



Suède  
décembre 2005

## La procédure budgétaire en Suède : un cadrage préalable impératif et une collégialité des arbitrages gouvernementaux

*Les réformes introduites en Suède après la crise des finances publiques au début des années 1990 ont consisté principalement à introduire un cadrage budgétaire pluriannuel et à une budgétisation descendante (« top-down ») s'est révélée très efficace pour faire respecter une discipline budgétaire globale.*

Au début des années 1990, les finances publiques suédoises se trouvaient dans une situation critique. En l'espace de quelques années, la dette de l'Etat avait doublé tandis que le déficit budgétaire quadruplait. En 1993, le déficit de la Suède s'élevait à 12,3% du PIB. Le gouvernement a réformé le processus budgétaire et imposé des règles pluriannuelles strictes en matière de politique budgétaire. Le processus budgétaire s'articule désormais autour de deux grands objectifs : les finances publiques doivent dégager un excédent moyen de 2% du PIB sur un cycle conjoncturel, et les dépenses doivent être plafonnées.

Ces réformes ont eu des résultats notables : les objectifs concernant l'excédent ont été largement réalisés (la Suède connaît une situation d'excédent budgétaire depuis 7 ans alors que le déficit était de 5% en 1994) et les plafonds des dépenses ont été respectés. La dette des administrations publiques a rapidement diminué (52% en 2003 contre 80,9% en 1995). De plus, ces mesures n'ont pas eu d'effets négatifs sur la croissance.

### La procédure budgétaire en Suède

Les réformes introduites en Suède après la crise des finances publiques au début des années 1990 ont consisté principalement à introduire un cadrage budgétaire pluriannuel et à créer une budgétisation descendante (« top-down »). La nouvelle procédure budgétaire suédoise peut se décomposer en trois grandes phases :

- Le cadrage budgétaire pluriannuel (janvier-mars) ;
- La réunion budgétaire du Conseil des ministres (mars) ;
- La répartition des crédits par chaque ministre sur son budget (avril-août).

Cette procédure budgétaire s'est révélée très efficace pour faire respecter une discipline budgétaire globale.

### Le cadrage budgétaire pluriannuel : janvier-mars

Le ministère des Finances suédois actualise le cadrage budgétaire pluriannuel en fonction des demandes de crédits des ministères dépensiers, dont il fait un examen critique.

Le cadrage budgétaire est triennal et comporte trois niveaux de cadrage, ce qui permet d'en assurer le caractère opérationnel.

- Le premier niveau est constitué par les objectifs macroéconomiques du gouvernement (objectif d'excédent ou de déficit) ;
- Le second niveau consiste à traduire les objectifs « macro » en un montant maximum de dépenses totales fondé sur certaines hypothèses économiques ;
- Le troisième niveau est le montant maximum par secteur de dépense.



Ce cadrage budgétaire en amont de la procédure est légalement contraignant : le Parlement approuve le montant maximum des dépenses totales de l'État et le montant indicatif pour chacun des 27 secteurs de dépenses. Le total des montants des 27 secteurs de dépenses est inférieur au montant maximum des dépenses totales. Cette différence constitue la « marge budgétaire », qui a pour objet d'amortir une éventuelle erreur de prévision. Lorsque les hypothèses économiques ont été prudentes (ce qui a été le cas depuis le milieu des années 1990), les moyens financiers dégagés servent à diminuer la dette à un rythme accéléré et non à financer des dépenses nouvelles.

Parallèlement au réexamen par le ministère des Finances de ses hypothèses économiques, chaque ministre réexamine les hypothèses qui sous-tendent les montants indicatifs de leur secteur de dépense.

Début février, chaque ministère doit présenter au ministère des Finances ses demandes budgétaires pour l'année à venir, accompagnées de prévisions pour les 4 prochaines années. Des discussions techniques ont lieu entre les services des Finances et ceux des ministères dépensiers, en sorte de clarifier les désaccords sur les hypothèses sous-tendant les demandes budgétaires.

Sur la base de son examen critique des demandes de dépenses, le ministère des Finances élabore les recommandations budgétaires qu'il va soumettre au Conseil des ministres à la fin mars. Ces recommandations couvrent le montant total des dépenses et les montants indicatifs des 27 secteurs de dépenses du prochain budget et des deux suivants.

Pour préparer ses recommandations au Conseil des ministres, le ministère des Finances ne consulte les ministères gestionnaires que pour clarifier des détails techniques. Il transmet également, pour information au Conseil des ministres l'ensemble des demandes budgétaires des ministères dépensiers. Lorsque le ministère des Finances recommande une diminution de crédits pour un secteur de dépenses, il peut formuler des recommandations précises. Sinon, les recommandations restent à un niveau très agrégé.

### **La réunion budgétaire du Conseil des ministres suédois (fin mars)**

La réunion budgétaire du Conseil des ministres suédois procède à la répartition des ressources en décidant du montant total de financement pour chacun des 27 secteurs de dépenses. Il s'agit d'une décision collective du Conseil des ministres, prise sur la base des recommandations formulées par le ministre des Finances suédois. Les décisions prises lors de cette réunion sont intégrées dans le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire qui est soumis au Parlement.

Cette réunion dure deux jours et réunit les ministres, les ministres délégués du ministère des Finances et les hauts fonctionnaires des services des Finances et du Premier ministre.

Au niveau politique, la seule réunion préparatoire consiste en une consultation du Premier ministre par le ministre des Finances au sujet de ses recommandations avant le Conseil des ministres. Les recommandations ne font pas l'objet de discussions bilatérales entre le ministère des Finances suédois et les ministères gestionnaires. Les ministres gestionnaires découvrent donc les recommandations qui les concernent en même temps que les demandes et les recommandations qui concernent les autres ministres.

La discussion des mesures nouvelles ne porte que sur des mesures dépassant un seuil minimum décidé par le ministère des Finances. En deçà de ce seuil, toutes les mesures doivent être financées par redéploiement interne au secteur de dépense.

Le fait de concentrer toutes les décisions en une seule réunion permet de renforcer la discipline budgétaire globale.

A l'issue de la réunion, le Conseil des ministres se sera accordé sur un montant de dépenses totales pour l'année et les deux années suivantes et sur les montants financiers indicatifs concernant chacun des 27 secteurs de dépenses. Pour mémoire, la Finlande, dont la procédure budgétaire est très proche, organise deux réunions du



Conseil des ministres distinctes, l'une pour le cadrage macrobudgétaire et l'autre pour la répartition en grandes enveloppes.

Les décisions budgétaires du conseil sont officialisées et transmises au Parlement sous la forme d'un projet de loi de printemps sur la politique budgétaire.

### **La répartition des crédits par chaque ministre sur son budget (avril-août)**

Le ministère des Finances est moins au centre de cette phase de la procédure budgétaire : chaque ministre est responsable de la répartition de ses crédits sur son secteur de dépense par chapitre dans le respect de son enveloppe.

Il y a 13 ministres pour 27 secteurs de dépenses qui désignent une destination de dépense par finalité d'action publique. Quelques secteurs de dépenses peuvent relever de deux ministres, mais dans ce cas les chapitres budgétaires sont clairement répartis au sein de ces secteurs entre l'un ou l'autre.

Cette phase budgétaire décentralisée permet aux ministères de rechercher dans leurs secteurs de dépenses des programmes moins prioritaires pour financer des initiatives qui le sont davantage. Cette phase dure 2 mois jusqu'à la mi-mai.

A l'issue de ce travail des ministères, le ministère des Finances procède à l'examen final des répartitions de crédits proposées par les ministères dépensiers pour chaque secteur de dépense. Il faut des circonstances tout à fait exceptionnelles pour que le montant financier d'un secteur de dépenses soit majoré. Le cas échéant, elles sont accompagnées d'amputations correspondantes dans un autre secteur de dépenses.

La rédaction des documents budgétaires relève des ministères qui ont en charge de préparer la discussion initiale du secteur de dépenses dont ils sont responsables. Le tout est transmis au ministère des Finances qui l'examine et en prépare la publication. Un document de synthèse est élaboré par le ministère des Finances et contient notamment une masse de données économiques permettant de faire le lien entre le budget et la situation macro-économique.

Le projet de loi est finalement adopté par le Conseil des ministres du mois d'août et il est présenté au Parlement le 20 septembre.

C'est uniquement à ce stade que les informations sur la performance font leur apparition dans la procédure budgétaire. Elles ne sont pas utilisées en budgétisation et sont utilisées par les ministères dépensiers dans la répartition des crédits au sein des secteurs de dépenses. Les informations sur les performances sont contenues dans les rapports annuels de chaque agence administrative qui sont publiés au mois de mars.

**Sources utilisées : documents des missions économiques du MINEFI, documents OCDE, documents canadiens.**



## La procédure budgétaire en Suède



### Janvier-Février n-1 : Fin Mars :

Le ministère des Finances actualise le cadrage budgétaire pluriannuel à partir des demandes de crédits des ministères (discussions techniques).

Le Conseil des ministres arrête le cadrage budgétaire pluriannuel et les plafonds indicatifs des 27 secteurs de dépenses à partir des recommandations du ministre des Finances.

### Avril-Mai :

Les ministères mettent au point la répartition des crédits dans leurs secteurs de dépenses et remise au ministère des Finances.

### Juin :

Le Parlement approuve le projet de loi sur la politique budgétaire.

### Juin-Août :

Préparation des documents budgétaires par les ministères et examen par le ministère des Finances.

### Sept. :

Adoption du PLF au Conseil des ministres et dépôt au Parlement.

### Courant Mars :

Le ministre des Finances présente au Conseil des ministres son cadrage budgétaire pluriannuel.

### Avril :

Le ministre des Finances présente au Parlement le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire

### Déc. :

Adoption du PLF.