la procédure budgétaire sont à l'origine de la politique de consolidation budgétaire en Suède. Après avoir été touché au début des années 1990 par la plus profonde récession depuis 1930 (baisse du PIB de 5% entre 1991 et 1993, dérive des finances publiques, explosion des déficits budgétaires en 1994 et en 1995, le gouvernement suédois et le Parlement (Riksdagen) ont très rapidement souligné l'importance de procéder à une réforme majeure du système budgétaire suédois en renforçant un esprit de rigueur à tous les niveaux .

La faiblesse de la procédure budgétaire suédoise, en partie responsable du dérapage des dépenses publiques, avait été mise en avant par la transposition d'une étude de 1992 (Von Hagen), commanditée par la Commission européenne. Dans le cadre de la préparation du Traité de Maastricht, la Commission souhaitait savoir si les procédures budgétaires en vigueur dans les pays membres rendaient crédible le programme de convergence. L'étude réalisé, par l'un de nos interlocuteurs, faisait ressortir le caractère peu rigoureux et faiblement contraignant de la procédure budgétaire suédoise, qui se classait alors en 12<sup>ème</sup> position sur les 13 pays examinés.

Pour remédier a cette situation préoccupante, les premières conclusions de la Commission piloté par l'économiste Assar LINDBECK ont été de proposer une réforme de la procédure budgétaire du pays dès le 1<sup>er</sup> janvier 1996. A noter, toutefois, que le premier Collectif budgétaire mis en place d'après les nouvelles techniques fut celui de l'année calendaire 1997. La philosophie du nouveau dispositif était le passage à une procédure budgétaire en deux étapes, fondée sur une approche dite « top-down » et sur la mise en œuvre d'une programmation triennale glissante.

L'origine de la réforme s'explique ainsi par une profonde crise et l'initiative fut politique avec un appui de la quasi-totalité des partis politiques du Riksdag. On notera, par ailleurs, qu'avant cette réforme la Suède a fait l'expérience de demandes budgétaires très détaillées adressées au ministère des Finances, accordant une place importante aux informations sur les performances. Selon nos interlocuteurs cette politique n'a pas eu de succès, ce qui explique vraisemblablement l'attitude hostile à l'utilisation par les ministères de telles informations, qui prenaient parfois la forme de demandes de taille équivalente à des « annuaires téléphoniques ».

Depuis, la « discipline budgétaire » qui prend souvent la forme d'une sorte de « pacte de stabilité national » est devenue la nouvelle religion du gouvernement Social-démocrate. La procédure budgétaire réformée a pour ambition d'offrir une projection de long terme pour une dépense publique maîtrisée. En effet, outre les aspects purement techniques de la mise en œuvre de la nouvelle budgétisation (traités ci-dessous), le gouvernement suédois s'est fixé comme objectif premier la consolidation des finances publiques avec notamment la volonté de réaliser un excédent dans les finances publiques équivalent à 2% sur un cycle conjoncturel, dans le but de récupérer une partie de la marge de manœuvre perdue en raison du poids croissant du service de la dette.

Cet objectif, ambitieux dans un contexte européen sera atteint selon le ministère suédois des Finances pour la période de 2000 à 2008, puisque l'excédent courant atteindrait justement 2% !

### Evolution des finances publiques et de la dette de la Suède depuis 1994 (en % du PIB) \*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dette brute consolidée	73,2	73,0	73,0	71,4	68,8	62,2	52,3	53,8	52,0	51,8	50,5	50,3	45,9	42,9	39,9
Soldes finances publiques	-9,2	-6,9	-2,8	-1,0	1,9	2,3	5,0	2,6	-0,5	-0,2	1,6	2,7	2,0	2,2	2,8
Prélèvements obligatoires	49,0	49,0	51,5	52,1	52,7	53,3	53,4	51,4	49,7	50,1	50,5	51,1	50,2	49,7	49,5
Dépenses publiques	67,1	64,1	62,1	60,	57,8	57,2	54,2	53,7	55,3	55,4	53,8	53,6	53,4	52,5	51,7
Output gap	-	-	-	-	-	-	2,3	0,4	-0,7	-1,8	-1,4	-1,5	-0,6	-0,3	0,0

## 1. LE VOLET COMPTABLE DE LA LOI ORGANIQUE – CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT CENTRAL

Il n'existe pas de principe équivalent à celui de sincérité, formulé dans le cadre de la LOLF, ni de procédure de certification des comptes de l'Etat dans son ensemble, mais concerne ici essentiellement les comptes des agences nationales.

Deux agences interviennent pour « certifier/auditer » les comptes de l'administration centrale, à savoir essentiellement ceux des agences publiques, l'une sous la tutelle du ministère suédois des Finances (ESV) et l'autre (Riksrevisionen), depuis juillet 2003, sous la tutelle du Parlement suédois (auparavant également sous la tutelle du ministère suédois des Finances).

A noter que les missions de la Direction du budget du MINEFI sont plus intégrées que celles de la Direction du budget suédoise dans la mesure où le ministère suédois des Finances a confié à des Agences nationales certaines fonctions telles que l'audit financier et le suivi de la performance des administrations. A ce titre la DB suédoise assure la tutelle de la Swedish National Financial Management Authority (Ekonomistyrningsverket/ESV- [www.esv.se](http://www.esv.se) -).

ESV a notamment pour mission de diffuser les nouveaux systèmes d'information comptables auprès des autres ministères (système Hermes). Cette Agence, qui est 3 fois plus importante que la DB suédoise, avec au total 200 employés, est également chargée du suivi du rythme d'exécution du budget des Agences nationales et d'assister ces dernières tout au long du processus budgétaire. Les informations sont généralement collectées sur une base mensuelle/trimestrielle à destination du Cabinet. Ainsi, ESV assure principalement la centralisation comptable des informations relatives à la consommation des crédits budgétaires et les projections des prévisions des dépenses. Pour plus de détails, cf le site <http://www.esv.se/2.e1666ffde6cee058000307.html>). A noter également que dans le cadre de la mission d'audit d'ESV pour les questions de processus budgétaire, ce dernier mène plusieurs enquêtes afin d'identifier des bonnes pratiques parmi les agences. Les agences les plus performantes en matière de gestion financière, administrative et comptable (EAU enkäten – ekonomisk administrativ utvärdering) sont, par ailleurs, reconnues officiellement (liste des meilleures agences, prix d'excellence, etc....).

### **The Swedish National Financial Management Authority ESV's operational concept:**

To develop and implement efficient and appropriate financial management with the aim of ensuring effective controls in central government finances  
Resource allocation in accordance with political priorities high levels of productivity and efficiency  
To be the government's expert in performance and financial management  
To be responsible for good accounting practices in central government  
To possess unique knowledge of central government finances  
To offer cost-efficient administrative support systems  
To work at all levels in central government  
To work in close cooperation with the Government Offices and government agencies  
To work internationally  
To monitor external developments continuously and to participate in major networks  
To have expertise in all aspects of financial management  
To have a comprehensive overview of the financial management field

Parallèlement, les ressources d'audit et les mécanismes de contrôle du Parlement ont longtemps été relativement limités. Pour remédier à l'insuffisance de contrôle du Parlement, l'ex-agence nationale d'audit (Riksrevisionsverket) est passée sous la tutelle du Parlement en juillet 2003 avec un mandat plus large et plus libre. Cette nouvelle agence nationale d'audit, intitulée Riksrevisionen – [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se) a pour objectif d'améliorer et simplifier la gestion publique suédoise, qui s'exerce essentiellement à travers les missions des 250 Agences nationales, en réalisant à la fois des audits financiers annuels classiques mais aussi des audits de performance ciblés :

- les audits financiers : La tutelle distante des ministères techniques suédois et l'introduction d'un système de gestion par la performance pour ces Agences sont à l'origine de ces audits financiers qui visent à analyser et formuler une appréciation sur la qualité de leurs rapports annuels. Ces audits sont financés, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, par les agences concernées. Il s'agit, en conséquence, d'un « contrôle » classique à posteriori, similaire à ceux qu'effectuent les experts comptables pour les entreprises privées. La direction chargée des audits financiers comprend au total 130 personnes.

- **les audits de performance** : en complément des audits financiers, l'Agence nationale d'audit suédoise réalise des revues mensuelles d'une procédure ou d'un service pour tenter d'améliorer le système de gestion et dans le meilleur des cas débusquer d'éventuelles sources d'économies. Comme pour les audits financiers, l'ensemble de l'administration est concerné par ces revues. Il convient de souligner que 38 des rapports d'audits de performance (sur un total de 45 réalisés depuis la création de l'Agence en 2003) ont fait l'objet de remarques ou d'exemples dans le cadre de la préparation du PLF 2006 (cf annexe 3 pour plus de détails sur le rôle de cette agence).

## 2. La configuration du budget de l'État central

La loi des finances présentée généralement vers le 20 septembre chaque année est particulièrement volumineuse (2 700 pages environ, réparties en 12 volumes, dont 11 volumes concernent les 27 secteurs de dépenses (cf ventilation ci-dessous) et 1 volume avec une évaluation relativement détaillée des perspectives conjoncturelles internationales et suédoises).

Les techniques de budgétisation suédoises reposent sur un processus de gestion qualifié de « top-down », à savoir que pour le projet de budget, le Riksdag applique le principe de la décision cadre, qui consiste à voter d'abord les grandes lignes du budget, à savoir le montant global des dépenses de l'Etat (à l'exclusion des intérêts de la dette publique), pour ensuite passer à leur répartition sur les 27 postes de dépenses.

### Les 27 secteurs de dépenses du budget de l'Etat et les Commissions parlementaires compétentes

- 1 / Fonctionnement de l'exécutif - Commission constitutionnelle (KU)
- 2 / Finances publiques et gestion financière - Commission des finances (FiU)
- 3 / Impôts, douane et recouvrement - Commission fiscale (SkU)
- 4 / Justice – Commission de la justice (JuU)
- 5 / Coopération internationale – Commission des affaires étrangères (UU)
- 6 / Défense totale – Commission de la défense (FöU)
- 7 / Aide internationale au développement - Commission des affaires étrangères (UU)
- 8 / Immigrés et réfugiés – Commission de la sécurité sociale (SfU)
- 9 / Services de santé et action sociale – Commission des affaires sociales (SoU)
- 10 / Sécurité économique en cas de maladie et de handicap - Commission de la sécurité sociale (SfU)
- 11 / Sécurité économique des personnes âgées - Commission de la sécurité sociale (SfU)
- 12 / Sécurité économique des familles et des enfants - Commission de la sécurité sociale (SfU)
- 13 / Marché de l'emploi – Commission du travail (AU)
- 14 / Vie professionnelle - Commission du travail (AU)
- 15 / Aides aux études – Commission de l'éducation (UbU)
- 16/ Education et recherche universitaire - Commission de l'éducation (UbU)
- 17 / Culture, médias, communautés religieuses et loisirs – Commission des affaires culturelles (KrU)
- 18 / Planification de l'habitat et des équipements collectifs, logement et construction – Commission du logement (BoU)
- 19 / Cohésion régionale et développement régional – Commission de la production et des échanges (NU)
- 20 / Protection générale de l'environnement et de la nature – Commission de l'environnement et de l'agriculture (MjU)
- 21 / Energie - Commission de la production et des échanges (NU)
- 22/ Communications – Commission des transports et des communications (TU)
- 23 / Agriculture et sylviculture, pêche et activités économiques apparentées - Commission environnement et agriculture (MjU)
- 24 / Industrie et commerce - Commission de la production et des échanges (NU)
- 25 / Dotations générales des collectivités locales - Commission des finances (FiU)
- 26 / Intérêts de la dette publique et questions annexes – Commission des finances (FiU)
- 27 / Contributions à l'Union européenne – Commission des finances (FiU)

Il convient également de souligner qu'au delà des 27 chapitres de dépenses, il existe une ventilation plus fine des postes de dépenses, pour assurer une cohérence entre la nomenclature budgétaire et les organigrammes administratifs, à savoir une sorte d'unité de spécialité:

- une cinquantaine de sous postes de dépenses qui permettent de mieux assurer la gestion par objectif (« policy areas »),
- cinq cents lignes de crédits inscrites au budget de l'Etat.

La Suède fonctionne selon un système que l'on peut qualifier d'administration centrale duale. Les dossiers qui, dans d'autres pays, sont normalement du ressort d'un ministère, sont en Suède partagés entre un ministère et une administration/Agence nationale, quand ils ne sont pas du ressort et de la compétence des autorités locales ou régionales. La Suède ne dispose ainsi pas de structures ministérielles équivalentes à celles de la France. A titre d'exemple, le « grand » ministère suédois de l'Industrie, chargé de l'industrie, du Commerce Extérieur, de l'emploi et des communications (notamment des infrastructures et des transports ainsi que des aides régionales et des fonds structurels...) ne compte qu'environ 450 personnes pour 3 Ministres et 5 Secrétaires d'Etat (le ministère suédois des Finance

compte pour sa part environ 450 agents, dont 75 au sein de la direction du budget). A noter, par ailleurs, que l'agence d'audit des comptes publics, qui est sous la tutelle de ce dernier, emploie environ 200 personnes.

La modestie des moyens des administrations centrales conduit les ministères à assurer une tutelle assez distante sur leurs activités. Le ministère confie, en conséquence, en complément de l'enveloppe budgétaire pour le fonctionnement qui constitue sa « Lettre annuelle de cadrage », la mise en œuvre des politiques aux Agences qui bénéficient ainsi d'une large autonomie. Ces dernières présentent chaque année pour validation un programme d'actions relativement général. La portée des lettres de missions est fondée sur une approche intégrée qui articule l'objectif général de l'agence, les cibles opérationnelles qui traduisent la mise en œuvre de ces objectifs et les indicateurs d'activités (inputs) et de mesure de performance, en terme de résultats obtenus (outputs/outcome).

Le budget suédois est ainsi essentiellement orienté vers les résultats/les performances. En conséquence l'ensemble des agences publiques doivent publier dans le cadre de leurs rapports annuels les résultats par rapports aux objectifs fixés. La contrepartie de la flexibilité dont bénéficient les directeurs dans l'utilisation des « inputs » (autonomie budgétaire, salaires, recrutement, organisation interne...) est une plus grande responsabilité personnelle, avec un engagement moral de rendre compte de manière exhaustive des performances réelles de leur agence par rapport aux objectifs négociés.

Les administrations centrales restent très indépendantes sur le financement de leur activité. Chaque Ministre ou Directeur général d'Agence devient ainsi « son propre Ministre des finances » en matière budgétaire. A noter qu'un « rapport annuel » de l'année écoulée (n-1) doit être présenté par les administrations centrales et agences nationales en février. Ces documents sont par la suite sujets à un audit externe qui se traduit par la présentation au gouvernement du rapport des commissaires aux comptes en mars. L'audit est l'outil qui permet de vérifier si l'agence a respecté les engagements qui leur ont été indiqués dans le cadre de la Lettre de cadrage vis-à-vis du gouvernement (base pour analyser les indicateurs de performance).

Selon nos interlocuteurs, la gestion par la performance demeure encore perfectible et reste relativement peu articulée à la gestion financière. Les indicateurs mesurent plus souvent l'activité que les performances réelles. De plus, la gestion de la performance a jusqu'à présent concerné les relations entre ministère et agence. A l'avenir, il faudra promouvoir la relation entre la gestion de la performance entre le gouvernement et le parlement afin de mieux prendre en compte les aspects politiques.

Le budget suédois est par ailleurs passé depuis 1994 d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'engagement (« modified accrual and accounting budgeting system »).

Il n'existe pas de spécificité en ce qui concerne les dépenses du personnel, ni des modalités d'encadrement des emplois.

Les formes de présentation de la Loi des finances suédoise sont dans l'ensemble relativement flexibles dans un contexte de comparaison internationale. Il est ainsi possible d'introduire dans la loi de finances diverses informations complémentaires, certains objectifs particuliers ou encore des ambitions du gouvernement. Ainsi, le gouvernement suédois n'a pas manqué, au cours des dernières années de présenter un certain nombre d'objectifs clefs du type : réduction de 50% du chômage officiel sur « x » années, réalisation d'un excédent des finances publiques de 2% au cours d'un cycle conjoncturel, augmentation du taux d'occupation de la main d'œuvre à 80% d'ici l'an 2005, diminution de 50% des congés de maladie de longue durées d'ici « x » années, ...

### **3. La responsabilisation des gestionnaires et la culture de résultat**

Le Gouvernement est responsable de l'exécution de la Loi des finances, mais a l'obligation deux fois par an de présenter une forme de bilan d'étape sur l'état actuel par rapport au budget initial (présentation à caractère financier). Le gouvernement ne peut en principe pas dépasser le montant des crédits dans le cadre des 27 secteurs de dépenses, dans la mesure où il existe un système de plafonnement des dépenses. Toutefois, si en théorie la marge de manœuvre budgétaire semble limitée, dans la pratique le gouvernement peut dépasser le seuil budgétaire des 27 secteurs de dépenses jusqu'à 10% pendant une période limitée. Selon notre interlocuteur, le montant budgétaire supplémentaire alors accordé devra impérativement être remboursé l'année suivante (n+1).

Le Collectif budgétaire présenté à la mi septembre peut être corrigé lors de la présentation de la revue du « budget du printemps » au Parlement (mi-avril), véritable budget d'étape, qui pourra inclure à peu près toutes les corrections souhaitées par le gouvernement pour tenir compte des évolutions plus récentes. A cette occasion le ministère des Finances présente ses nouvelles prévisions économiques (cf annexes 1 et 2).

Parallèlement, le Riksdag se prononce sur l'examen des recettes. La technique consiste à approuver un état prévisionnel des recettes pour l'exercice budgétaire, en tenant compte des aménagements fiscaux proposés par le gouvernement. Dans la mesure où il est difficile d'évaluer avec exactitude l'évolution des dépenses au cours de la période triennale considérée, le niveau retenu lors de la fixation du plafond est théoriquement légèrement supérieur au total des dépenses prévues afin de constituer une « cagnotte de réserve » pour mieux combler les éventuels imprévus, voire proposer des mesures offensives, sans pour autant risquer de grever le plafond du budget. Dans la pratique cette « marge budgétaire » est devenue quasi-inexistante, ce qui fragilise d'autant la situation budgétaire. Le gouvernement peut ainsi se trouver contraint d'annuler ou de reporter au budget n+1, certaines mesures à caractère expansionniste afin de respecter le cadre budgétaire déjà fixé.

Lors de l'exécution du budget, les gestionnaires disposent d'une grande autonomie dans l'utilisation de leurs crédits. Cela s'explique en partie par la structure et l'organisation de l'administration suédoise, qui est composée de ministères de taille réduite pour la conception des politiques, et d'un grand nombre d'Agences administratives (environ 250 !) responsables de la mise en œuvre (cf réponse question 2).

Afin de mieux comprendre « la chaîne de responsabilité » budgétaire, il convient d'étudier plus en détail le rôle et la structure de la direction du budget au sein du ministère suédois des Finances. Ainsi, vous trouverez une fiche relativement détaillée en annexe 4 avec la description concrète de l'organisation ainsi que le rôle des différents acteurs des services budgétaires centraux avec leurs missions, activités (suivi ressources humaines, définition des objectifs de performance, suivi de l'audit, production et contrôle budgétaire, objectifs et responsabilités). De plus, vous trouverez un passage décrivant les liens avec le reste de l'administration et notamment les services du Premier Ministre.

Enfin, pour ce qui est de la souplesse en matière de ressources humaines, il convient de souligner qu'il n'existe pas de fonction publique à la française dans ce pays. Le terme générique d'agents publics apparaît le plus adapté pour désigner les employés de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises publiques en Suède. En effet, les « fonctionnaires », c'est-à-dire des personnels recrutés par concours et dotés d'un statut comportant notamment la garantie de l'emploi, se réduisent à un nombre très limité de personnes au sein des administrations centrales et notamment au ministère des Affaires Etrangères (diplomates de carrière et agents des Ambassades, qui sont seuls recrutés par concours). Des professions particulières, comme les juges, peuvent être soumises à un régime spécifique, généralement décrit dans une loi, pour préserver leur indépendance.

La notion de corps de la fonction publique, les concours d'entrée et la stabilité de l'emploi ont disparu. La tendance qui s'est affirmée pour les personnels du secteur public est un quasi alignement sur les droits et obligations des employés du secteur privé par des conventions collectives. Ce rapprochement est facilité par l'existence d'un seul régime général de retraite, géré par l'Etat pour l'ensemble des salariés, et par une pratique du dialogue social très structurée.

L'Etat poursuit ainsi une double ambition : rapprocher les statuts du secteur public et du secteur privé et éviter, autant que possible, l'adoption de lois spécifiques à l'ensemble du secteur public. Il s'agit d'augmenter la flexibilité et d'éviter l'uniformité tout en ouvrant la voie à des solutions individuelles selon les secteurs et les administrations concernées. La souplesse en matière de ressources humaines (mobilité, possibilités de licenciements...) est ainsi beaucoup plus forte qu'en France.

Par ailleurs, la responsabilité du gestionnaire n'a pas de conséquences sur sa rémunération dans la mesure où l'on n'applique pas de système de primes en fonction des résultats atteints.

*NB : En cas de besoin, la ME de Stockholm dispose d'un document OCDE intitulé « Accountability and control in Sweden » rédigé par l'un de nos interlocuteurs au ministère suédois des Finances, le sous-directeur M. Åke Hjalmarsson en octobre 2003 qui décrit en détail les mécanismes de contrôle du budget suédois (copie papier de 20 pages environ) ainsi qu'une note interne intitulée « result based budgeting and management » de mai 2005 (copie papier de 30 pages environ).*

#### 4. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques

La première étape implique le cadrage budgétaire pluriannuel afin de permettre au gouvernement et au Riksdag de mieux apprécier l'état des finances à moyen terme. Son horizon est triennal, à savoir le prochain budget et les deux années suivantes. Le cadrage du budget, qui est aligné sur l'année calendaire depuis 1997, fonctionne à trois niveaux:

- 1 / articulation des objectifs budgétaires du gouvernement en termes macro-économiques (excédents/déficits en % du PIB, prévisions de croissance etc...);
- 2 / plafonnement des dépenses totales fondé sur certaines hypothèses économiques comportant une petite marge pour faire face à l'incertitude liée à la fragilité des prévisions ;
- 3 / ventilation à titre indicatif du montant de crédits accordés à chacun des 27 secteurs de dépenses (cf annexe 2).

Une fois que l'on dispose d'un cadrage pluriannuel, le point de départ de l'exercice budgétaire consiste à actualiser les informations sur l'année 2 du cadrage, qui constitue ainsi « un point d'ancrage » à la procédure budgétaire annuelle et favorise le respect de la discipline budgétaire. Auparavant la Suède ne disposait pas de cette dimension contraignante dans la mesure où le pays avait recours à des prévisions pluriannuelles, qui n'étaient pas fondées sur une base glissante (afin de tenter d'harmoniser les prévisions nouvelles avec les anciennes).

La budgétisation se fait par un fort cadrage macroéconomique qui influence directement l'orientation de la politique budgétaire. Par exemple, une croissance plus dynamique que prévu dégagerait des ressources supplémentaires pour l'année à venir. Une analyse retrospective des prévisions du ministère des Finances confirme que les hypothèses économiques adoptées ont dans l'ensemble été relativement prudentes.

Les techniques de budgétisation suédoises reposent sur un processus de gestion qualifié de « top-down », à savoir que pour le projet de budget le Riksdag applique le principe de la décision cadre, qui consiste à voter d'abord les grandes lignes du budget, à savoir le montant global des dépenses de l'Etat (à l'exclusion des intérêts de la dette publique), pour ensuite passer à leur répartition sur les 27 postes de dépenses.

Aucune information sur les détails des postes de dépenses n'est rendue publique tant que ceux-ci n'ont pas été présentés dans leur intégralité au Conseil des Ministres. Le Ministre des Finances ne consulte les ministères dépensiers que pour clarifier des détails techniques. La session du Conseil des Ministres (qui dure souvent 2 jours) est la première occasion pour l'ensemble des Ministres de prendre note des diverses demandes budgétaires.

A la suite de négociations lors de cette réunion, le Conseil des Ministres formule le plafond des dépenses totales pour les 3 années à venir, à quoi s'ajoutent les montants de chacun des 27 secteurs de dépenses. Ce n'est ainsi qu'à la 3<sup>ème</sup> étape que les ministres responsables de chaque secteur de dépenses entament l'élaboration du processus budgétaire. Chaque Ministre devient alors son propre Ministre des finances, dans le cadre des limites imparties à son/ses secteurs de dépenses. Au cours de cette phase le ministère des Finances reste le plus souvent à l'écart de la procédure budgétaire. Après la réunion budgétaire qui a lieu en mars, les Ministres dépensiers disposent de deux mois pour préparer les répartitions par chapitres, qu'ils doivent soumettre au ministère des Finances à la mi-mai. Les demandes budgétaires finales sont par la suite approuvées en Conseil des Ministres au mois d'août, puis font l'objet de négociations.

Ces postes de dépenses sont par la suite examinés par la Commission des Finances du parlement, qui tient compte des avis des autres commissions concernées (cf réponse question). Les Commissions peuvent proposer des amendements concernant le montant des dépenses d'un chapitre spécifique et/ou recommander des transferts d'un chapitre de dépenses à un autre, dans la limite du cadre général de dépenses fixé dans la première étape. Après avoir pris note des remarques des diverses Commission parlementaires, la Commission des Finances présente une proposition globale qui est par la suite soumise au Riksdag vers la mi-novembre pour un vote unique sur l'ensemble du collectif budgétaire.

Le plafond de dépenses est exprimé en Couronnes suédoises et les montants alloués n'intègrent pas d'indice d'inflation. Le système de plafonnement sur une période de trois ans se traduit dans la pratique par le fait que le gouvernement n'a à proposer chaque année qu'un nouveau plafond pour la dernière année de la période triennale en cours. Le plafond peut être révisé à tout moment et n'est pas à l'évidence juridiquement contraignant, mais reste l'expression d'un très ferme engagement du gouvernement de respecter la discipline budgétaire préconisée.

Le Collectif budgétaire présenté à la mi septembre peut être corrigé lors de la présentation de la revue du « budget du printemps » au Parlement (mi-avril), qui pourra inclure à peu près toutes les corrections souhaitées par le gouvernement pour tenir compte des évolutions plus récentes. A cette occasion le ministère des Finances présente ses nouvelles prévisions économiques (cf annexe 3 pour plus de détails sur le « Budget du Printemps »).

Parallèlement, le Riksdag se prononce sur l'examen des recettes. La technique consiste à approuver un état prévisionnel des recettes pour l'exercice budgétaire, en tenant compte des aménagements fiscaux proposés par le gouvernement.

Dans la mesure où il est difficile d'évaluer avec exactitude l'évolution des dépenses au cours de la période triennale considérée, le niveau retenu lors de la fixation du plafond est théoriquement légèrement supérieur au total des dépenses prévues afin de constituer une « cagnotte de réserve » pour mieux combler les éventuel imprévus, voire proposer des mesures offensives, sans pour autant risquer de grever le plafond du budget. Dans la pratique cette « marge budgétaire » est devenue quasi-inexistante, ce qui fragilise d'autant la situation budgétaire. Le gouvernement peut ainsi se trouver contraint d'annuler ou de reporter au budget n+1, certaines mesures à caractère expansionniste afin de respecter le cadre budgétaire déjà fixé.

Enfin, le Parlement suédois doit approuver la répartition des dépenses globales entre chacun des 27 secteurs de dépenses à la fin novembre. Il approuve par la suite les différents chapitres au sein des 27 secteurs de dépenses fin décembre.

**Le calendrier des différentes étapes de la préparation puis de la présentation du budget suédois peut se résumer ainsi:**

Période	Principaux événements
Janvier à mars	Le ministère suédois des Finances actualise le cadrage budgétaire pluriannuel en se basant sur les crédits demandés en fonction des besoins des ministères
Courant mars	Le ministère des Finances présente au Conseil des Ministres ses recommandations budgétaires pour l'année à venir ainsi que pour les deux années suivantes
Fin mars	La réunion budgétaire du Conseil des ministres, qui approuve le montant total des dépenses pour l'année à venir et les deux années suivantes, fixe à titre indicatif le montant des crédits pour chacun des 27 secteurs de dépenses ( qui ne sont pas équivalent aux compétences exactes des différents ministères)
15 avril	Le ministre des Finances présente au Parlement suédois une sorte de projet de loi budgétaire du printemps
Avril à mai	Les ministères dépensiers mettent au point la répartition des crédits dans leurs secteurs de dépenses respectifs
15 juin	Le Parlement suédois approuve, éventuellement, et après amendements, le projet de loi sur la politique budgétaire
Juin à août	Préparation des documents budgétaires
Début septembre	Le conseil des Ministres se met d'accord sur le texte final à soumettre au Parlement suédois
20 septembre	Présentation du projet de loi de finances au Parlement (la date butoir de présentation est fixée au 15 octobre dans le cas où les résultats d'élections qui ont lieu en septembre perturbent la formation d'un nouveau gouvernement (1)).
Fin novembre	Le Parlement approuve par un vote unique les dépenses totales de chacun des 27 secteurs de dépenses
Fin décembre	Le Parlement approuve les chapitres des 27 secteurs de dépenses, en émettant un vote unique pour chaque secteur de dépenses
1 <sup>er</sup> janvier	Début de l'année budgétaire

## **5. La pluri annualité du budget de l'État central**

La première étape implique le cadrage budgétaire pluriannuel à savoir la fixation du montant total des dépenses en valeur nominale sur une période triennale glissante (n+1, n+2, n+3), afin de permettre au gouvernement et au Riksdag de mieux apprécier l'état des finances à moyen terme. Le cadrage du budget, qui est aligné sur l'année calendaire depuis 1997, fonctionne à trois niveaux:

1 / articulation des objectifs budgétaires du gouvernement en termes macro-économiques (excédents/déficits en % du PIB, prévisions de croissance etc...);

2 / plafonnement des dépenses totales fondé sur certaines hypothèses économiques;

3 / ventilation à titre indicatif du montant de crédits accordés à chacun des 27 secteurs de dépenses (cf annexe 2).

Une fois que l'on dispose d'un cadrage pluriannuel, le point de départ de l'exercice budgétaire consiste à actualiser les informations sur l'année 2 du cadrage, qui constitue ainsi « un point d'ancrage » à la procédure budgétaire annuelle et favorise le respect de la discipline budgétaire. Auparavant la Suède ne disposait pas de cette dimension contraignante dans la mesure où le pays avait recours à des prévisions pluriannuelles, qui n'étaient pas fondées sur une base glissante (afin de tenter d'harmoniser les prévisions nouvelles avec les anciennes).

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

La constitution suédoise contient un chapitre d'une dizaine de paragraphes qui définissent les attributions de pouvoirs entre le Parlement suédois (Riksdag) et le gouvernement (Regeringen) en matière de questions budgétaires.

Particularité du processus budgétaire suédois: le Riksdag se prononce par un seul vote sur l'ensemble du paquet, lequel a fait l'objet de négociations préalables entre le gouvernement social-démocrate et ses alliés actuels des partis écologiques et de la gauche, avant sa présentation officielle à la mi-septembre à l'ensemble des députés du Riksdag. Parallèlement, le Ministre des Finances présente ses nouvelles prévisions économiques.

Dans la mesure où le gouvernement s'est alors déjà assuré du soutien de la majorité au Riksdag, les débats qui suivent la présentation du collectif budgétaire restent dans l'ensemble peu agités. A noter qu'il ne suffit pas que l'opposition soutienne en majorité une mesure particulière du budget pour être en mesure d'annuler une proposition. La tradition parlementaire suédoise veut aussi que l'opposition présente un budget alternatif à celui du gouvernement en place.

La discussion budgétaire s'ouvre par un débat général sur la politique économique envisagée par le gouvernement pour l'année à venir. Dans le passé, la Suède a pratiqué longtemps un exercice budgétaire allant du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin de l'année suivante. Depuis 1997, l'année budgétaire coïncide avec l'année calendaire civile.

On remarquera également que depuis quelques années, le Parlement suédois peut fixer certaines limites économiques à divers champs d'actions politiques. La Commission des finances du Riksdag joue, par exemple, un rôle important, dans la mesure où elle se charge de l'examen de l'ensemble du projet de budget et recommande au Parlement les niveaux globaux de dépense de chacun des 27 secteurs (cf. annexe 2 pour la ventilation des secteurs de dépenses et les Commissions parlementaires compétentes). Les commissions spécialisées du Parlement se chargent de la ventilation des crédits par chapitres (au nombre de 500 environ, mais elles ne peuvent sortir de l'enveloppe globale déterminée par la Commission des Finances), ce qui conduit à un régime particulièrement strict et transparent.

Un certain degré de flexibilité existe, dans la mesure où certains crédits (dépenses, mais aussi investissements) sont parfois difficiles à évaluer (par exemple aides à la coopération internationale, investissements dans le secteur de la défense, cofinancement des fonds structurels...). Mais il convient de noter que le gouvernement suédois est soumis à l'approbation du Parlement pour prendre des engagements au-delà de l'année. Le Riksdag peut réviser à tout moment un plafond de dépenses fixé antérieurement dans le cas, par exemple, d'un changement de gouvernement.

Enfin, comme le montre la réponse à la question 1, les ressources d'audit et les mécanismes de contrôle du Parlement ont longtemps été relativement limitées. Pour remédier à l'insuffisance de contrôle du Parlement, l'ex agence d'audit nationale (Riksrevisionsverket) est passé sous la tutelle du Parlement en juillet 2003 avec un mandat plus large et plus libre. Cette nouvelle agence nationale d'audit, intitulée Riksrevisionen – [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)) a, pour objectif d'améliorer et simplifier la gestion publique suédoise qui s'exerce essentiellement à travers les missions des 250 Agences nationales, en réalisant à la fois des audits financiers annuels classiques mais aussi des audits de performance ciblés (cf. annexe 3).

## Annexe 1

### TABLEAUX DE BORD DE L'ECONOMIE SUEDOISE

#### 1 / Balance des ressources et emplois

Indicateurs économiques	2005 (En Md€)	Variation en %					
		2003 2008	2004	2005	2006	2007	
PIB	288	1,7	3,7	2,7	3,6	3,0	2,8
Exportations (biens/services)	129	4,5	10,8	6,4	8,2	6,7	6,3
Importations (biens/services)	118	5,0	6,4	7,4	8,6	6,9	6,4
Consommation privée	138	1,8	1,8	2,4	3,4	3,2	3,0
Consommation publique,	79	0,7	0,1	1,1	1,8	1,0	0,3
dont	22	1,5	-0,9	-0,3	1,9	-0,3	-2,0
- l'Etat	57	0,4	0,5	1,6	1,8	1,5	1,2
- les collectivités locales							
Investissements bruts	49	1,1	5,1	8,3	5,6	4,0	4,0
Stocks	0	0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,1	0,0

#### 2 / Critères de convergence & autres indicateurs économiques

Indicateurs économiques	Variation en %				
	2004 2008	2005	2006	2007	
<b>Critères de convergence de Maastricht <sup>1</sup> :</b>					
Inflation (dec-dec)	0,3	0,9	1,9	2,3	2,4
Inflation sous-jacente (UNDIX – dec-dec)	0,7	1,2	1,5	1,7	1,9
Dette brute consolidée de l'Etat (en % du PIB)	50,5	50,3	45,9	42,9	39,9
Finances publiques (solde en % du PIB)	1,6	2,7	2,0	2,2	2,8
<b>Autres indicateurs :</b>					
PIB par habitant (en milliers de SEK – prix courants)	286	297	313	331	347
PIB en par habitant (en milliers d'€*)	31,3	32,0	33,8	35,6	37,4
Chômage total (en % de la pop. active), dont	8,4	8,7	8,4	8,0	7,3
- Chômage « visible »	6,0	6,0	4,9	4,5	4,4
Revenu disponible réel	1,3	1,8	3,0	2,3	2,0
Evolution des salaires horaires (nominal)	-	3,2	3,4	3,9	4,0
Taux d'épargne des ménages	8,4	7,7	7,4	6,6	5,7
Taux d'occupation des personnes de 20 à 64 ans	77,4 %	77,4 %	77,8 %	78,2 %	78,6 %
Productivité industrielle	3,5	2,0	2,2	2,0	2,4
Balance commerciale – biens (en % du PIB)	6,6	5,3	5,0	5,3	5,4
Balance commerciale – biens/services (en % du PIB)	8,3	7,6	7,6	8,2	8,3
Balance des transactions courantes (en % du PIB)	6,9	6,1	6,5	7,1	7,3
Pression fiscale/Prélèvements obligatoires (en % du PIB)	50,2	50,8	49,9	49,4	49,3
Dépenses publiques (en % du PIB)	53,8	53,6	53,4	52,5	51,7

\*calcul sur

la base du taux de change moyen annuel de la Riksbank en 2004 (9,13 SEK/€) et en 2005 (9,28SE/€) ainsi que sur la base d'un taux de change inchangé (taux 2005) pour les projections 2006, 2007 et 2008. La Suède, pas encore membre de la zone Euro, respecte l'ensemble des critères de convergence sauf celui qui porte sur le respect de marges de fluctuation du taux de change prévu par le mécanisme de change du SME. Toutefois, il existe depuis quelques années une étroite corrélation entre l'évolution de la couronne suédoise et l'euro (taux de change annuel moyen : 9,16 SEK/€ en 2002 - 9,12 SEK/€ en 2003 - 9,13 SEK/€ en 2004 et 9,28 SEK/€ en 2005).

## Annexe 2

### - LA REVUE BUDGETAIRE DE PRINTEMPS -

2 rendez-vous budgétaires par an au Parlement (Riksdag) : Revue budgétaire au printemps et Budget à l'automne.

#### **La Revue budgétaire de printemps (mi avril - début juin)**

A cette occasion, début avril, le gouvernement présente 3 rapports ou projets de lois au Parlement :

- la présentation du rapport annuel des comptes et résultats de l'Etat central (services et entreprises publiques compris, hors régions et communes), qui détaille l'exécution budgétaire de l'année n-1 ;
- L'examen du Collectif budgétaire de l'année en cours (n) qui permet de proposer corrections et mesures nouvelles à fin d'ajustement de l'exécution budgétaire ;
- la présentation du projet de loi de politique économique, qui comprend les propositions de politiques économique, fiscale et budgétaire pour les 3 prochaines années (n+1, n+2, n+3).

Les travaux budgétaires entre le Parlement et le gouvernement pour l'établissement de la prochaine loi de finance de septembre ont lieu à ce moment là.

Le Parlement vote début juin pour accepter, avec les ajustements négociés, le rapport annuel et le collectif de l'année en cours mais, surtout, pour fixer le cadre du budgétaire trisannuel à venir et le plafond des 27 secteurs de dépenses de l'année n+1.

Des allers et retours auront lieu durant l'été entre les ministères, mais toujours dans ce cadre.

Le Riksdag peut réviser à tout moment un plafond de dépenses fixé antérieurement dans le cas, par exemple, d'un changement de gouvernement.

## Annexe 3

### **Les missions du Swedish National Audit Office (Riksrevisionen) - audits financiers et audits de performance des Agences suédoises –**

1 –Le rôle de Riksrevisionen : réaliser d'une part les audits financiers annuels des agences suédoises et d'autre part les audits de performance

L'agence nationale d'audit (Riksrevisionen) a, depuis juillet 2003, pour objectif d'améliorer et simplifier la gestion publique suédoise qui s'exerce essentiellement à travers les missions des 250 Agences nationales, en réalisant à la fois des audits financiers annuels classiques mais aussi des audits de performance ciblés.

- les audits financiers : La tutelle distante des ministères techniques suédois et l'introduction d'un système de gestion par la performance pour ces Agences sont à l'origine de ces audits financiers qui visent à analyser et formuler une appréciation sur la qualité de leurs rapports annuels. Ces audits sont financés, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, par les agences concernées. Il s'agit, en conséquence, d'un « contrôle » classique à posteriori, similaire à ceux qu'effectuent les experts comptables pour les entreprises privées. La direction chargée des audits financiers comprend au total 130 personnes.
- les audits de performance : en complément des audits financiers, l'Agence nationale d'audit suédoise réalise des revues mensuelle d'une procédure ou d'un service pour tenter d'améliorer le système de gestion et dans le meilleur des cas débusquer d'éventuelles sources d'économies. Comme pour les audits financiers, l'ensemble de l'administration est concerné par ces revues. Il convient de souligner que 38 des rapports d'audits de performance (sur un total de 45 réalisés depuis la création de l'Agence en 2003) ont fait l'objet de remarques ou d'exemples dans le cadre de la préparation du PLF 2006.

Les rapports d'audits sont ainsi devenus un instrument important et les « bonnes pratiques » sont mises en avant. Le gouvernement et le Parlement sont les deux principaux destinataires des rapports d'audit de l'Agence, mais les conclusions des rapports sont systématiquement communiquées aux ministères techniques concernés. Enfin, la direction chargée des audits de performances comprend au total 100 personnes.

Parmi les audits on note : « risques inutiles lors de la transformation de la Compagnie des chemins de fer suédoise (SJ) en société anonyme », « économies incertaines lors de la mise en place de contrats cadres pour les appels d'offres publiques », « les règles et politiques de représentation des entreprises publiques et des fondations restent similaires », « gouvernance publique insatisfaisante », « manque de transparence en ce qui concerne la politique commerciale de l'Office suédois des Statistiques (homologue de l'INSEE)»...

#### **2 – Tutelle et autonomie de l'Agence nationale d'audit**

Afin d'assurer l'équilibre des pouvoirs et élargir le champ d'action de l'Agence d'audit, cette dernière a été placée sous la tutelle du Parlement suédois. Ce sont les trois auditeurs généraux de l'Agence qui assurent son autonomie de gestion et qui décident de manière totalement indépendante des procédures et services qui doivent faire l'objet d'un audit de performance.

Pour plus de détails il convient de télécharger la note de présentation en anglais de l'agence suédoise d'audit (Riksrevisionen), à savoir : <http://www.riksrevisionen.se/upload/3398/Riksrevisionen%20eng.pdf>  
./.

## Annexe 4

### L'ORGANISATION ET LE RÔLE DES SERVICES CENTRAUX DU BUDGET EN SUEDE

#### 1. Description concrète de l'organisation des services centraux du Budget :

- **organigramme et rattachement institutionnel de ces services :**

Comme le montre l'organigramme du ministère suédois des Finances (cf annexe 1), la direction du budget est l'une des 7 directions rattachées à ce ministère, qui emploie environ 470 personnes.

Le supérieur hiérarchique du Directeur du budget, M. Ulf BENGTTSSON est le Secrétaire d'Etat (M. Sten OLSSON) et n'est pas un fonctionnaire, mais une personne désignée directement par le Ministre des Finances (M. Pär NUDER).

On notera, à ce propos, que très peu de postes publics dans l'administration centrale sont pourvus en fonction de critères politiques : secrétaires d'Etat, attachés de Presse, directeurs de la Planification et une poignée de conseillers techniques.

- les missions des services centraux du Budget :

Comme en France la Direction du budget occupe un rôle essentiel de conception et d'exécution de la fonction budgétaire classique (politique budgétaire, préparation et exécution des lois des finances, suivi des finances publiques nationales, suivi du budget de l'UE,...).

Outre les fonctions budgétaires, il existe également certaines fonctions financières. En effet, un bureau au sein de la DB suédoise est chargé de synthèses et de prévisions économiques, l'analyse générale des finances de l'Etat, diverses prévisions macro-économiques sur les finances de l'administration centrales, etc...Un autre bureau s'occupe des perspectives à long terme intégrant la dimension structurelle de l'économie (héritage de la Direction des affaires économiques).

En revanche, les missions de la Direction du budget du MINEFI sont plus intégrées que celles de la Direction du budget suédoise dans la mesure où le ministère suédois des Finances a confié à des Agences nationales certaines fonctions telles que la gestion et le suivi de la performance des administrations. A ce titre la DB suédoise assure la tutelle de la Swedish National Financial Management Authority (Ekonomistyrningsverket - [www.esv.se](http://www.esv.se) -).

ESV a notamment pour mission de diffuser les nouveaux systèmes d'information comptables auprès des autres ministères. Cette Agence, qui est 3 fois plus importante que la DB suédoise, avec au total 200 employés, est également chargée du suivi du rythme d'exécution du budget des Agences nationales. Cette information est collectée sur une base mensuelle/trimestrielle à destination du Cabinet. Ainsi, ESV assure principalement la centralisation comptable des informations relatives à la consommation des crédits budgétaires et les projections des prévisions des dépenses.

Enfin, la politique salariale et le suivi des statuts et des rémunérations/indemnités des différents ministères ne relèvent pas de la DB. Dans la mesure où les Agences et les ministères recrutent leurs agents selon les modalités qui leur conviennent (seul le ministère suédois des Affaires étrangères recrute sur concours), les accords généraux fixent des normes considérées comme minimales, ce qui donne une grande liberté pour décliner ces dispositions, notamment en matière salariale. La loi de 1994 sur le statut des agents publics confère à chaque Agence ou ministère le droit de recruter son personnel de la manière qu'il/elle juge adéquate.

- nombre de personnes composant les différentes équipes ou bureaux et leur évolution au cours des dernières années :

La Direction du budget suédoise est composée de 75 agents du ministère des Finances. Bien qu'il n'existe pas de système équivalent aux agents A,B et C, il semble que la ventilation en fonction du niveau de responsabilité soit comparable à la France. La majorité des employés ont un profil équivalent à « cadre intermédiaire », voir « cadre supérieur ». Il existe, en revanche, très peu d'agents administratifs

équivalent à nos agents de cat. C. Nos interlocuteurs n'ont, toutefois, pas été en mesure de nous communiquer une ventilation détaillée des différentes catégories de personnels.

Plus qualitativement, une majorité des agents sont des économistes ou des juristes titulaires de diplômes de niveau licence au minimum.

Le nombre d'agents de la Direction du budget suédois est passé de 30 personnes dans les années 1970 et 1980 à plus de 50 lorsque la Suède a rejoint la Communauté européenne en 1995. Depuis, cette direction ne cesse de gonfler. A titre d'exemple, le bureau affaires structurelles (strukturenheten) vient d'être transféré de la direction des affaires économiques du ministère suédois des Finances vers la DB suédoise. Ce bureau de 8 personnes traite les analyses et prévisions à long terme intégrant la dimension structurelle de l'économie.

- tâches, objectifs et responsabilités de chacune de ces unités :

Comme le montre l'organigramme du ministère suédois des Finances (cf annexe 1), la Direction du budget est composée de 8 bureaux sectoriels/techniques + 2 bureaux de nature transversale (le cabinet (ledning) et le service administratif (stab). En moyenne un bureau budgétaire suédois comprend 10 agents, dont un chef de bureau.

Les bureaux techniques sont structurés essentiellement en fonction des 27 secteurs de dépenses du budget de l'Etat (cf. annexe 3). Chaque bureau technique assure les prévisions, l'exécution et le suivi, avec si nécessaire des propositions de mesures correctives au cas où la marge budgétaire ou le plafond des dépenses seraient menacés. La philosophie du dispositif suédois repose essentiellement sur deux éléments :

- la mise en œuvre d'une programmation annuelle glissante,
- une approche intégrée dite de « top / down » orthodoxe, qui se traduit par une cascade d'enveloppes de dépenses arrêtées par le Riksdag sur proposition du gouvernement, puis reprises par les différents organismes de l'administration centrale (ministères techniques, agences...). En cas de dépassement des enveloppes prescrites, des mesures immédiates de coupes dans les dépenses ou de nouvelles recettes doivent être trouvés par le ministère dépenier.

**Le bureau 1 (enhet 1)** est responsable des secteurs de dépenses 1 à 8, puis 17 et 18, qui relèvent essentiellement des compétences des ministères des Finances, de la Justice, des affaires Etrangères, de la Défense mais aussi du cabinet du Premier ministre, à savoir les secteurs de dépenses suivants:

1 / Fonctionnement de l'exécutif (services du Premier ministre...), 2 / Finances publiques (hormis les domaines relevant des entreprises, du budget UE ou des collectivités locales), 3 / Impôts, douane et recouvrement, 4 / Justice, 5 / Coopération internationale, 6 / Défense totale, 7 / Aide internationale au développement, 8 / Immigrés et réfugiés, 17 / Culture, médias, communautés religieuses et loisirs, 18 / Planification de l'habitat et des équipements collectifs, logement et construction

**Le bureau 2 (enhet 2)** est responsable des secteurs de dépenses 20 à 24 qui relèvent essentiellement des compétences des ministères de l'Industrie, de l'Environnement, de l'Agriculture, de l'Enseignement et la Recherche, à savoir les secteurs de dépenses suivants :

20 / Protection générale de l'environnement et de la nature, 21 / Energie, 22/ Communications, 23 / Agriculture et sylviculture, pêche et activités économiques apparentées, 24 / Industrie et commerce

**Le bureau 3 (enhet 3)** est responsable des secteurs de dépenses 13 à 17, puis 19, qui concernent essentiellement des compétences des ministères de l'Industrie et de l'Enseignement, à savoir les secteurs de dépenses suivants :

13 / Marché de l'emploi, 14 / Vie professionnelle, 15 / Aides aux études, 16/ Education et recherche universitaire, 17 / Culture, médias, communautés religieuses et loisirs, 19 / Cohésion régionale et développement régional.

**Le bureau 4 (enhet 4)** est responsable des secteurs de dépenses 9 à 12, puis 25, qui relèvent essentiellement des compétences des ministères des Affaires sociales et des Finances, à savoir les secteurs de dépenses suivants :

9 / Services de santé et action sociale, 10 / Sécurité économique en cas de maladie et de handicap, 11 / Sécurité économique des personnes âgées, 12 / Sécurité économique des familles et des enfants, 25 / Dotations générales des collectivités locales.

**Totaleriet** (une sorte d'Etat-major qui traite des questions transversales) est le bureau qui est responsable du secteur de dépenses 26 : / Intérêts de la dette publique et questions annexes. Les 11 employés de ce bureau assurent la coordination des travaux et du processus budgétaire, suivent le plafond des dépenses des finances publiques, l'analyse générale des finances de l'Etat, et réalisent diverses prévisions macro-économiques sur les finances de l'administration centrales, etc...

**Le Bureau UE (EU-enhet)** suit le secteur de dépenses 27 qui porte essentiellement sur les affaires communautaires : Ecofin, contribution de la Suède au budget de l'UE, coordination de certaines questions qui relèvent du Coreper et qui concernent le ministère suédois des Finances. Ce bureau comprend au total 10 personnes, dont 2 à la RP de la Suède à Bruxelles.

**Le Bureau des affaires structurelles** (strukturenheten) est un bureau de 8 personnes, qui vient d'être transféré de la Direction des affaires économiques du ministère suédois des Finances vers la DB. Ce bureau traite les analyses et perspectives à long terme intégrant la dimension structurelle de l'économie.

**Le Bureau du contrôle financier** (enheten för budgetutveckling och styrning) est chargé du développement des pratiques budgétaires, des procédures de suivi du contrôle de gestion et du support logistique/informatique dans la cadre du suivi budgétaire.

- liens avec le reste de l'administration et notamment les services du Premier ministre ou équivalent et les services de la Prévision ou équivalent.

La DB suédoise est en contact permanent avec les services du Premier ministre sur des questions relatives aux priorités budgétaires. De plus, les liens sont étroits avec la Direction des affaires économiques du ministère suédois des Finances, notamment pour les analyses macro-économiques, pour les évaluations des finances publiques et des recettes fiscales....

Enfin, la DB suédoise assure la tutelle de la Swedish National Financial Management Authority (Ekonomistyrningsverket - [www.esv.se](http://www.esv.se) -), ce qui se traduit, à l'évidence, par des contacts très réguliers.

## **2. Description du rôle des différents acteurs des services centraux du Budget dans la procédure budgétaire en distinguant notamment :**

- les activités de synthèse et d'élaboration de la politique budgétaire :

Les activités de synthèse et d'orientation de la politique budgétaire, notamment pour ce qui est de l'exercice de projection des plafonds de dépenses des finances publiques et des objectifs en matière de soldes budgétaires, reviennent essentiellement au bureau intitulé Totaleriet (sorte d'Etat-major qui traite et coordonne les activités transversales). Ce bureau est responsable du secteur de dépenses 26 : / Intérêts de la dette publique et questions annexes.

Les 11 employés de ce bureau assurent la coordination des travaux et du processus budgétaire (via une circulaire qui fixe les détails pour la gestion du processus budgétaire), suit le plafond des dépenses des finances publiques, l'analyse générale des finances de l'Etat, diverses prévisions macro-économiques sur les finances de l'administration centrales, etc...

A noter, enfin, que le support logistique/informatique dans le cadre du processus budgétaire est pour sa part assuré par le Bureau du contrôle financier (enheten för budgetutveckling och styrning).

- les activités liées aux relations avec le Parlement (questions parlementaires, auditions, suivi des séances publiques, etc.) :

Selon nos interlocuteurs, les relations entre la DB et le Riksdag sont limitées. Dans l'ensemble ce ne sont que les agents du Bureau Totaleriet (sorte d'Etat-major) qui entretiennent des relations avec le cabinet de la Commission des finances du Riksdag. Lorsque le Ministre des Finances ou le Secrétaire d'Etat au Budget doivent se prononcer au Riksdag sur des affaires budgétaires, il revient le plus souvent au Bureau Totaleriet de préparer les notes et les éléments de langage pour ces derniers.

De manière générale, ce sont les Ministres et Secrétaires d'Etats du ministère des Finances, ainsi que les Conseillers politiques, qui assurent les liens avec le Riksdag, en particulier avec le groupe de députés du parti politique ou des partis politiques membres du gouvernement et qui siègent à la Commission des Finances.

- les activités liées à la prévision budgétaire :

C'est le bureau Totaleriet (cf explication ci-dessus) qui réalise, avec l'assistance des autres ministères techniques et des 4 bureaux techniques de la DB suédoise (enhet 1, 2, 3 et 4 – cf page 2-3), les prévisions de recettes et de dépenses.

Chaque année 6 prévisions sont réalisées par le bureau Totaleriet, notamment sur la base des informations que lui communique la Swedish National Financial Management Authority (Ekonomistyrningsverket - [www.esv.se](http://www.esv.se) -). Les prévisions concernent les 500 chapitres /appropriations des 27 secteurs de dépenses de l'année budgétaire ainsi que pour une période triennale glissante.

- les activités liées à la participation à l'UEM (lorsque le pays est concerné) :

Ce n'est pas la DB suédoise qui alimente et suit les thèmes communautaires, mais la Direction des affaires internationales (internationella avdelningen) et la Direction des affaires économiques (Ekonomiska avdelningen) - cf organigramme du ministère suédois des Finances en annexe.

A noter toutefois que le Bureau UE (EU-enheten) de la DB suédoise suit le secteur de dépenses 27 qui porte sur les affaires communautaires : Ecofin, la contribution de la Suède au budget de l'UE et la coordination de certaines questions qui relèvent du Coreper. Ce bureau comprend au total 10 personnes, dont 2 à la RP de la Suède à Bruxelles.

- les activités de budgétisation (calibrage des postes de dépenses) :

Les activités de calibrage des postes de dépenses reviennent aux 4 bureaux techniques/sectoriels qui forment les bureaux 1,2,3,4.

- les activités liées à la préparation des arbitrages politiques :

La préparation des notes relatives aux arbitrages politiques est assurée par les 4 bureaux techniques 1,2,3,4 pour le compte du Secrétaire d'Etat au budget et du Ministre des Finances.

Les trois étapes des arbitrages politiques dans le cadre de la procédure budgétaire

1 / le cadrage budgétaire pluriannuel : Le ministère suédois des Finances établit le cadre budgétaire pluriannuel, à partir notamment d'un examen critique des informations fournies par les différents ministères.

2 / la réunion budgétaire du Conseil des Ministres : Un conseil des Ministres arrête les plafonds de dépenses des 27 secteurs de dépenses. Cette réunion est la première rencontre entre le ministère des Finances et les autres ministères sur l'évolution des enveloppes de crédits. La réunion a pour objectif de renforcer la cohésion gouvernementale sur le projet de budget.

3 / Chaque Ministre devient son propre Ministre des Finances : Chaque ministère se charge de la répartition par chapitres/appropriations (au total au nombre de 500) de l'enveloppe affectée à son propre domaine de dépenses. Ce principe traduit une relative autonomie des ministères qui mettent eux-mêmes au point la répartition des crédits entre leurs chapitres en avril/mai.

- les activités de suivi des ressources humaines, de leur gestion et de la politique salariale dans les ministères :

Le suivi des ressources humaines et de la politique salariale est un domaine qui relève de la compétence de la DRH de chaque ministère et chaque Agence. Ainsi, la politique salariale et le suivi des statuts et des rémunérations/indemnités des différents ministères ne relève pas de la DB suédoise, dont le travail se limite à la réalisation de quelques notes générales sur le sujet.

En effet, depuis les années 1980, le parlement suédois a redéfini la politique salariale de l'Etat en donnant la priorité à la qualification, et non à l'ancienneté. Aujourd'hui, l'objectif est celui d'une plus grande individualisation des salaires. Dans la mesure où les Agences et les ministères recrutent leurs agents selon les modalités qui leur conviennent (seul le ministère suédois des Affaires étrangères recrute

sur concours), les accords généraux fixent des normes considérées comme minimales, ce qui donne une grande liberté pour décliner ces dispositions, notamment en matière salariale. La loi de 1994 sur le statut des agents publics confère à chaque Agence ou ministère le droit de recruter son personnel de la manière qu'il/elle juge adéquate. Tout poste vacant doit cependant être signalé à une Agence pour l'emploi. Enfin, la fonction publique suédoise n'est pas organisée, comme en France, en fonction de corps d'Etat. Ainsi, plus de 95% des employés de la fonction publique suédoise disposent d'un statut contractuel avec des contrats de travail de durée indéterminée, voir dans certains cas déterminés. Les conditions sont quasi-identiques à celles du secteur privé. L'absence du statut de fonctionnaire à la française explique la forte mobilité dans certains ministères suédois, notamment celui des Finances.

- les activités de définition des objectifs de performance et les activités de suivi et d'audit de la performance :

Le secteur public suédois a connu une instauration progressive de la gestion par la performance depuis 1988. Cette réforme s'est accompagnée d'un accroissement de la liberté de gestion des 250 à 275 Agences nationales, déjà grande, et d'une réforme des principes comptables du secteur public.

Cette approche gestionnaire se base en grande partie sur deux instruments : la lettre de cadrage/mission annuelle (regleringsbrev) et le rapport annuel qui fait l'objet d'un audit général. Ainsi la lettre de cadrage que le ministère de tutelle délivre à son Agence permet de préciser les résultats attendus.

Cette lettre doit comprendre un examen sur la contribution de l'activité de l'Agence aux objectifs gouvernementaux, une spécification des objectifs et des normes au niveau opérationnel et l'énoncé de toutes les missions de l'Agence.

Les instructions de la lettre de cadrage sont préparées individuellement par les ministères techniques concernés, mais doivent toutefois être soumises au ministère des Finances pour accord, avant que le gouvernement donne son aval formel. Au sein de la DB suédoise, se sont les 4 bureaux techniques 1,2 3, 4 qui sont chargés du suivi général des lettres de cadrage.

Les rapports annuels sont, quant à eux, examinés par l'Agence national d'audit (Riksrevisionen) .

- les activités de production des documents budgétaires et de performance, qu'ils soient sectoriels ou transversaux :

En ce qui concerne l'élaboration et l'édition des documents budgétaires ( au total 12 volumes et 3.000 pages!), la DB suédoise et plus particulièrement le bureau Totaleriet (sorte d'Etat-major cf page 2) est responsable de la coordination pour l'élaboration du 1<sup>er</sup> volume qui contient le résumé/synthèse du Collectif budgétaire ainsi qu'une description de la politique économique et budgétaire. Les 11 volumes restants sont élaborés par les différents ministères techniques en fonction des 27 secteurs de dépenses (et les 500 appropriations) qui les concernent. Les chiffres et textes sont révisés par les 4 bureaux techniques 1,2,3 et 4. Après l'accord formel, chaque ministère s'occupe de l'édition finale de « ses volumes ». L'ensemble du collectif est toutefois remis par le Ministre des Finances, sous la forme d'un CD-rom, au Riksdag.

- les activités de suivi de l'exécution, de régulation et de redéploiement en cours d'exercice en précisant quelles sont les capacités d'action en la matière :

D'un point de vue strictement comptable, les Agences sont tenues de rendre compte chaque mois un état de leur consommation de crédits (les 500 chapitres/appropriations !) à la Swedish National Financial Management Authority (Ekonomistyrningsverket) qui assure, par la suite, la diffusion des ces informations au bureau Totaleriet de la DB suédoise. Chaque année, 6 prévisions sont réalisées par le bureau Totaleriet, sur la base des informations que lui communique la Swedish National Financial Management. Les prévisions concernent les dépenses de l'année budgétaire et celles de la période triennale glissante. Au cas où il convient de mettre en œuvre des mesures correctives pour assurer le respect du plafond de dépenses fixé, le Ministre de Finances demande à la DB (bureaux 1,2,3 et 4) de proposer des mesures correctives en concertation étroite avec les autres ministères.

- les activités de contrôle budgétaire (veiller au respect des plafonds de crédits et vérifier que les moyens mis en œuvre sont conformes au budget) :

L'activité de contrôle budgétaire relève d'abord de la responsabilité du Directeur général de chacune des Agences. Les contrôles budgétaires internes doivent lui permettre de veiller au respect des plafonds. Parallèlement, le système qui oblige les Agences à rendre compte chaque mois de l'état de leur consommation de crédits (les 500 chapitres/appropriations !) à la Swedish National Financial Management Authority (Ekonomistyrningsverket) est un élément central du contrôle budgétaire. Au sein des grandes Agences, il existe aussi le plus souvent un bureau d'audit interne qui informe régulièrement le directeur général de la situation financière.

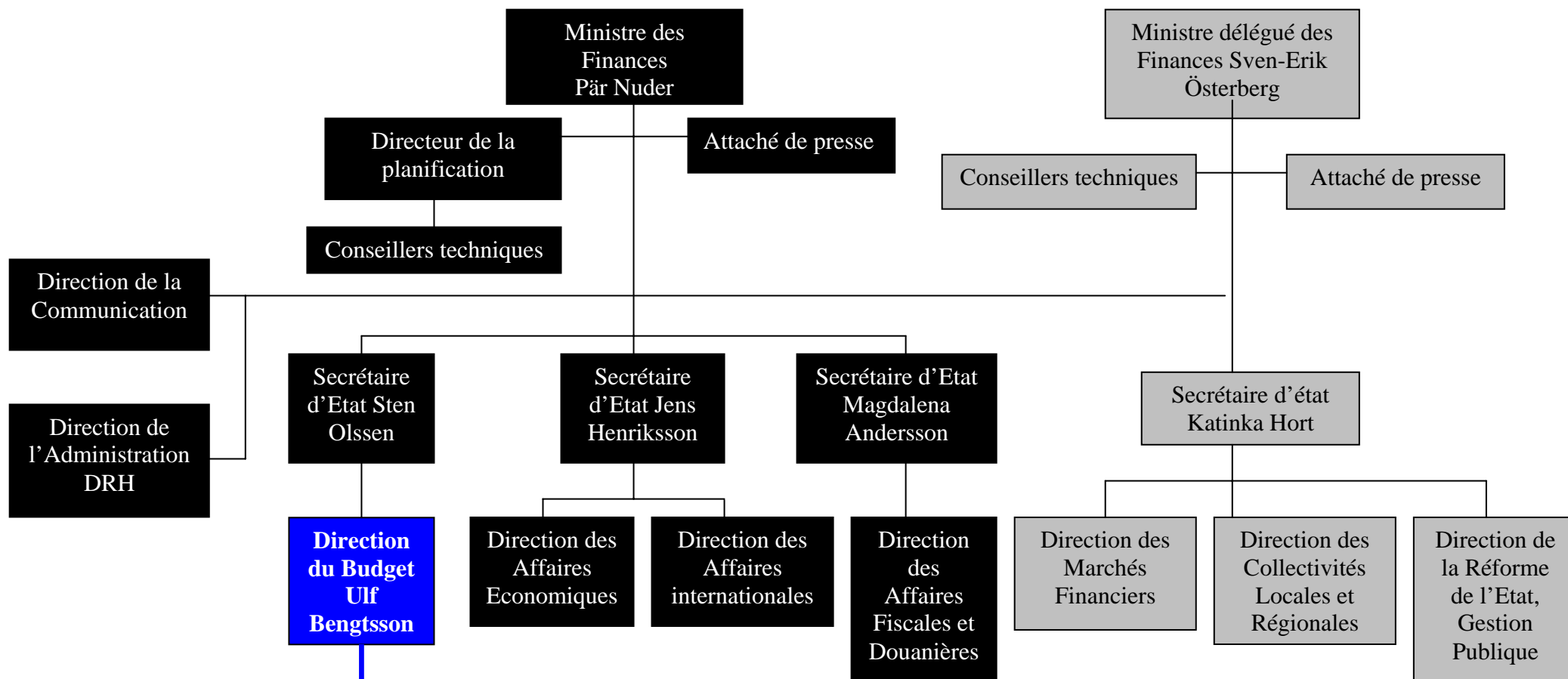
Enfin, le rapport annuel qui est un document obligatoire est, pour sa part, audité par l'Agence nationale d'audit (Riksrevisionen) qui remet son rapport d'audit directement au ministère technique concerné.

En matière de contrôle budgétaire le rôle de la DB se limite essentiellement à faire respecter le plafond de dépenses fixé et, en cas de risque de dépassement, de proposer des mesures correctives en concertation avec les différents ministères. C'est le bureau Totaleriet qui assure cette fonction au sein de la DB.

- les activités d'examen et de révision de la dépense (recherche d'économies) et les activités d'incitation à la réforme (aide à la mise en œuvre des économies) :

Selon nos interlocuteurs, les activités de recherche d'économies et les incitations à la réforme sont des éléments intégrés naturellement dans le travail et la responsabilité des 4 bureaux techniques qui assurent le suivi de la quasi-totalité des 27 secteurs de dépenses (bureaux 1,2 3 et 4).

## Organigramme du ministère suédois des Finances (en 2005)



- Direction décomposée en 8 bureaux techniques et 2 bureaux transversaux
- Elle emploie 75 personnes
- Elle exerce une tutelle sur la Swedish Financial Management Authority (ESV) qui emploie pour sa part 200 personnes