

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

La procédure budgétaire en Finlande

par

Jón R. Blöndal, Jens Kromann Kristensen et Michael Ruffner*

* Jón R. Blöndal est Administrateur Principal à la Division du budget et gestion, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE. Au moment où cet article a été rédigé, Jens Kromann Kristensen était Administrateur à la Division du budget et gestion, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE. Il est actuellement Conseiller spécial, ministère des Finances, Danemark. Michael Ruffner est Administrateur à la Division du budget et gestion, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE

1. Introduction

Le budget est le plus fondamental et le plus important de tous les documents du gouvernement. Sur le plan économique, c'est le document primordial dans la mesure où il répartit une part appréciable (plus de la moitié dans certains pays membres) du Produit intérieur brut d'une nation. C'est également le document programmatique majeur car c'est dans le budget que les gouvernements fixent concrètement leurs priorités par le biais de la répartition des masses financières. Il constitue le document primordial du point de vue de la gestion puisque c'est dans le contexte du budget que les aspects opérationnels essentiels des ministères et des agences sont déterminés. Le budget représente en outre l'architecture de base des décisions et des prises de responsabilité au sein du gouvernement. Le dessein de cette architecture a une incidence significative sur la performance gouvernementale dans son ensemble.

Les trois objectifs fondamentaux d'un système budgétaire sont les suivants¹ :

- inculquer et faire respecter la discipline budgétaire globale (c'est-à-dire veiller à ce que le gouvernement ne dépense pas au total plus qu'il n'est nécessaire pour assurer la réalisation de tous ses objectifs) ;
- répartir (et redéployer) les ressources conformément à l'évolution des priorités gouvernementales (autrement dit, consacrer les dépenses à ce que l'on estime politiquement le plus important : l'efficacité dans la répartition) ;
- encourager l'efficacité dans l'utilisation des ressources budgétaires consacrées aux programmes et aux services (autrement dit encourager l'efficacité dans l'action).

Il est également essentiel que ces objectifs fondamentaux soient réalisés dans un processus transparent et responsable. Le rôle du Parlement revêt à cet égard une grande importance.

Les études que l'OCDE consacre aux systèmes budgétaires ont pour but d'apprécier dans quelle mesure le processus budgétaire d'un pays parvient à atteindre ces objectifs. Elles donnent également une vue d'ensemble du processus budgétaire du pays en question, et grâce à la formule originale de l'examen par les pairs propre à l'OCDE, elle offre à d'autres pays membres la possibilité de formuler des commentaires à propos des pratiques budgétaires du pays ainsi étudié.

Le rapport de référence du Secrétariat a été élaboré au cours d'une visite à Helsinki, durant laquelle des entretiens ont été organisés avec des responsables du ministère des Finances, de divers ministères fonctionnels et agences, et de la Commission des Finances du Parlement finlandais. Le Secrétariat désire exprimer particulièrement sa reconnaissance à M. Sauli Niinistö, ministre des Finances, et à Mme Maria Kaisa Aula, présidente de la Commission des Finances, pour tout le temps qu'ils lui ont consacré. Le Secrétariat désire également remercier M. Timo Viherkentta, qui était alors directeur du Budget, Mme Taina Eckstein, économiste au Département du Budget, et M. Hannu Jokinen, conseiller à la Délégation permanente de la Finlande auprès de l'OCDE, pour l'organisation de la visite du Secrétariat et pour toute l'aide dont celui-ci a bénéficié de leur part.

Les points de vue exprimés dans le rapport sont ceux du Secrétariat, et ne doivent pas être attribués aux organismes ou aux personnes consultés pour ce projet.

2. Le processus d'élaboration du budget

2.1. Introduction

La Finlande a connu au cours de la dernière décennie une évolution budgétaire remarquable. Traditionnellement les finances publiques de ce pays ont été vraiment équilibrées. En 1990 la Finlande avait l'un des plus bas niveaux d'endettement des pays membres de l'OCDE. Puis au début des années 90 l'économie finlandaise a plongé, du fait de l'éclatement de la bulle économique et de l'effondrement des marchés dans l'Union Soviétique. Pendant les deux seules années 1991-1992 le PIB a diminué au total de plus de 10 %. Le taux de chômage, qui était de 4 % en 1990, a atteint 18 % en 1993. Au début des années 90 les déficits publics représentaient en moyenne 8 à 10 % du PIB. Le niveau d'endettement de la Finlande est passé d'environ 10 % du PIB à un niveau proche de 70 % du PIB à son apogée.

Conscientes de la gravité du problème, les autorités finlandaises se sont lancées au début des années 90 dans un programme d'assainissement budgétaire qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays membres de l'OCDE. Au terme d'une série de mesures, les dépenses ont été sensiblement réduites au cours de la période. A la fin de la décennie 90, on estime que les dépenses de l'État en pourcentage du PIB sont inférieures de près de 8 % à ce qu'elles auraient été si ces mesures n'avaient été prises. Il s'est agi pour la plupart de mesures de circonstance, élaborées souvent à la dernière minute pour répondre à la crise et éviter notamment une fuite devant la monnaie. Lors d'un week-end mémorable, le gouvernement a adopté des mesures qui ont amené une diminution des dépenses équivalant à 2 % du PIB². Grâce à ces initiatives et à la vigueur de la croissance économique, la Finlande a

aujourd'hui retrouvé des budgets excédentaires et est en train de rembourser les dettes qu'elle a accumulées. Toutefois sa situation budgétaire est particulièrement vulnérable, dans la mesure où le vieillissement démographique aura sur la Finlande un impact plus significatif que dans la plupart des autres pays membres de l'OCDE³.

Cette section est consacrée à une analyse du processus d'élaboration du budget en Finlande, et comporte des commentaires détaillés sur ses différents aspects.

2.2. Les Accords de coalition

La Finlande possède un système parlementaire régi par une coalition de plusieurs partis politiques. Lorsqu'un nouveau gouvernement entre en fonction, il publie son *Programme 8de gouvernement*, accord conclu entre les partis politiques et qui concerne les principales mesures à prendre par le gouvernement pendant qu'il est au pouvoir. Il ne s'agit pas simplement d'une tradition politique, mais d'une obligation constitutionnelle. L'encadré 1 mentionne les dispositions du Programme du gouvernement actuel relatives à la politique budgétaire.

L'OCDE a antérieurement caractérisé la politique budgétaire de l'actuel gouvernement comme n'étant « pas très ambitieuse »⁴. Une révision en hausse de la croissance économique et de substantielles recettes provenant des privatisations ont permis de réaliser aisément les objectifs d'endettement. La dette de l'administration centrale se monte maintenant à 45.7 % du PIB,

Encadré 1. La politique budgétaire du gouvernement actuel

- Tout en poursuivant une politique budgétaire stricte, le gouvernement cherchera pendant la durée de son mandat à dégager un excédent structurel au niveau de l'administration centrale et à obtenir une diminution de la dette de l'administration centrale qui la ramène en dessous de 50 % du PIB à la fin de la législature. Cela assurera une marge de manœuvre pour faire face aux fluctuations de la conjoncture et aux pressions que le vieillissement démographique va exercer sur les recettes et les dépenses publiques à venir.
- Pendant la durée de son mandat, le gouvernement s'efforcera de maintenir les dépenses en termes réels de l'administration centrale, et notamment la charge des intérêts, au niveau du projet de budget 1999. Cela impliquera en préalable une politique de rigueur budgétaire.

Source: Extrait du *Programme du gouvernement* (Accord de coalition), avril 1999.

alors qu'elle atteignait 56,5 % du PIB en 1999. L'ampleur des gains fortuits dûs à la diminution des charges d'intérêt et des allocations de chômage versées a fourni des marges de jeu appréciables permettant une augmentation des dépenses dans d'autres secteurs tout en maintenant les dépenses globales en termes réels à leur niveau de 1999. Quoi qu'il en soit, les dépenses ont globalement progressé de 1 % du PIB en termes réels.

Les Accords de Coalition n'en revêtent pas moins une grande importance. Ils ont récemment aidé le ministre des Finances à modérer les demandes de crédits supplémentaires formulées par les ministres dépensiers au cours de la préparation du budget. L'Accord de Coalition prévoit des objectifs explicites pour la politique budgétaire globale, au lieu de discuter de la politique budgétaire en termes généraux. Le rôle de l'Accord de Coalition pourrait néanmoins être accru en prévoyant des objectifs encore plus détaillés et en l'utilisant comme moyen privilégié d'effectuer des redéploiements entre ministères⁵. Un haut fonctionnaire a récemment noté que « le seul moyen d'opérer des redéploiements entre ministères est d'agir pendant les négociations de l'Accord de Coalition, avant que les ministres sachent quel sera leur ministère et se mettent alors à défendre leur territoire ». Il faut cependant pour cela un cadrage des dépenses à moyen terme bien conçu, ce dont la Finlande ne dispose pas actuellement.

Il importe d'être conscient que les Accords de Coalition sont élaborés en dehors des structures de gouvernance formelles du processus budgétaire. La bonne gouvernance peut alors être mise à rude épreuve, étant donné l'ampleur de l'impact des Accords de Coalition. Le processus actuel semble très bien fonctionner, mais il faudrait se demander si l'on ne devrait pas confier au ministère des Finances un rôle plus explicite et plus transparent de conseil à l'égard des partis politiques lors de la négociation des Accords de Coalition.

2.3. Le processus budgétaire annuel

Le processus budgétaire annuel débute chaque année lorsque les ministères dépensiers présentent leurs premières demandes de crédits au ministère des Finances sous la forme de *présentations opérationnelles et financières* pour l'année suivante et de projections pour les trois années à venir. Cela se passe en général à la fin décembre ou au début janvier. Le ministère des Finances aura au préalable envoyé en octobre une *circulaire budgétaire* mettant en relief les aspects budgétaires de l'Accord de Coalition et fournissant les normes techniques à observer pour la présentation des demandes de crédits. Ces présentations demandent des moyens financiers au niveau de chaque chapitre, et elles sont divisées en deux catégories – services votés et autorisations nouvelles. Pour chaque ministère ces demandes comportent une note de couverture de trois à cinq pages soulignant les principaux points de la demande, un résumé du plan opérationnel et financier

ou le texte intégral du plan (15 à 50 pages) et un projet de rédaction pour les plafonds de dépenses (maximum 70 pages). L'information sur les performances figure dans les demandes, bien qu'elle varie selon les ministères, comme on le verra plus en détail à la section 4.

Encadré 2. **Hypothèses économiques**

Les hypothèses économiques utilisées dans le budget sont élaborées par le Département de l'Économie du ministère des Finances. Des hypothèses exhaustives sont établies trois fois par an – en février (pour la discussion des plafonds de dépenses), en mai et en août (pour la réunion budgétaire du Conseil des ministres) Un exercice plus limité est effectué en novembre pour vérifier qu'aucun changement majeur n'est intervenu avant l'adoption du budget par le Parlement.

Les hypothèses sont très transparentes, et chaque grande variable est bien explicitée. Aucun organisme indépendant ne vérifie les hypothèses, mais des comparaisons sont effectuées avec celles qui émanent d'autres instituts s'occupant de prévisions économiques.

Le ministère des Finances n'a pas recours à une formule de prudence. On pense qu'une telle formule de prudence ne serait pas politiquement viable en Finlande.

Bien que les *présentations opérationnelles et financières* contiennent de fait une projection pour les quatre années à venir, on ne les prend pas très au sérieux en Finlande. Chaque année le point de départ n'est pas l'année 2 des plans de l'année précédente, mais le budget adopté de l'année en cours. On élabore chaque année toute une série de nouvelles projections sans se référer expressément au plan de l'année précédente ni rechercher la cohérence avec lui. Autrement dit il ne s'agit pas de plans glissants. Les projections élaborées chaque année paraissent souvent résulter d'un travail de pure forme. La raison tient apparemment à la crise budgétaire des années 90, qui a apparemment suscité chez tous les acteurs du processus budgétaire finlandais une attitude de scepticisme à l'égard d'une projection budgétaire pluriannuelle. Le commentaire formulé est qu'il y a tellement de facteurs susceptibles d'influer sur les projections des années restant à couvrir qu'il n'est pas opportun d'utiliser un cadrage rigoureux des dépenses à moyen terme.

Un cadrage des dépenses à moyen terme revêtirait néanmoins une grande importance. Cette importance ne vient pas tellement de l'estimation des dépenses qu'il fournit, mais du renforcement de l'engagement du gouvernement vis-à-vis des agrégats à moyen terme, ce qui est créateur de

prévisibilité au profit des acteurs extérieurs. C'est ce cadrage qui forme en pratique la base des éléments de politique budgétaire plus détaillés figurant dans les Accords de Coalition, qui serviront de leur côté à exercer une plus grande discipline à l'égard du processus budgétaire annuel. Dans ce contexte il faut souligner que les cadrages à moyen terme sont des documents vivants, évolutifs, que l'on met à jour à la lumière des mesures nouvelles qui sont prises ou des changements dans les paramètres externes comme le niveau des taux d'intérêt ou des taux de chômage. L'Accord de Coalition a pu tenir compte de ces facteurs extérieurs. L'important, c'est d'harmoniser et d'expliquer les écarts.

Encadré 3. Calendrier de l'élaboration du budget

Décembre-janvier	Les ministères dépensiers envoient au ministère des Finances un projet de budget préliminaire, et un plan pour les trois années suivantes.
Janvier-février	Discussions entre ministère des Finances et ministères dépensiers.
Mars	<i>Discussions gouvernementales sur les plafonds de dépenses</i> – Décisions gouvernementales sur les plafonds de dépenses pour chaque ministère.
Avril	Débat parlementaire sur la politique budgétaire.
Mai	Les ministères dépensiers soumettent au ministère des Finances des projets de budget.
Juillet	Projets de budget des ministères dépensiers et première version du budget total élaborée et rendue publique par le ministère des Finances.
Mi-août	Discussions bilatérales finances/autres ministères.
Fin-août	<i>Réunion budgétaire du Conseil des ministres</i> – Projet de budget final décidé.
Début septembre	Projet de budget présenté au Parlement.
1^{er} janvier	Début de l'année budgétaire.

Pendant les deux mois suivants, des discussions bilatérales se déroulent entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers sur leurs propositions respectives. Les fonctionnaires se réunissent au préalable pour clarifier les demandes et se mettre d'accord sur les hypothèses qui sous-tendent les dites demandes. Cette procédure semble se révéler très

efficace, et nombre de problèmes se règlent au niveau des fonctionnaires, notamment lorsqu'il s'agit de reconduire des politiques antérieures. En revanche le règlement des problèmes plus importants remonte au niveau des ministres, ce qui est généralement le cas pour le lancement de politiques nouvelles.

Budgétairement parlant, la Finlande fonctionne sous un régime de *cadrage* qui repose sur des plafonds de dépenses globales établis par ministère, chaque ministère dépensier étant libre de répartir son enveloppe budgétaire entre ses divers programmes et ses diverses agences. En réalité les ministères se sont plaints des plafonds fixés par le ministère des Finances à l'intérieur de chaque chapitre, et de l'extrême difficulté que l'on avait à redéployer les crédits entre ministères. On a signalé le cas où des ministères dépensiers avaient suggéré de financer une mesure nouvelle en réduisant les dépenses au titre d'une politique existante, et où le ministère des Finances avait accepté la seconde proposition tout en refusant la première.

Les fonctionnaires du ministère des Finances contestent fortement cette interprétation ; ils notent que cela a pu se produire dans des cas isolés lors de la crise budgétaire, mais que ce n'est certainement pas ainsi que le système a fonctionné dans la pratique. C'est un fait que les engagements de dépenses ont été examinés de près, mais si les diminutions étaient réalistes le ministère des Finances n'avait absolument aucune objection à ce qu'elles soient redéployées vers une mesure nouvelle d'un coût identique.

En mars a lieu la *discussion gouvernementale sur les plafonds de dépenses*. A cette réunion le ministre des Finances présente des *cadrages* proposant pour chaque ministère un niveau maximum de leurs dépenses. Les *cadrages* proposés par le ministre sont sans exception inférieurs aux demandes formulées par les ministères dépensiers. Ils sont néanmoins approuvés par le Conseil des ministres lors d'une réunion étonnamment brève, qui ne dure que quelques heures. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que le ministre des Finances aura mené des discussions bilatérales avec chaque ministre avant la réunion. Mais la principale raison est que les décisions politiques difficiles sur le financement de mesures nouvelles ne sont pas prises ici, mais sont différées jusqu'au *Conseil des ministres sur l'adoption du budget* au mois d'août. Bien qu'ils ne soient pas conçus comme tels, les *cadrages* qui sont approuvés à la réunion de printemps peuvent être considérés au fond comme une approbation du niveau de financement des politiques existantes (c'est à dire des services votés actualisés). Il y a eu à cette interprétation des exceptions, où des décisions importantes sur certaines politiques nouvelles ont été prises lors de la réunion de mars.

Ces dernières années, les *cadrages* approuvés à la réunion de printemps ont été communiqués en avril au Parlement pour information. En 2000 les

cadrages lui ont été présentés pour confirmation. Il s'agissait d'amener le Parlement à « avaler » le plafonnement global des dépenses, ce qui aiderait le ministre des Finances dans ses négociations ultérieures avec les ministres dépensiers. Aucune loi n'impose cependant de procéder ainsi⁶. En fait le Parlement n'a pas accepté cette pratique nouvelle, et les débats parlementaires se sont polarisés sur la nécessité de crédits supplémentaires pour de nouveaux chefs de dépense. Il n'y a là rien que de naturel. Comme on l'a noté plus haut, à ce stade les propositions de dépenses du gouvernement ne sont pas définitives, en ce sens que le financement de mesures nouvelles n'a pas encore été approuvé, et il paraît irréaliste d'escompter que le Parlement adopterait des cadres de dépenses où elles ne figureraient pas. Il paraît clair que pour que ce système fonctionne réellement, les décisions budgétaires qui sont maintenant prises lors de la *réunion budgétaire du Conseil des ministres* devront être évoquées à la réunion de printemps. Il semble cependant que l'on s'intéresse fort peu à l'idée d'avancer ces décisions de cinq mois. On reviendra sur ce thème dans la section suivante du rapport.

À la mi-mai les ministères dépensiers transmettent leurs projets de budget révisés au ministère des Finances. Ces documents doivent s'insérer dans les limites fixées par les cadres de dépenses tels qu'ils ont été adoptés en Conseil des ministres au printemps. En réalité il ne s'agit pas, comme les ministères le laissent entendre, de mesures nouvelles. Les propositions présentées ne constituent pas pour autant de simples reformulations des *présentations opérationnelles et financières* initiales adressées au début de l'année. Tout d'abord leurs demandes sont devenues plus réalistes sous l'effet des discussions bilatérales antérieures avec le ministre des Finances et des consultations politiques opérées dans un cadre plus large. En second lieu, sous l'effet de la Loi finlandaise sur la liberté de l'information, les demandes révisées ont été portées à la connaissance du public. On pense que ceci a eu pour effet de modérer les propositions émanant des ministres dépensiers. Ces derniers ne souhaitent pas en effet que leurs budgets définitifs soient sensiblement inférieurs à ce qu'ils ont demandé, ce qui les ferait paraître soit budgétairement irresponsables soit politiquement impuissants. Le processus d'élaboration du budget a vu également diminuer le nombre de fuites organisées pour des motivations politiques. Cela illustre tout à fait combien en matière budgétaire transparence et esprit de responsabilité vont de pair, encore qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions assurées, puisque deux budgets seulement ont été préparés dans de telles conditions.

L'étape décisive du processus budgétaire a lieu fin août avec la *réunion budgétaire du Conseil des ministres*. C'est là que se prennent toutes les décisions finales sur le projet de budget, et notamment le financement des mesures nouvelles. La réunion dure deux jours. Elle débute par une présentation de toutes les sources de désaccord entre le ministre des Finances et les

Encadré 4. **Le ministère des Finances et les ministres dépensiers**

Le ministère des Finances est reconnu comme ayant la prééminence au sein du gouvernement finlandais. Il comprend le Département de l'Économie, le Département du Budget, le Département des Impôts, le Département des Marchés financiers, le Département du Personnel, le Département de la Gestion publique, et une série de services communs. Le ministère a un effectif d'environ 350 personnes. Le Département du Budget emploie 45 agents. Il est organisé en divisions qui suivent chacun des ministères dépensiers. On compte en général de un à trois fonctionnaires par titre budgétaire principal. Le Département du Budget veille à avoir une connaissance approfondie des politiques menées par chaque ministère dépensier, et à disposer d'une capacité propre d'« anticiper » leurs propositions.

Une caractéristique des ministères dépensiers finlandais est qu'ils ont chacun des cultures et des modes opératoires très différents. La fonction budgétaire incombe habituellement à un bureau du budget spécialisé dans chaque ministère dépensier. Ces bureaux sont chargés de rassembler et de synthétiser les propositions budgétaires pour chaque programme et chaque agence relevant du ministère, et de gérer les relations avec le ministère des Finances. Chaque bureau comprend une dizaine d'agents, mais leurs attributions englobent également des questions plus générales de gestion financière.

ministères dépensiers. Ils portent pour l'essentiel sur le financement des mesures nouvelles, et leur nombre avoisine les 60-70. L'atmosphère est très variable d'une réunion à l'autre, mais elle est plus portée à la contestation lorsqu'il y a eu révision en hausse des hypothèses économiques, dégageant ainsi davantage de ressources disponibles. Après la présentation des désaccords, un sous-ensemble de ministres importants, présidé par le ministre des Finances et composé des chefs des partis de la coalition gouvernementale, se réunit avec chacun des ministres concernés et examine les questions litigieuses. Ce groupe accepte généralement un dixième des points de désaccord, et ses décisions sont sans appel (l'ensemble du gouvernement doit cependant les approuver). Lorsque le groupe ne parvient pas à se décider, l'affaire est portée devant l'ensemble du gouvernement, chose extrêmement rare et qui ne se produit que pour des affaires politiquement ultra-sensibles.

Après la réunion le document budgétaire reçoit sa forme finale. Il se compose d'un volume d'environ 700 pages. Un nombre appréciable d'informations sur les performances se trouve dans les explications données par chaque ministère, agence et programme. Ce sont les ministères dépensiers qui fournissent au ministère des Finances les informations pertinentes que contiendra le budget, mais c'est le ministère des Finances qui prend les décisions éditoriales finales. Le budget est présenté au Parlement début septembre.

2.4. Conclusion

Comme la crise budgétaire du milieu des années 90 l'a clairement montré, le système d'élaboration du budget de la Finlande est tout à fait robuste. Il apparaît cependant possible de lui apporter des améliorations.

Le recours à un cadrage pluriannuel glissant des dépenses aiderait au maintien de la discipline budgétaire, et fournirait l'assise d'un développement ultérieur des Accords de Coalition dans ce domaine. Les principes de bonne gouvernance qui régissent la formulation des Accords de Coalition ont besoin d'être renforcés.

Dans le même ordre d'idées il est nécessaire de faire place à des mesures de redéploiement plus souples dans le processus budgétaire. Pour encourager les redéploiements entre ministères, la condition préalable paraît être un renforcement du rôle des Accords de Coalition ; pour les redéploiements au sein d'un ministère, il paraît indispensable qu'il règne un climat de plus grande confiance entre le ministère des Finances et le ministère dépensier.

Les questions de calendrier ont de l'importance. Apparemment on ne souhaite pas que soit avancée la date à laquelle les décisions sont prises dans le processus budgétaire, et il ne paraît pas y avoir de raison de le faire. Cela a cependant des implications pour le rôle que joue le Parlement dans ce processus, notamment au printemps. Il y a également semble-t-il des raisons de revoir certaines des dates du processus d'élaboration du budget. Il apparaît notamment qu'il y aurait lieu de fusionner et de changer la date de présentation des plans opérationnels et financiers en début d'année et des présentations révisées au mois de mai.

Le degré de transparence du processus d'élaboration du budget, qui est digne d'éloge, témoigne du fait qu'une forte transparence, loin d'être un obstacle à la responsabilité budgétaire, peut en fait y contribuer. Il s'agit cependant ici d'un jugement préliminaire.

Il y a semble-t-il des malentendus entre agences, ministères dépensiers et ministère des Finances à propos du rôle que jouent les informations sur les performances dans le processus budgétaire. Il paraît nécessaire de clarifier

sérieusement les choses et d'appliquer le système de façon plus uniforme, comme on le verra dans les commentaires formulés ci-après à la section 4.

3. Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire

3.1. Introduction

La Finlande a un long passé de gouvernements de coalition disposant de la majorité au Parlement. La coalition dite « arc en ciel » est revenue au pouvoir en 1999 pour un second mandat de quatre ans, et 65 % des sièges au Parlement sont détenus par des membres de la coalition gouvernementale. Étant donné l'ampleur de la coalition et l'étendue des idées politiques qu'elle recouvre, on considère généralement qu'il s'agit d'un accord peu consistant riche en dissensions.

Cette section retrace le processus budgétaire au Parlement dans le contexte politique et constitutionnel de la Finlande. Il passe en revue les changements fondamentaux qu'il a connus durant la dernière décennie et leurs incidences sur l'apport fourni par le Parlement au budget de l'État. L'OCDE estime qu'une réelle implication parlementaire dans le processus budgétaire est une condition préalable d'une bonne gouvernance durable. S'il est vrai que la capacité et la compétence du Parlement varient d'un pays à l'autre en fonction des dispositions constitutionnelles, la façon dont le Parlement trouve sa place dans l'adoption et le contrôle du budget de la nation fait partie intégrante du contrôle exercé par le législateur sur le pouvoir Exécutif.

Cette section constate que globalement, le Parlement pourrait jouer en Finlande un rôle plus effectif, mais les parlementaires en sont généralement bien conscients, et ils sont en train de préparer pour le proche avenir des changements profonds. En Finlande le vote du budget au Parlement semble être plus une étape dans un processus de création d'un consensus qu'un acte de surveillance et d'appropriation du budget proprement dit. Certains changements importants, et en particulier le rattachement du Service d'Audit de l'État au Parlement, ont été effectués, mais il est encore trop tôt pour se prononcer sur leur efficacité.

3.2. Le cadre de l'activité budgétaire du Parlement

La Constitution finlandaise donne au Parlement compétence pour approuver le budget de l'État⁷. La Constitution stipule explicitement que le Parlement doit « se prononcer sur le budget de l'État pour une année budgétaire à la fois ». Le Parlement doit également approuver un montant maximum des dettes nouvelles qui pourront être contractées ou le montant total de la dette de l'État. Le Parlement doit également donner son accord pour l'octroi de la garantie des emprunts d'État. Bien que ni la Constitution ni la loi ne fixent de

délais précis pour l'examen du budget, d'après la Constitution les gouvernements doivent soumettre leur budget « au Parlement bien avant la prochaine année budgétaire ». Pratiquement cela veut dire que le gouvernement présente le budget en septembre, et que le Parlement achève ses travaux budgétaires en décembre. Il n'y a pas d'autre budget officiel ni d'autres ouvertures de crédits durant l'année sauf en cas de collectif budgétaire. Il y a habituellement deux collectifs budgétaires examinés dans l'année.

Le budget présenté par le gouvernement peut parfaitement faire l'objet d'amendements, et chaque parlementaire a le droit de présenter une proposition de loi et des amendements. Au cours de la session le Parlement adopte en fait de nombreux amendements, mais la plupart paraissent assez modestes. D'une manière générale l'activité budgétaire du Parlement a pour effet que les dépenses dépassent le niveau fixé par le gouvernement. Si un vote contre le budget du gouvernement n'est pas un vote de confiance, une

Encadré 5. **Le Parlement finlandais**

Le Parlement finlandais (*Eduskunta*) est monocaméral. Il compte 200 sièges répartis à la proportionnelle en utilisant le système d'Hondt. Les élections se font au suffrage direct dans la mesure où les électeurs votent pour des individus et non pour des partis. Il y a actuellement 12 partis politiques représentés au Parlement, 85 % des sièges étant répartis entre quatre grands partis. La coalition gouvernementale actuelle contrôle environ 65 % du Parlement. Les élections générales ont lieu tous les quatre ans, mais il peut y avoir dissolution du Parlement, auquel cas des élections spéciales sont organisées. Les prochaines élections se dérouleront en 2003.

Le Parlement compte 14 commissions permanentes, dont la Commission des Finances qui est responsable du budget, des ouvertures de crédits et des projets de loi en matière fiscale. La Commission des Finances est également responsable du contrôle des auditeurs parlementaires. Elle est actuellement présidée par Mme Maria Kaisa Aula, membre de l'opposition. Durant les 20 dernières années la présidence des commissions parlementaires s'est décidée lors de tractations officieuses entre les partis politiques préalablement à la formation du gouvernement. Pendant cette période il a été entendu que la Commission des Finances serait présidée par les partis centristes ou conservateurs.

insatisfaction générale à l'égard du budget pourrait aboutir à une motion de censure.

Beaucoup de pays ont adopté un processus budgétaire en deux étapes dans lequel on décide d'abord, en début d'année, du montant total des dépenses pour trancher ultérieurement les points spécifiques⁸. La Finlande a conservé le processus à phase unique dans lequel le Parlement reçoit le projet de budget du gouvernement à l'automne, l'adoption finale du budget amendé intervenant en décembre. Le gouvernement a tenté sans succès d'instaurer un vote du Parlement sur les masses totales après la décision prise par le gouvernement à l'égard de ces dernières au début du printemps. Toutefois le document fut plutôt présenté comme un vote de confiance, et le Parlement a rejeté cette procédure comme trop contraignante. Les masses totales sont maintenant transmises dans une communication du Premier ministre, mais il n'y a pas de délibération ou de vote explicite en commission. Débats et discussions interviennent en séance plénière, et revêtent habituellement un caractère politique qui ne conduit pas forcément à discuter des montants globaux de dépenses.

Comme on l'a noté dans la section précédente, le gouvernement présente pour son budget un cadrage quadriennal des dépenses à moyen terme. Cela n'a cependant guère de sens dans le contexte finlandais. Le Parlement ne délibère pas des plans de dépenses futurs pendant les débats budgétaires. Autrement dit, il n'existe aucune obligation de se tenir en dessous d'un niveau de dépenses prédéterminé. La Finlande est un pays signataire du Traité de Maastricht, et la contrainte pesant sur les actions à mener est celle qu'exercent

Encadré 6. **Calendrier des débats budgétaires au Parlement**

De la mi- à fin septembre	Le ministère des Finances dépose au Parlement un projet de loi de Finances.
Septembre à début novembre	Les commissions parlementaires l'étudient, les comités sectoriels l'analysent.
Novembre	Les sections de la Commission des Finances rédigent et présentent leurs rapports.
Fin novembre	Débat en Commission des Finances et amendements. Finalisation du rapport budgétaire.
Début décembre	Amendements parlementaires et adoption du budget.

les limites du Pacte de Stabilité et de Croissance sur le montant total de la dette et des déficits par rapport au PIB.

3.3. Les travaux de la Commission des Finances

Dans le passé le budget était transmis au Parlement début septembre. Il y avait d'abord le projet de loi de finances, puis les textes d'application. A partir de cette année, le budget parviendra au Parlement mi-septembre en une seule fois. Le processus budgétaire au Parlement durera environ trois mois. Les détails du budget et les textes d'ordre fiscal sont adressés à la Commission des Finances pour attribution, mais les textes d'application sont transmis aux commissions sectorielles compétentes. Le budget est adopté en une seule lecture par le Parlement, et le vote s'appuie sur un rapport préparé par la Commission des Finances.

La Commission des Finances dispose de moyens limités. Elle n'a actuellement que quatre conseillers qui se répartissent entre eux les détails du budget ainsi que le programme fiscal. Il y a également des auditeurs parlementaires qui effectuent des enquêtes pour le compte de l'ensemble du Parlement. Une grande partie des moyens et de l'expertise à la disposition du Parlement se trouvent au sein des partis politiques. Ces derniers financent souvent des collaborateurs et des consultants indépendants aussi bien que des instituts de recherche. Au début de 2001, le Service d'Audit de l'État a cessé de dépendre du ministère des Finances pour devenir une instance indépendante administrativement rattachée au Parlement. Ce changement sera commenté un peu plus loin dans cette même section.

En dépit de ses moyens limités en personnel, le travail de préparation du rapport de la Commission des Finances est exhaustif et rigoureux. La commission est divisée en neuf sections qui correspondent *grosso modo* aux ministères. Chaque section comprend huit à neuf membres dirigés par un président, et elle se compose habituellement d'au moins un membre de chaque parti de la coalition et de membres de l'opposition. Les sections sont chargées de procéder à des auditions et de superviser les détails du budget. Il y a également des auditions en commission plénière sur des thèmes communs à plusieurs sections, et des auditions sur des thèmes tels que les perspectives économiques générales.

Les auditions s'adressent à un large éventail d'acteurs et de groupes d'intérêts. Par acteurs, on entend les ministres, les hauts fonctionnaires, les représentants des syndicats et de la société civile, les experts et les fonctionnaires des collectivités locales. Le déroulement des auditions s'étend sur plus de deux mois, et la commission organise au total 500 auditions environ. Le Parlement a des droits très étendus en matière d'information. En théorie tous les documents administratifs doivent être mis à sa disposition.

D'une manière générale, il existe une relation informelle entre le Parlement et le gouvernement. Les ministres, les fonctionnaires et les collaborateurs des agences, peuvent comparaître lors d'une audition officielle ou participer à des discussions informelles.

Après une discussion générale chaque section de la commission, sous la direction d'un vice-président, rédige un rapport sur la partie du budget qui la concerne, compte tenu des points de vue de l'opposition. Le rapport de chaque section est examiné séparément. La Commission des Finances vote sur les amendements de l'opposition, qui sont presque constamment repoussés à l'exception de quelques changements symboliques. Le rapport de la Commission des Finances est ensuite transmis au Parlement pour examen en séance plénière.

Répetons-le, la Constitution accorde à chaque parlementaire le droit absolu de proposer des amendements. Il n'y a aucune restriction quant au nombre des amendements, à leur ampleur ou à leur coût, excepté que ceux qui concernent des ouvertures de crédits et autres dépenses doivent revêtir la forme de motions budgétaires discutées pendant l'examen général du budget. Aucune procédure n'interdit de déposer des amendements modifiant le montant total des dépenses, soit en commission, soit en séance plénière. La seule obligation est que tout amendement doit s'appuyer sur une motion budgétaire qu'il faut rédiger et déposer pour enregistrement auprès de la questure.

3.3.1. *Les amendements budgétaires en séance plénière*

Une grande coalition au gouvernement, cela signifie que presque 70 % du Parlement a le pouvoir de contester le budget ou les projets de loi du gouvernement, et est assuré de pouvoir participer à la discussion. C'est semble-t-il une arme à double tranchant. D'une part, le gouvernement n'a pratiquement jamais de problème lorsqu'il propose une mesure nouvelle. Il n'a pas besoin d'imposer à la coalition une discipline stricte pour faire passer sa proposition. Si des parlementaires ou de petites factions de la coalition s'opposent à une proposition ou même à une partie d'un texte de loi, leur appui n'est pas nécessaire pour dégager une majorité au Parlement. Puisque l'opposition au sein de la coalition varie selon les enjeux, les petits partis ont plus à gagner à rester dans la coalition en y ayant voix au chapitre qu'à la quitter. En revanche, avec une coalition aux partenaires si nombreux et composés de parlementaires si variés qui ont tous leur mot à dire quant à la définition d'une politique, répondre aux demandes d'un éventail d'intérêts aussi large a quelque peu affaibli la discipline budgétaire. En 2001, par exemple, le gouvernement avait déposé un collectif budgétaire au printemps. Il s'agissait d'utiliser un supplément inattendu de recettes pour diminuer l'endettement. Pour obtenir l'accord de la coalition, le gouvernement a dû

accepter une série de mesures de dépenses. En outre pendant le débat budgétaire normal, les parlementaires ont l'habitude de déposer et d'adopter des amendements se traduisant par des accroissements (modestes) de dépenses.

L'opposition s'abstient de présenter tout un budget alternatif, mais elle formule maintes propositions de fond. Les propositions et amendements de l'opposition ne sont pas forcément rejetés d'emblée, mais lorsqu'ils sont adoptés ils concernent des changements qui sont limités ou purement symboliques. Une proposition d'amendement ou l'adoption d'un amendement émanant de l'opposition ou de la coalition majoritaire ne constitue pas un vote de confiance.

3.3.2. *Changements dans le processus budgétaire au Parlement*

Le contrôle parlementaire était d'habitude très détaillé. Le niveau de détail descendait souvent jusqu'au niveau de la nomination de tel ou tel professeur d'université. Les changements récemment apportés au système ont atténué ce caractère détaillé. Comme il est noté aux sections 3 et 4, le système budgétaire finlandais a subi au cours de la dernière décennie de profonds changements de structure. En particulier le gouvernement exerce un moindre contrôle sur les moyens, et s'oriente vers un budget axé sur les performances et les résultats. Comme dans la plupart des pays membres de l'OCDE, il y a eu un vaste processus de constitution de sociétés et de privatisation des industries ou des activités de l'État. La relation entre les communes autonomes et l'État est généralement passée d'une référence aux coûts au versement de dotations globales.

Dans l'ensemble les réformes effectuées ont amélioré l'efficacité, entraîné des économies budgétaires et fait baisser les engagements conditionnels ou à long terme. Elles se sont inévitablement manifestées au détriment du contrôle parlementaire. D'une part il est juste que le Parlement ne soit pas en mesure de faire de la micro-gestion à l'égard du gouvernement. Mais dans la mesure où l'on a réduit la vigueur du contrôle exercé sur les moyens, le Parlement n'a pas reçu, ou n'a peut-être pas cherché à recevoir, des responsabilités ou des capacités de surveillance supplémentaires. Cela est en train de changer. Le premier pas en avant, fort important, est le changement récent de positionnement du Service d'Audit de l'État au regard de la Constitution. A l'heure actuelle, un groupe de travail parlementaire cherche à renforcer la fonction de surveillance du Parlement et à rendre plus efficaces les rapports que reçoivent les parlementaires.

Comme on l'a mentionné au début, le Parlement ne vote pas le montant total des dépenses. A l'instar du gouvernement, il n'accorde que peu d'attention au cadrage quadriennal des dépenses. C'est un point mineur, voire

de pure forme, vu l'importance attachée dans le programme gouvernemental (l'Accord de Coalition) à la réalisation d'un excédent structurel et au maintien des dépenses en termes réels à leur niveau de 1999. Les problèmes de long terme d'une société vieillissante ont un caractère aigu, mais il semble y avoir peu de débats parlementaires sur les dépenses que cela entraînera fatalement à moyen et long terme. Cette absence de débat est en partie du fait du gouvernement, dans la mesure où les documents budgétaires fournis à l'appui n'évoquent pas ces questions. Par ailleurs, beaucoup de débats sont menés sur le vieillissement de la population. Le ministère des Finances et des institutions de recherche publient régulièrement des études relatives à ce problème. La réforme des fonds de retraites fait également l'objet de nombreux débats et le ministre des Finances aborde cette question à l'occasion de chacun de ses discours sur le budget. On est conscient du problème ; le Parlement et le gouvernement envisagent de nouvelles initiatives et de nouvelles procédures. En fait, rien ne permet de penser que le processus budgétaire actuel et le rôle qu'y joue le Parlement ont eu des incidences budgétaires défavorables, et en particulier une aggravation des déficits.

Le Parlement n'est pas appelé à s'exprimer sur l'élaboration des objectifs de performance ou à se les approprier. Cette faiblesse tient en partie aux informations fournies par le gouvernement ou par le Service d'Audit de l'État. Le gouvernement transmet habituellement des informations extrêmement techniques sur les accords de performance. Dans les informations ainsi produites, la qualité varie selon les ministères et selon les agences. Ce que fournit le gouvernement n'est généralement pas axé sur les études qualitatives et autres données qui seraient utiles aux parlementaires. Ajoutons que, comme cela se produit souvent dans d'autres pays, les données sur les performances ne sont pas disponibles au moment opportun.

Étant donné les insuffisances des rapports qu'ils reçoivent, ni les parlementaires ni leurs collaborateurs ne se soucient d'utiliser ou d'examiner les audits et les informations sur les performances. La présidente de la Commission des Finances a signalé que « le rapport du gouvernement sur les finances de l'État (Année N-1) et le rapport des auditeurs parlementaires d'État (Année N-1) ont rarement suscité des débats dignes d'intérêt au Parlement ». Cependant pour la présidente le problème tient en partie à des questions de procédure. « La procédure parlementaire de demande d'un rapport des auditeurs d'État prend tellement de temps que le débat n'a pas lieu avant l'automne de l'année suivante (N-1) ».

On semble généralement conscient au sein du Parlement que le rôle des parlementaires dans le processus budgétaire doit être amélioré, et le Parlement en tant qu'institution a commencé à opérer des changements. Après une réaction initialement hostile de la part du gouvernement, le Service

Encadré 7. Le Service d'Audit de l'État

A la suite d'une réforme de la Constitution, le Service d'Audit de l'État (SAE) a été retiré de la mouvance du ministère des Finances pour devenir un service indépendant relevant du Parlement en date du 1^{er} janvier 2001. Ce changement est dû à une initiative parlementaire, suite à la prise de conscience de ce que le Parlement avait besoin de meilleures informations sur les performances et sur les problèmes financiers pour pouvoir contribuer plus efficacement au processus budgétaire axé sur les résultats créé au début des années 90. Le Parlement a également eu recours aux normes mises au point par l'Organisation internationale des institutions suprêmes de contrôle des finances publiques (INTOSAI) comme argument à l'appui de ce changement.

Le SAE est officiellement indépendant, mais l'Auditeur général est maintenant nommé par le Parlement. Au cours de cette réforme il y a eu des discussions sur le changement de son rôle et sur d'autres dispositions en matière de gouvernance. La plupart des changements ont été rejetés. Il existe en Finlande deux groupes exerçant des fonctions d'audit, le Service d'Audit de l'État et les auditeurs parlementaires de l'État. Une fois les réformes effectuées, les deux organismes conserveront des fonctions distinctes mais complémentaires. S'il est reconnu que le problème existe, on ne tentera pas dans l'immédiat de réorienter ou de mieux harmoniser les deux services.

Le SAE continuera de fournir des audits au ministère des Finances et aux organismes soumis à vérification, tout en alimentant le Parlement en rapports plus synthétiques d'un type nouveau. La principale différence est que le SAE sera maintenant plus indépendant – plus « courageux » – selon les mots de la présidente de la Commission des Finances, et il sera en mesure de soumettre au Parlement les initiatives résultant de ses audits. Les auditeurs parlementaires de l'État continueront à réaliser des évaluations de programmes pour répondre exclusivement aux besoins du Parlement. Les auditeurs parlementaires de l'État se comportent à l'égard du Parlement plus comme des chercheurs que comme des contrôleurs financiers.

d'Audit de l'État a été enlevé au ministère des Finances pour acquérir un statut indépendant dans le cadre du système législatif. Le Parlement adopte une vision plus large de la dépense et renonce à l'idée d'un contrôle article par article. Il y a actuellement un groupe de travail où des représentants du Parlement, du ministère des Finances et des deux instances d'audit

envisagent d'autres changements susceptibles de renforcer l'efficacité du Parlement dans ses fonctions de surveillance budgétaire *a posteriori*.

3.4. Conclusion

La dernière décennie a vu des mutations profondes s'opérer dans le système budgétaire finlandais. Au sein du Parlement on considère qu'elles ont presque constamment eu lieu aux dépens du Parlement, sans être remplacées par des pouvoirs nouveaux ou des responsabilités nouvelles. Le Parlement continue à se polariser sur de menus changements affectant le budget, alors que les changements qu'a connus le processus réclament une vision et un suivi de plus grande ampleur.

D'une part le Parlement semble posséder la capacité constitutionnelle et politique d'être une composante forte et influente du processus budgétaire et du discours politique. Le fait que le transfert au Parlement du Service d'Audit de l'État ait été une initiative parlementaire montre qu'il dispose de l'influence institutionnelle lui permettant de prendre en mains et d'opérer des changements fondamentaux. Le Parlement ne fait cependant guère usage de ce potentiel, mais quelques changements lui permettraient de devenir un acteur efficace dans le processus budgétaire.

Par ailleurs, la Finlande a une solide réputation de gouvernement consensuel. Le Parlement, où siège une large coalition gouvernementale, joue un rôle important dans l'obtention de ce consensus. De multiples auditions assurent un contact avec une grande variété d'acteurs, de membres de la société civile et de partenaires sociaux. Les ministres et les fonctionnaires ont l'habitude d'être interrogés et le gouvernement est obligé de défendre leur budget. Le processus paraît tout à fait apte à diffuser l'information sur le budget de la coalition.

Relevons quelques observations (subjectives) importantes concernant le Parlement :

- Le Parlement est un acteur faible dans le système budgétaire de la Finlande, en dépit de son potentiel et des droits que lui accorde la Constitution.
- Le Parlement ne fonctionne pas à l'intérieur d'un cadrage budgétaire. Il n'y a pas de vote sur le montant total des dépenses, et rien n'oblige à compenser les dépenses nouvelles, de sorte les parlementaires ne sont pas soumis à des contraintes explicites en matière d'amendements budgétaires et d'adjonction de dépenses nouvelles. L'intervention parlementaire dans le processus budgétaire semble dans une large mesure se borner à s'assurer que les projets d'intérêt local sont bien financés, au lieu d'examiner les grandes décisions en matière de dépenses.
- L'opposition ne présente pas d'alternative exhaustive, et préfère se polariser sur les points politiquement sensibles.

- Les accords pluriannuels relatifs aux dépenses ne sont respectés que formellement, et les montants totaux de dépenses futures ne sont nullement considérés comme des orientations ou des obligations (il faut cependant souligner que le programme gouvernemental exige un excédent structurel et une stricte discipline budgétaire).
- Il y a peu de débats au Parlement sur les objectifs de performance. Alors que le gouvernement base son budget sur la notion de résultats et sur les accords de performance, le Parlement a préféré ne pas jouer un rôle plus important dans la fixation, la discussion et le suivi des objectifs de performance.

L'une des conclusions du présent rapport est que le système finlandais de budgétisation axé sur les performances et les résultats est théoriquement sain mais techniquement défectueux. Il est inégal quant au champ couvert et à l'efficacité : certains ministères ont de bons résultats, d'autres sont à la traîne. L'un des problèmes majeurs est l'absence de coordination entre ministères. Si le Parlement reprenait les objectifs à son compte, les problèmes de coordination des objectifs (de résultats et de production) et de cohérence des politiques ministérielles pourraient être plus faciles ou mieux résolus car les ministres, confrontés à la volonté du Parlement, seraient obligés d'abattre les barrières entre ministères.

Il faut souligner que les défis que le Parlement finlandais doit affronter ne sont pas différents de ceux auxquels d'autres Parlements ont affaire. La nature même du système parlementaire force les membres à se soumettre à la volonté de la coalition, et eux-mêmes se trouvent face à des horizons électoraux à court terme. L'efficacité du suivi et de l'examen des actes de l'exécutif est compromise par le caractère trop détaillé et trop technique des informations fournies par le gouvernement.

Enfin, comme on l'a noté plus haut, les parlementaires sont conscients de la nécessité de modifier leur rôle dans le processus budgétaire. Ils sont en quête de moyens de s'impliquer efficacement dans un processus budgétaire axé sur les performances. Un premier pas, d'une extrême importance, a consisté à prendre l'initiative de faire du Service d'Audit de l'État un service indépendant rattaché au Parlement. A lui seul, ce changement permettra à cette instance de mieux faire son travail et de répondre aux besoins du Parlement. Le temps aidant, le flux d'informations en direction du Parlement devrait être mieux adapté aux besoins du législateur et lui parvenir dans de meilleurs délais.

4. Capacités d'adaptation dans le domaine de la gestion

Durant les années 80 un certain nombre de mesures ont été prises concernant la capacité d'adaptation dans le domaine de la gestion du secteur public finlandais. Elle se sont succédé à un rythme rapide lors de la crise budgétaire des années 90 dans la mesure où le gouvernement a pensé que le

fait d'accroître les capacités d'adaptation dans le domaine de la gestion lui permettrait de diminuer les dépenses sans faire baisser dans les mêmes proportions le niveau des services. Autrement dit, une gestion plus souple dégagerait des gains d'efficacité. L'adoption par la Finlande du principe de la souplesse de gestion est d'autant plus remarquable étant donné sa longue tradition de contrôles détaillés, centralisés et formalistes.

Cette section décrit la place faite à la capacité d'adaptation dans la gestion. On commentera d'abord la mise en place des agences puis la suppression des divers contrôles centralisés exercés sur les moyens, en mettant particulièrement l'accent sur la gestion des ressources humaines. On conclura par un examen du système de gestion financière de la Finlande.

4.1. *Ministères et agences*⁹

Comme dans les autres pays scandinaves, la Finlande a traditionnellement organisé son gouvernement en ministères relativement petits chargés de la conception des politiques, s'accompagnant d'un nombre relativement élevé d'agences chargées de mettre en œuvre ces politiques. On compte aujourd'hui 13 ministères et 103 agences en Finlande. Environ 92 % des fonctionnaires sont employés dans des agences, contre 8 % dans les ministères centraux. Ce modèle d'organisation fonctionne bien en Finlande. Certains ajustements sont maintenant en cours de réalisation. On diminue le nombre des agences en fusionnant certaines très petites agences de façon à créer des unités plus viables. Inversement leur nombre s'accroît au fur et à mesure que l'on sépare les fonctions de régulation des fonctions commerciales des agences, les fonctions commerciales étant confiées à des entreprises d'État ou privatisées.

La nature des interventions des ministères dans les affaires des agences suscite cependant des inquiétudes. Le fait que 8 % du personnel soit employé dans les ministères centraux indique de prime abord que les ministères centraux jouent un plus grand rôle que dans les autres pays scandinaves. En Suède, par exemple, moins de 1 % des agents sont employés dans les ministères centraux. La relation entre les ministères et les agences en Finlande a connu ces dernières années de grands changements. Dans le passé les ministères exerçaient sur les agences un contrôle poussé sous forme d'instructions détaillées portant sur les moyens. Cela a été aujourd'hui aboli dans une large mesure, comme on le verra dans la partie suivante de cette section. Les agences ont néanmoins fait part de leurs inquiétudes à voir que ces contrôles sur les moyens étaient en train d'être remplacés par des contrôles excessivement détaillés sur les productions. Il faut souligner que la situation varie beaucoup selon les ministères. En fait on est surpris de voir comment différents ministères ont réagi, le degré de spécification des productions variant beaucoup d'un ministère à l'autre. On trouvera de plus amples commentaires dans la section suivante.

Les agences ont été traditionnellement dotées de conseils d'administration. Les ministres y nommaient des individus souvent désignés par les groupes d'intérêts concernés. Les conseils d'administration se sont généralement montrés inefficaces, et ils ne se sont pas comportés comme leurs homologues du secteur privé. La vraie chaîne de responsabilité est celle qui relie le ministère au chef de l'agence. Conscients de cela, plusieurs ministères ont décidé de supprimer complètement les conseils d'administration. Il ne s'agit pas d'une mesure gouvernementale générale, car la décision est plutôt prise par chaque ministère au cas par cas. Certains ministères estiment qu'il est important d'avoir un conseil d'administration composé des groupes d'intérêts concernés. De tels conseils peuvent être qualifiés plutôt de conseils consultatifs.

Chaque agence a à sa tête un directeur général. Ces postes sont publiés, comme tous les autres postes. Les directeurs généraux sont généralement nommés pour une durée de cinq ans par le président de la République, sur proposition du gouvernement. La rotation des directeurs généraux est relativement faible, car la plupart sont le plus souvent reconduits jusqu'à leur départ à la retraite. Les considérations politiques jouent également un grand rôle dans le processus de nomination. L'affiliation partisane des directeurs généraux est connue quasiment sans exception, et l'on veille à préserver un équilibre dans la représentation des différents partis politiques. Au fil des années, le poids de ces considérations politiques n'a cessé de diminuer, mais il reste néanmoins un trait remarquable du système finlandais.

4.2. La suppression des contrôles sur les moyens

En règle générale les agences en Finlande reçoivent une enveloppe globale pour leurs coûts de fonctionnement. C'est une réforme qui a été décidée entre 1992 et 1995. Chaque chef d'agence a désormais eu la possibilité de choisir le dosage le plus approprié de moyens pour l'accomplissement des missions de son agence. Des mesures ont également été prises pour abolir les règles de gestion centrale qui empêchaient également les gestionnaires de choisir le dosage de moyens le plus adéquat. Elles concernent principalement la gestion des ressources humaines et du parc immobilier, et elles sont commentées ci-après.

4.2.1. La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines en Finlande est devenue de plus en plus décentralisée durant ces deux dernières décennies. Lors de la première vague de réformes, le recrutement et la notation du personnel sont entrés dans les attributions de chaque ministère et de chaque agence. Les réformes ont été réalisées sans la moindre intervention des organismes centraux à propos de cas individuels. Il n'y a également aucun plafond imposé quant aux effectifs, les

limites découlant des enveloppes budgétaires accordées. La deuxième vague de réformes, actuellement en cours, implique le transfert des négociations collectives et des questions salariales vers des modalités plus décentralisées.

Près de 80 % des agents publics sont officiellement embauchés comme fonctionnaires, le complément étant assuré par des salariés recrutés sur des contrats à durée déterminée. Seuls des fonctionnaires peuvent être recrutés pour des emplois impliquant le recours à l'autorité publique. Les agents contractuels sont recrutés dans le cadre du droit général du travail (celui qui régit le secteur privé), alors que les fonctionnaires le sont au titre de la Loi sur la fonction publique. Des réformes successives ont été introduites dans cette loi, si bien que les différences entre les deux statuts sont aujourd'hui relativement mineures.

Les fonctionnaires sont présumés être employés jusqu'à leur départ à la retraite. Il n'existe toutefois aucune garantie à cet égard, et l'emploi à vie des fonctionnaires ne fait pas partie du système finlandais. D'après la Loi sur les fonctionnaires de l'État, ceux-ci peuvent être licenciés :

- si l'agence ou le service dans lequel ils travaillent est supprimé ; ou
- lorsque la mesure est prise pour des raisons liées à la production ou à des considérations financières, et que la personne ne peut être transférée ou formée à de nouvelles tâches au sein de la même agence.

On peut penser qu'il y a là des motifs assez élastiques de licencier des fonctionnaires. Ainsi au cours de la crise budgétaire du début des années 90, le nombre d'agents publics a été diminué de plus de 8 % en trois ans. Les employés licenciés ont droit à des indemnités calculées selon leur ancienneté de service.

Dans le passé, les négociations collectives pour les fonctionnaires se sont déroulées à l'échelon central, le *Bureau des employeurs de l'État*, un service du ministère des Finances, étant chargé de mener les négociations avec les trois syndicats qui représentent l'ensemble des salariés de l'administration. Des mesures sont actuellement en préparation pour créer une certaine décentralisation de cette fonction. Les nouvelles dispositions se traduisent par un système de négociations collectives à double détente. Premièrement, le Bureau des employeurs de l'État s'efforcera de parvenir à un accord avec les syndicats préconisant une augmentation des salaires, de 2 % par exemple. Une partie de cette augmentation, de l'ordre d'1.5 % par exemple, sera appliquée uniformément à tous les salariés. La façon dont la hausse restante sera répartie est ensuite décidée dans des négociations locales entre chaque agence et son personnel. Le Bureau des employeurs de l'État apporte son concours à la direction de chaque agence, et les trois syndicats ont des sections de négociateurs dans chaque agence. Par exemple il n'est pas nécessaire que la majoration salariale restante de 0.5 % soit répartie de

manière égalitaire entre tous les membres du personnel. Dans la réalité la négociation au niveau des agences a généralement abouti à une telle répartition égalitaire du solde à partager. Il est plus fréquent que les conditions de travail soient négociées de manière différente dans chaque agence. Les accords conclus au plan local doivent être approuvés par l'échelon central des principaux syndicats et par le ministère des Finances. Toutes les augmentations de salaires résultant des accords collectifs sont intégralement financées par le budget.

Un nouveau système salarial est en cours de mise en place dans le but d'accroître la rémunération de l'encadrement et des spécialistes. Son principe est que les agences elles-mêmes déterminent les exigences relatives des postes, et qu'on leur laisse la liberté d'accorder des majorations allant jusqu'à 50 % pour les emplois les plus exigeants. Ce système a été introduit au terme d'un processus long et riche en controverses, et il est actuellement appliqué dans 25 agences, qui représentent 1 % des effectifs. Il est prévu que fin 2002 la totalité des agences l'appliqueront. Le financement des hausses de traitements doit être obtenu principalement par des redéploiements des dépenses d'exploitation à l'intérieur de l'agence, ce qui veut dire qu'il n'y aura pas de financement provenant intégralement du budget de l'État.

La rémunération en fonction des performances n'est pas encore très répandue dans l'administration centrale finlandaise. Actuellement, on l'applique dans 23 agences. Les primes liées aux résultats peuvent s'élever de un à 6 % du traitement de base. Chaque agence définit elle-même les critères à utiliser pour accorder les primes correspondantes.

De grands progrès ont été réalisés en Finlande dans la modernisation du système de gestion du personnel. Il existe cependant des tensions au sein du système actuel entre une tendance à la centralisation et le désir de décentraliser. La décision de financer intégralement à l'échelon central les hausses de salaires et de soumettre tous les accords collectifs conclus au plan local à l'approbation du ministère des Finances a pour effet de diminuer la responsabilité des directeurs généraux des agences. Il faudrait envisager de rendre ces derniers plus pleinement responsables dans ce processus.

4.2.2. *Les affaires immobilières*

En 1995 la majeure partie du parc immobilier de l'administration a été transféré à une agence spécialisée, le *Service des domaines de l'État*, qui fait partie du ministère des Finances. En 1998 elle a été transformée en entreprise d'État, tout en restant au sein du ministère des Finances. Le Service des domaines de l'État met des locaux à la disposition des ministères et des agences, et perçoit en contrepartie un loyer. Celui-ci est basé sur les prix du marché, et inclut une marge représentant le coût du capital ainsi immobilisé.

Les crédits budgétaires correspondant aux loyers ont été délégués aux différents ministères et agences qui de leur côté rémunèrent le Service des domaines pour les locaux qu'il leur fournit. Les agences sont également libres de choisir leurs immeubles auprès de prestataires du secteur privé plutôt que de recourir au Service des domaines.

Cette réforme ne semble pas avoir suscité de controverses. Elle est apparemment considérée comme un exercice comptable purement technique plutôt que comme un moyen de mieux gérer les immeubles administratifs. Bien que les agences soient libres de choisir leur fournisseur, elles ont tendance en pratique à conserver les locaux qu'elles avaient au départ. Les modifications apportées annuellement aux loyers que fait payer le Service des domaines avaient été initialement financés en totalité à l'échelon central, mais cette pratique a été abandonnée.

4.3. *Gestion financière*

La Finlande dispose d'un système de gestion financière efficace et efficient. On examinera dans cette partie le système de gestion de la trésorerie et de situations périodiques, les modalités d'incitation à l'amélioration de la gestion financière et l'utilisation de la comptabilité sur la base des droits constatés au sein de l'administration centrale.

4.3.1. *Gestion de trésorerie et situations périodiques*

La Finlande a recours à un système centralisé de gestion de trésorerie exploité par le ministère des Finances et par le Trésor, qui est l'une de ses agences. Le Trésor exploite ce système à travers les comptes courants dont disposent les ministères et les agences auprès d'une banque commerciale ; les soldes sont transférés chaque jour sur le compte du Trésor dans un souci de bonne gestion de trésorerie. La banque en question est choisie par une procédure d'adjudication pour une durée de cinq ans.

Un plan de répartition journalier et mensuel est utilisé pour la gestion de la trésorerie ; il permet d'imputer toutes les recettes et toutes les dépenses au jour et au mois où l'on prévoit que les fonds correspondants seront encaissés ou décaissés. Les 60 agences les plus importantes, qui correspondent à plus de 95 % des sorties de trésorerie, préparent des plans de répartition détaillés tandis que de son côté, le ministère des Finances prépare les plans de répartition pour les autres agences à partir de données tirées du passé. Le plan de répartition n'est pas publié.

La Trésorerie publique publie chaque mois un rapport comparant les recettes et les dépenses mensuelles avec celles du même mois de l'année précédente. Ce rapport agrège les données concernant l'ensemble des administrations et ne contient pas d'information par ministère et par agence.

Encadré 8. Le Comité interministériel des Finances

Le *Comité interministériel des Finances* est une institution inhabituelle en Finlande. Il rassemble, sous l'autorité du Premier ministre, le ministre des Finances et un ministre représentant chaque parti de la coalition. Il se réunit une fois par semaine. Les séances sont ouvertes aux autres membres du gouvernement s'ils choisissent d'y assister, ce qui est le plus souvent le cas. Le secrétariat du comité est assuré par le ministère des Finances.

Le mandat du comité est très vaste, puisque plus de 600 questions y sont traitées chaque année. Ainsi :

- Son autorisation doit être demandée pour la plupart des dépenses excédant 5 millions d'euros.
- Tous les programmes relevant de l'Union européenne doivent être approuvés par lui.
- Tous les textes réglementaires relatifs aux subventions de l'État (tels que prêts aux étudiants, prêts au logement) doivent être approuvés par lui.
- Toute transaction portant sur des actions d'entreprise d'État doit être approuvée par lui.
- La création de tout comité temporaire ayant des incidences budgétaires doit être approuvée par lui.
- Tout projet de construction administrative et toute transaction immobilière d'un montant supérieur à 5 millions d'euros doivent être approuvés par lui.
- Tout projet de loi comportant des incidences budgétaires doit être approuvé par lui.

A première vue on a l'impression d'un comité très interventionniste en totale contradiction avec l'idée de supprimer les contrôles centralisés portant sur les moyens et la gestion. Cependant les attributions du comité sont dans une large mesure exercées par le ministère des Finances et les autres ministères concernés. Son rôle véritable semble être le contrôle de la législation annexe de la budgétisation et de la gestion financière et celui des impacts budgétaires de la nouvelle législation proposée.

Il est disponible trois à quatre semaines après la fin de chaque mois. Il conviendrait d'envisager de publier une comparaison avec le plan de répartition détaillé, en présentant les informations par ministère et par agence et en expliquant les écarts éventuels.

La Trésorerie publique publie également un rapport semestriel plus substantiel contenant des commentaires détaillés sur l'exécution du budget ainsi que des projections révisées sur la situation budgétaire en fin d'année. Ce rapport est habituellement disponible un ou deux mois après l'achèvement du semestre.

A la fin de chaque année un rapport financier annuel est présenté au Parlement. Le rapport est diffusé par la Trésorerie publique trois mois après la fin de l'année sans que les comptes aient été certifiés. Un rapport dûment certifié est disponible six mois après la fin de l'année. Il faudrait s'efforcer de sortir ce rapport dans de meilleurs délais, avec l'intention de disposer d'un rapport certifié trois mois après la fin de l'année.

4.3.2. Les systèmes d'incitations

Mis à part quelques exceptions mineures, tous les crédits de fonctionnement non consommés peuvent être reportés d'une année sur l'autre. Cette réforme a été introduite entre 1992 et 1995 et ne semble pas avoir posé de problèmes : nul ne s'est plaint de ce que le ministère des Finances avait « confisqué » un solde budgétaire inutilisé, et le ministère des Finances n'a pas déploré l'accumulation de soldes budgétaires excessifs dans les ministères et agences.

La Finlande a également introduit le système de budgétisation nette en 1992. Il s'applique principalement aux agences qui sont principalement financées par des redevances d'utilisation. Tant que les redevances vont en augmentant, les agences sont autorisées à accroître leurs dépenses de fonctionnement dans la même proportion. Ici encore, il apparaît que le système marche très efficacement.

Si une agence utilise ses disponibilités *moins* rapidement qu'il n'est envisagé dans le plan de répartition, il ne lui est pas versé d'intérêts sur le montant. De même, si une agence utilise ses disponibilités *plus* rapidement que le plan ne l'envisage, elle n'est pas tenue de verser des intérêts sur ce montant. Il y a 10 ans, des études ont été réalisées en Finlande pour voir s'il fallait introduire un tel système, mais on s'est aperçu qu'environ 80 % des dépenses découlaient d'une loi ou d'un contrat, et que l'introduction d'une telle disposition était impraticable. Il ne faudrait cependant pas sous-estimer la valeur de ces incitations par rapport aux signaux qu'elles peuvent transmettre aux directeurs généraux.

Il n'existe pas en Finlande de formule directe d'imputation de frais financiers. Comme on l'a noté plus haut, le Service des domaines inclut un coût du capital pour les locaux qu'il loue aux ministères et aux agences. On considère qu'un tel système comporte la plupart des avantages d'une imputation directe du coût du capital, et le fait d'une manière plus facile à comprendre et moins coûteuse.

Il n'existe pas de système permettant aux ministères et aux agences d'engager par anticipation des crédits futurs pour acquérir des actifs physiques.

4.3.3. Droits constatés

La Finlande a recours à divers degrés au principe des droits constatés pour la budgétisation et pour les rapports financiers. Le rapport financier annuel est intégralement établi sur la base des droits constatés, tandis que le budget fonctionne sur la base d'un mélange de droits constatés et de paiements. Toutes les dépenses de fonctionnement figurent dans le budget sur la base des droits constatés, tandis que le reste est basé sur les paiements. On estime qu'environ deux tiers des dépenses budgétaires sont sur la base des paiements et un tiers sur la base des droits constatés. Il faut noter que le rapport financier annuel est également présenté sur la même base que le budget pour faciliter les comparaisons.

Les autorités finlandaises ont une opinion favorable à l'égard des droits constatés. Un groupe de travail constitué par le ministère des Finances pour apprécier s'il conviendrait d'utiliser plus largement les droits constatés a proposé que le budget soit intégralement établi sur cette base. Les propositions du groupe de travail sont maintenant examinées par le ministère des Finances, en liaison avec les autres ministères.

4.4. Conclusion

Une « révolution culturelle » a eu lieu ces dernières années en Finlande. Ce pays a rompu avec sa longue tradition de contrôle centralisé à la fois détaillé et formaliste, et il s'est montré capable d'adopter une gestion souple. De l'avis général, cette flexibilité a contribué à permettre à la Finlande d'encaisser le choc de la crise financière en effectuant des amputations de crédits drastiques sans que les services publics en pâtissent au même degré.

Il subsiste naturellement des tensions entre centralisation et décentralisation. Certaines agences se plaignent de ce que leurs ministères ont simplement remplacé le contrôle des moyens par le contrôle des produits. Il s'agit peut-être là davantage d'un instantané du processus de réforme en cours, tandis que ministères et agences apprennent à opérer dans un nouvel environnement, que d'un commentaire général sur le système dans sa globalité ; en outre la remarque ne s'applique certainement pas à tous les ministères.

La suppression des contrôles exercés par l'échelon central sur les ressources humaines s'est poursuivie de façon systématique, et on a émis l'idée que dans le contexte finlandais, il y a place pour une décentralisation plus poussée. Le système de gestion financière de la Finlande est impressionnant, encore que des améliorations dans les délais de transmission des rapports financiers et dans l'ampleur de leur contenu seraient possibles.

5. **Rendre compte des résultats**

5.1. *Introduction*

Des réformes axées sur les résultats sont en cours de réalisation en Finlande depuis plus d'une décennie. Des projets pilotes ont été lancés en 1988 dans un certain nombre d'agences et, en 1995 des mesures de réforme relevant du même esprit ont été étendues à l'ensemble du secteur public. Elles ont pour objectif d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'administration et de mieux éclairer les décisions touchant l'affectation des ressources. Ces réformes ont été introduites dans un contexte de forte pression économique exercée sur les finances publiques, et elles se sont accompagnées de diminutions substantielles des dépenses. Dégager des économies budgétaires n'était cependant pas un objectif en soi des réformes.

En Finlande les réformes axées sur les résultats comprennent les éléments suivants :

- les documents budgétaires ont été modifiés pour y inclure des objectifs et des informations concernant les résultats ;
- les agences doivent passer des contrats avec leurs ministères de tutelle ;
- la comptabilité sur la base des droits constatés a été introduite ;
- la fonction d'audit a été étendue pour y inclure un rôle important d'évaluation non seulement des performances effectives, mais également de la mise en application du système de gestion des performances et du système budgétaire ;
- la souplesse de la gestion a été sensiblement accrue, comme on l'a indiqué à la section précédente.

La conception des réformes a pris du temps, et leur mise en œuvre s'est faite petit à petit, c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu de démarche du type Big Bang. Peu nombreuses sont les réformes qui ont revêtu la forme d'une loi, et on souligne explicitement le fait que la responsabilité de leur mise en œuvre incombe aux ministères fonctionnels et à leurs agences : dans la pratique, c'est à eux que revient le soin de concevoir et de mettre en œuvre une focalisation sur les résultats, à l'intérieur d'un cadre général tracé par le ministère des Finances.

5.2. *La spécification des résultats*

Les résultats sont spécifiés dans divers documents, notamment le Programme gouvernemental (Accord de Coalition), le budget et les contrats passés entre les ministères et leurs agences.

5.2.1. Le Programme gouvernemental (Accord de Coalition)

Selon la Constitution, un nouveau gouvernement est tenu de publier un *Programme gouvernemental (Accord de coalition)* esquissant ses objectifs pour la durée de son mandat, et de le soumettre au Parlement. Les objectifs figurant dans ce document sont formulés par les membres du gouvernement qui arrive au pouvoir dans le cadre des négociations menées au sein de la coalition, et ils ont un caractère politique. Dans le Programme le plus récent, il y a par exemple comme objectifs que « les finances de l'administration centrale feront apparaître un excédent » et que « le gouvernement respectera le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements et fera tous ses efforts pour l'améliorer ». Les objectifs figurant dans le Programme gouvernemental sont principalement qualitatifs, et ils se situent généralement au niveau des résultats, bien que certains objectifs de produits y soient inclus.

5.2.2. Le budget

Le budget est organisé par ministères. Outre l'information de nature financière, les notes explicatives que contient le budget fournissent une description générale des missions et une information sur les résultats (et les objectifs) correspondants pour chaque ministère et agence.

Les informations sur les résultats et les objectifs sont reliés sans trop de rigueur aux informations financières. L'information sur les productions et les résultats ne doit faire référence aux coûts que dans certains cas, et il n'y a que quelques domaines dans lesquels les crédits budgétaires sont fonction des résultats. (Dans les agences, où les dépenses ne sont pas définies par la loi, les dotations ne sont le plus souvent pas fonction des résultats, *e.g.* quelques départements universitaires et instituts de recherche publics ont été fermés pour n'avoir pas atteint leurs objectifs.) L'information sur les performances ne donne pas lieu à un vote au Parlement, mais sa présence dans le budget vise à éclairer les choix budgétaires. En conséquence le Parlement ne modifie pas les objectifs présentés dans le budget, pas plus qu'il ne peut contester l'information sur les résultats figurant dans le budget. (Le Parlement peut modifier les objectifs à sa guise.) D'une manière générale, les fonctionnaires et les députés sont d'accord pour signaler que le Parlement n'utilise pas l'information sur les résultats pendant ses délibérations. Mis à part de rares exceptions, l'information relative aux résultats que l'on trouve dans le budget n'attire pas l'attention publique, que ce soit dans les médias ou ailleurs.

Les lignes directrices sur ce que doivent contenir les notes explicatives du budget concernent les objectifs d'efficacité, de niveau de service, de productivité et d'économie des moyens (pour l'année terminale et les années intermédiaires). En outre les ministères doivent préciser la façon dont les

coûts seront financés dans les cas où il y a financement par voie de redevances. Les instructions ont un caractère contraignant, mais dans la pratique le ministère des Finances a autorisé certaines exceptions aux règles formulées dans les instructions. En fait les résultats et les objectifs sont formulés en termes de produits.

L'information et les objectifs présentés dans le budget sont rédigés par les ministères fonctionnels et leurs agences dans le cadre de la préparation des *plans opérationnels* et des *plans financiers*. Comme on l'a vu à la section 1, ces plans forment la base des demandes budgétaires adressées au ministère des Finances.

5.2.3. Les contrats

Les ministères concluent des accords (ou contrats) de performance avec leurs agences. Ces contrats ont été introduits en remplacement des contrôles budgétaires détaillés portant sur les moyens, avec l'intention de spécifier de façon détaillée les objectifs présentés dans le budget. Il devrait donc y avoir en principe une articulation claire entre les objectifs figurant dans le budget et ceux qui sont inscrits dans les contrats. Ces derniers doivent introduire un lien de responsabilité entre l'agence et le ministère.

Il n'y a pas de formule générale quant à la manière d'appliquer les contrats. C'est aux ministères et aux agences de définir comment sera mis en œuvre cet aspect de l'approche par les performances, de sorte que les pratiques varient en la matière. Certains ministères formulent ce qui équivaut à des instructions, alors que d'autres s'engagent dans des négociations plus élaborées entre ministère et agence, comme dans une relation contractuelle. Les contrats ne sont pas légalement contraignants et, sauf exception, les ministres sont généralement impliqués dans la négociation et la signature des contrats.

Cette partie du dispositif semble être appliquée de façon très inégale d'un ministère à l'autre et au sein d'un même ministère. En général les agences bien gérées utilisent les contrats pour leur planification stratégique et leur gestion interne, alors que d'autres agences consacrent peu de moyens à un tel exercice.

Même s'il n'y a guère d'indications quant à la manière de rédiger les contrats et de s'en servir, le Service d'Audit de l'État a pour mission d'évaluer non seulement les performances des agences, mais également le mode de fonctionnement de la gestion des performances et du système budgétaire. Les critères que le Service d'Audit de l'État est chargé d'utiliser pour vérifier la gestion des performances et le système budgétaire ne sont pas formulés de manière explicite.

On notera que le ministère des Finances ne se considère comme responsable que de la structure commune du système des contrats et de la

gestion de la performance, mais que de leur côté, les autres ministères ne s'estiment pas responsables de la qualité du cadre des contrats de performance et de la façon dont ce cadre est plus ou moins largement appliqué.

5.3. *Rendre compte des résultats*

La loi fait obligation aux ministères et aux agences de rendre compte de la réalisation de leurs objectifs et de leurs résultats financiers. Le Service d'Audit de l'État a pour mission de vérifier l'information fournie sur les performances et la façon dont la gestion des performances et le système budgétaire sont appliqués. Cependant le fait de ne pas réaliser les objectifs souhaités ne met en jeu aucune responsabilité juridique ; de manière plus générale, il n'y a pas de sanctions ou de récompenses qui soient associées aux performances – qu'il s'agisse de « sanctions organisationnelles » (par exemple un changement de niveau dans les dotations budgétaires des agences) ou de « sanctions individuelles » visant le personnel et l'encadrement.

Rendre compte des performances revêt principalement les formes suivantes :

- Le gouvernement est tenu par la Constitution de transmettre au Parlement un rapport sur les activités du gouvernement et sur les actions qu'il a menées suite aux décisions du Parlement. Dans la pratique actuelle, ce rapport prescrit par la Constitution est élaboré en résumant les versions préliminaires des rapports sur les performances établis par chaque ministère et agence. Ces textes sont ultérieurement inclus dans les rapports annuels de chaque ministère et agence (voir ci-après).
- Au printemps, chaque agence prépare un rapport annuel (rapport financier et rapport sur les performances) concernant ses activités. La partie performances doit contenir une brève description des principales opérations de l'agence et des changements qu'elles ont connus, et signaler, indicateurs à l'appui, le résultat de ces opérations en procédant à des comparaisons avec les résultats recherchés. A partir des rapports des agences, chaque ministère prépare un rapport qui couvre les secteurs et les institutions dont il a la responsabilité, et il le transmet au Parlement à la mi-mai.
- Le rapport sur les performances de l'ensemble de l'appareil administratif est contenu dans un « rapport sur les finances de l'État et sur l'exécution du budget de l'État ». Ce rapport est imposé par la Constitution ; il contient les principales informations sur les performances, des analyses de l'efficacité des politiques menées, les économies réalisées, et la productivité des opérations effectuées, ainsi que des informations générales sur l'exécution du budget.

- Les objectifs quantitatifs que contient le budget sont accompagnés de données comparatives sur les résultats de l'année précédente lorsqu'elles sont disponibles.
- Il y a enfin des rapports sur des domaines particuliers que le gouvernement transmet au Parlement, par exemple sur les affaires sociales ou la santé.

La préparation de ces rapports est une obligation légale, alors que la façon dont les objectifs sont fixés est laissée dans une large mesure à la discrétion des ministères et des agences. Les ministres sont tenus pour responsables des performances sans qu'il soit spécifié comment ces performances devraient être réalisées. En un sens on peut y voir la version la plus achevée d'un système de gestion et de budgétisation axé sur les résultats : on ne dicte pas du tout aux unités opérationnelles comment elles doivent se gérer, elles ont simplement à rendre compte de leurs résultats, quel qu'en soit le mode de définition.

En principe un lien clair devrait être établi entre les rapports provenant des agences et ceux provenant des ministères. Il semble toutefois que ce soit rarement le cas. De même laisse-t-on entendre qu'il y a largement la place pour des améliorations du côté de la fiabilité, de la pertinence et de la ponctualité des informations sur les performances. Comme on l'a noté plus haut, il est généralement reconnu qu'il y a d'énormes différences dans le secteur public quant au degré et à la qualité de la mise en œuvre des comptes-rendus portant sur les résultats atteints.

5.4. L'évaluation

Il est souhaité et recommandé que les agences soient évaluées approximativement tous les quatre à six ans. Dans la pratique la façon de réaliser ces évaluations varie beaucoup selon les ministères. Les universités et les centres de recherche de l'État sont évalués régulièrement par des évaluateurs internationaux travaillant sur contrat. Dans d'autres secteurs les évaluations sont plus sporadiques. L'Institut finlandais de gestion publique, ou un autre cabinet-conseil, est souvent chargé par contrat, au terme d'une procédure d'adjudication, d'effectuer l'évaluation d'une agence.

Outre les évaluations d'agences, il existe également des évaluations de politiques publiques, que la loi rend obligatoires dans certains cas. Par exemple la Loi de 2001 sur les aides de l'État prescrit que toutes les agences accordant des aides ou des subventions de l'État doivent étudier et évaluer l'efficacité et les résultats des différentes formes d'aide et les impacts de ces dispositions sur les personnes, la situation du marché, l'environnement et les parties prenantes.

Encadré 9. **Le contrôle de l'information sur les performances**

Le Service d'Audit de l'État vérifie l'information sur les performances fournie par les ministères et les agences. Ces audits sont réalisés en tant qu'élément essentiel du contrôle financier traditionnel.

Selon les propres termes du Service d'Audit de l'État*, le contrôle de performance consiste à évaluer :

- l'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités de gestion ;
- la fiabilité et la pertinence de l'information utilisée dans la prise de décision ;
- la fixation des objectifs et le raisonnement qui y a conduit ;
- l'efficacité des systèmes de contrôle, de suivi et d'évaluation ;
- la légalité de la gestion des tâches et le respect des objectifs ;
- la conformité avec le budget de l'État.

Les différents contrôles de performance sont résumés dans un rapport de synthèse annuel. On notera que l'effectif total du SEA est de 130 personnes en équivalents plein-temps. Bien que nombre de fonctions de contrôle soient remplies par le biais d'audits internes, il apparaît que la taille du Service d'Audit impose une limite à l'étendue des contrôles de performance qui peuvent être effectués.

Comme on l'a signalé à la section 2, le Service d'Audit de l'État est passé du ministère des Finances au Parlement. On ne voit pas encore clairement si la nature des contrôles de performance s'en trouvera changée.

* Service d'Audit de l'État, Helsinki, 2001.

5.5. Conclusion

L'une des intentions des réformes opérées en Finlande était de mieux éclairer la préparation du budget et les choix budgétaires. Bien que l'information soit présentée dans les mêmes documents, aucune tentative n'a été faite pour lier effectivement les ouvertures de crédits et les objectifs. De même l'information sur les résultats et les comptes financiers ne sont pas intégrés, bien que les deux types d'information figurent dans les mêmes documents. Ce second point est d'autant plus étonnant que la Finlande dispose d'un système comptable basé sur les droits constatés, que l'on considère souvent comme un moyen de mieux rapprocher les dépenses et les résultats. Les entretiens avec des fonctionnaires de différentes parties du secteur public finlandais ont révélé que pour l'instant, l'information sur les

performances n'est guère utilisée lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau et la répartition des crédits. Cela donne à penser qu'une meilleure intégration serait nécessaire.

Le Parlement, et en particulier la Commission des Finances ont poussé à la réforme des rapports transmis par le gouvernement au Parlement, et il existe actuellement un groupe de travail créé par le Parlement qui prépare cette réforme. L'orientation de celle-ci est de fusionner les comptes financiers annuels de l'État et le rapport annuel sur les finances de l'État et sur l'exécution du budget de l'État pour en faire un ensemble de documents pleinement intégrés faisant état des résultats à la fois financiers et opérationnels.

Laisser la responsabilité de la mise en œuvre des réformes aux ministères et aux agences présente des aspects positifs. Les avantages concernent en principe l'appropriation des réformes par les intéressés, une forte implication, et la bonne adaptation au contexte dans lequel les systèmes de gestion et de budgétisation vont avoir à opérer. Cependant on constate qu'en Finlande le principal résultat est un degré de mise en œuvre très inégal selon les ministères et selon les agences.

En réponse à ces préoccupations, le ministère des Finances a créé deux groupes de travail sur ce problème. L'orientation générale de la réforme est de renforcer les règles légales concernant les comptes-rendus relatifs aux performances, de manière à fournir un cadre de présentation plus uniforme.

La bonne fin des recommandations formulées par les deux groupes de travail pour remédier à ces insuffisances n'est nullement garantie. Ce n'est pas la première fois que ces problèmes sont signalés en Finlande, et ce n'est pas la première que l'on essaie de s'y attaquer. Néanmoins, l'intérêt accru que portent désormais le Parlement et le gouvernement aux informations et procédures relatives à la responsabilité pourrait témoigner de leur volonté de s'approprier politiquement l'établissement des cibles de performance, et de ce fait même appuierait des améliorations. Ces problèmes ne se limitent pas à la Finlande, car on les trouve dans la majorité des pays membres de l'OCDE qui mettent en œuvre des réformes axées sur les résultats.

6. Conclusions

Comme on l'a noté dans l'introduction, les trois objectifs fondamentaux d'un système de budgétisation sont les suivants :

- Inculquer et faire respecter une discipline budgétaire d'ensemble (autrement dit veiller à ce que le gouvernement ne dépense pas au total plus qu'il n'est nécessaire pour assurer la réalisation de la totalité de ses objectifs).

- Répartir (et redéployer) les ressources conformément à l'évolution des priorités gouvernementales (autrement dit, dépenser pour ce qui est estimé politiquement le plus important – c'est l'efficacité dans la répartition).
- Encourager l'efficacité dans l'utilisation des ressources budgétaires consacrées aux programmes et aux services (autrement dit promouvoir l'efficacité dans l'action).

Il est également important que ces objectifs fondamentaux de la budgétisation soient atteints dans la transparence et de manière responsable. Le Parlement a un rôle essentiel à jouer à cet égard.

La robustesse dont le système budgétaire finlandais a fait preuve en réponse à la crise financière des années 90 a démontré que ce système fonctionne remarquablement bien pour ce qui est d'inculquer et de faire respecter une discipline budgétaire globale. Il s'agissait toutefois d'un contexte de crise. La croissance des dépenses est maintenant supérieure à celle que visait le gouvernement, et qui constituait un objectif jugé peu ambitieux par les observateurs extérieurs. Faire appel à une véritable programmation glissante pluriannuelle des dépenses aiderait à faire respecter la discipline budgétaire.

Un tel cadrage pluriannuel des dépenses servirait de base à l'approfondissement des aspects budgétaires des Accords de Coalition dans ce domaine. Selon certains hauts responsables, un véritable redéploiement des dépenses entre ministères était impossible sauf à l'occasion de l'étroite fenêtre d'opportunité qui s'ouvre lors de la formation d'un nouveau gouvernement. Il est nécessaire de renforcer les principes de bonne gouvernance qui régissent l'élaboration des Accords de Coalition.

Le degré de transparence du processus d'élaboration du budget est digne d'éloge, et l'exemple de la Finlande prouve qu'un haut niveau de transparence ne fait pas obstacle à un comportement budgétaire responsable, voire peut y contribuer. Il s'agit toutefois d'un jugement préliminaire.

Le Parlement apparaît comme un acteur de faible poids dans le système budgétaire finlandais, en dépit de ses pouvoirs et des droits que lui reconnaît la Constitution. Le Parlement continue à se polariser sur des changements budgétaires mineurs, alors que les transformations que connaît le processus exigent une surveillance et un suivi de plus grande ampleur. Le Parlement ne décide pas du niveau global des dépenses publiques avant de décider de leur répartition. Cela fait obstacle à tout redéploiement et favorise une croissance larvée des dépenses globales. Le Parlement est en fait conscient qu'il lui faut renforcer son influence dans le processus budgétaire et il envisage des réformes dans ce domaine. L'initiative qu'il a prise de placer le Service d'Audit de l'État sous l'autorité, non plus de l'Exécutif, mais du législateur, est peut-être un fait porteur d'avenir.

Il y a eu ces dernières années une « révolution culturelle » en matière de gestion publique en Finlande. Ce pays a rompu avec sa longue tradition de contrôle centralisé, détaillé et formaliste et il a été capable d'adopter le principe d'une gestion flexible. L'efficacité de l'action gouvernementale s'en est trouvée certainement améliorée et de l'avis général, une telle souplesse a permis à la Finlande d'encaisser le choc de la crise budgétaire en opérant des coupes claires dans les crédits sans que les services publics en pâtissent dans les mêmes proportions.

Il subsiste naturellement des tensions entre centralisation et décentralisation. Certaines agences se plaignent de ce que leurs ministères de tutelle se sont bornés à remplacer le contrôle des moyens par le contrôle des « produits ». On peut cependant voir là un épisode dans le déroulement d'une réforme où ministères et agences apprennent à opérer dans ce nouvel environnement, plutôt qu'un jugement général porté sur l'ensemble du système ; la remarque n'est certainement pas valable pour tous les ministères. En fait le degré inégal de mise en œuvre du système de budget axé sur les résultats est un problème avec lequel la Finlande est maintenant aux prises.

Il est également tout à fait indispensable de mieux intégrer informations financières et informations sur les performances. Cela répondrait à l'une des intentions initiales des réformes finlandaises, qui était de fournir de meilleures informations pour l'élaboration du budget et pour les décisions budgétaires, tout en favorisant également les redéploiements de crédits.

Notes

1. Voir pour plus de détails Schick, A. « L'évolution du rôle des services centraux du budget. » *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* (2001), vol. 1, n° 1.
2. Pour une analyse détaillée des mesures d'assainissement budgétaire prises par le gouvernement dans les années 90, voir Tarkka, H. et S. Tulla. « Réaffectation des ressources – Harmoniser priorités politiques et dotations budgétaires : Finlande. » *Revue de l'OCDE sur la budgétaire* (2001), vol. 1, n° 2.
3. Pour de plus amples détails sur l'économie finlandaise et l'incidence du vieillissement démographique, voir OCDE, *Études économiques : Finlande*, notamment l'année 2000.
4. OCDE, *Études Économiques : Finlande* (2000).
5. Aux Pays-Bas par exemple, les cadrages budgétaires utilisés dans les Accords de Coalition sont intelligemment conçus. Pour plus d'informations, voir Blondal, J. R. et Kristensen, J. K., « Le processus budgétaire aux Pays-Bas », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* (2001), vol. 1, n° 3.
6. La Suède dispose d'un système où les agrégats budgétaires sont officiellement décidés au printemps. Voir Blondal, J.R. « Le processus budgétaire en Suède », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* (2001), vol. 1, n° 1.

7. La Constitution a fait récemment l'objet d'une révision qui est entrée en vigueur en 2000. Bien des dispositions fondamentales relatives aux droits et aux attributions du Parlement sont toutefois restées inchangées.
8. Sur les 27 pays Membres répondant à l'enquête annuelle de l'OCDE sur le budget, 13 votent d'abord sur le montant total des dépenses avant de se prononcer sur les détails.
9. La Finlande a un secteur d'entreprises d'État d'une ampleur exceptionnelle, tant en valeur absolue que par le nombre de secteurs où s'exercent leurs activités. Dans la mesure où ces entreprises n'exercent pas de fonctions régaliennes de l'État, elles ne sont pas couvertes par ce rapport.

Table des matières

La budgétisation a-t-elle un avenir ? <i>Allen Schick</i>	7
Pratiques modernes de gestion financière <i>Ian Ball</i>	57
L'horizon budgétaire <i>Daniel Tarschys</i>	89
L'investissement dans les actifs financiers privés pour répondre à des besoins à long terme <i>Jón R. Blöndal</i>	121
La procédure budgétaire en Finlande <i>Jón R. Blöndal, Jens Kromann Kristensen et Michael Ruffner</i>	135