

La procédure budgétaire en Suède

par
Jón R. Blöndal*

I. Introduction

Alors qu'elle bénéficiait des plus forts excédents budgétaires de tous les pays Membres de l'OCDE à la fin des années 80, la Suède a enregistré ensuite les déficits budgétaires les plus élevés de tous les pays Membres de l'OCDE. Ces énormes déficits se sont accompagnés d'une hausse massive de la dette publique. En cinq ans à peine, le niveau de la dette brute s'est accru de moitié. Cependant, vers la fin des années 90, l'équilibre budgétaire a été rétabli et maintenant elle bénéficie de nouveau d'excédents importants.

Le gouvernement a estimé que la procédure budgétaire elle-même avait joué un rôle important dans la détérioration des finances publiques. Le but de ce rapport est de décrire en détail les réformes introduites dans ce domaine en Suède. L'analyse est divisée en quatre parties. La section 2 étudie la procédure d'élaboration du budget. La section 3 examine le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire. Les sections 4 et 5 se concentrent sur l'exécution du budget. La section 4 s'interroge sur la flexibilité dont bénéficient les responsables budgétaires dans l'exécution du budget, tandis que la section 5 traite du nouveau régime de responsabilité basé sur les résultats qui a été mis en place en contrepartie de ce supplément de flexibilité. Dans la mesure où le rapport couvre la totalité du cycle budgétaire, il présente une vue d'ensemble de la gestion publique en Suède.

En lisant ce rapport il faut garder présent à l'esprit que la Suède a été généralement à l'avant-garde des évolutions en matière de budget et de gestion publique. Les réformes introduites en Suède après la crise des finances publiques se sont appuyées sur tout un ensemble qui était déjà fort moderne, et les réformes avaient de leur côté été débattues en Suède avant que la crise n'éclate. Celle-ci a

* Jón R. Blöndal est Administrateur principal à la Division du budget et gestion, Service de la gestion publique, OCDE.

simplement ouvert une fenêtre d'opportunité permettant d'appliquer ces réformes à grande échelle et à très bref délai.

2. La procédure d'élaboration du budget

2.1. Introduction

Comme on l'a noté, la procédure d'élaboration du budget en Suède a connu des transformations fondamentales au cours des années 90, dans la mesure où les autorités suédoises étaient convaincues qu'elle avait contribué de façon importante à la détérioration du solde budgétaire.

Les principaux éléments des réformes opérées étaient l'introduction d'un cadrage budgétaire pluriannuel et l'existence d'une approche imposée du sommet en matière de procédure budgétaire. On a prévu un projet de loi de printemps sur la politique budgétaire qui permet au Parlement de discuter et d'approuver les principaux agrégats du cadre budgétaire. La procédure budgétaire est devenue plus générale grâce à l'inclusion d'organismes qui fonctionnaient auparavant hors budget, particulièrement dans le domaine de la sécurité sociale. On a adopté le principe du budget brut (avec séparation entre recettes et dépenses) de façon à accroître la transparence de certaines transactions – ici encore cela concerne surtout la Sécurité sociale. Ce principe n'a cependant pas été appliqué à la facturation des services collectifs aux usagers lorsqu'il est apparu que cela pourrait décourager le recours à de telles redevances. Tous les crédits permanents budgétaires qui sont automatiquement reconductibles ont été supprimés, et ils font désormais l'objet d'un examen et d'un vote chaque année (cela concerne au premier chef les prestations sociales). En outre l'exercice budgétaire, qui commençait auparavant en juillet, a fait place à l'année civile, et on a renforcé les bases juridiques des travaux budgétaires. A cet effet une Loi sur la gestion budgétaire a été votée, et on a introduit de nouvelles dispositions dans le règlement du Parlement en ce qui concerne la procédure budgétaire. Concrètement, cela s'est souvent traduit par la codification de pratiques qui relevaient auparavant de décisions administratives ou de la simple tradition.

La matière de cette section est organisée autour des trois phases de la nouvelle procédure d'élaboration du budget :

- Phase I : le cadrage budgétaire pluriannuel.
- Phase II : la réunion budgétaire du Conseil des ministres.
- Phase III : « Chaque ministre est son propre ministre des Finances ».

La phase I consiste à actualiser le cadrage budgétaire pluriannuel, qui va servir de base aux phases ultérieures de la procédure budgétaire. Le ministère des

Encadré 1. Calendrier de la préparation du budget

Janvier-mars

Le ministère des Finances actualise le cadrage budgétaire pluriannuel à partir des demandes de crédits émanant des ministères dépensiers.

Courant mars

Le ministre des Finances présente au Conseil des ministres ses recommandations budgétaires pour l'année à venir et les deux années suivantes.

Fin mars

Réunion budgétaire du Conseil des ministres, qui approuve le montant total des dépenses pour l'année à venir et les deux années suivantes, et fixe à titre indicatif le montant des crédits pour chacun des 27 secteurs de dépenses.

15 avril

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

Avril-mai

Les ministères dépensiers mettent au point la répartition des crédits dans leurs secteurs de dépenses respectifs.

15 juin

Le Parlement approuve, éventuellement après amendements, le projet de loi sur la politique budgétaire.

Juin-août

Préparation des documents budgétaires.

Début septembre

Le Conseil des ministres se met d'accord sur le texte final à soumettre au Parlement.

20 septembre

Présentation du projet de loi de finances au Parlement.

Finances, qui est en charge, procède à l'examen critique des informations fournies par les ministères dépensiers.

La phase II est celle de la réunion budgétaire du Conseil des ministres, dans laquelle on procède à la répartition des ressources au niveau macro, en décidant du montant total de financement pour chacun des 27 secteurs de dépenses (voir encadré 2). Il s'agit d'une décision collective du Conseil des ministres, prise sur la base des recommandations formulées par le ministre des Finances. Les décisions

Encadré 2. Les 27 secteurs de dépenses

Le budget suédois compte environ 500 chapitres budgétaires. Il existe des chapitres distincts pour les coûts d'exploitation, les programmes de transferts et les dépenses d'investissement. La majorité des chapitres concerne les dépenses de fonctionnement, principalement celui des agences administratives.

Les réformes budgétaires récentes ont introduit une innovation consistant à rassembler les crédits en 27 secteurs de dépenses (voir la liste dans l'annexe 1). C'est sur cette base que le projet de loi sur la politique budgétaire de printemps et le projet de loi de finances sont présentés au Parlement. Auparavant les crédits budgétaires étaient ventilés selon les ministères responsables. Les 27 secteurs de dépenses ont été proposés au Parlement parce qu'il désirait avoir une présentation des dépenses sur chaque domaine de l'action publique plus claire que le découpage par ministères. Ils ont été également conçus de façon à refléter la structure des commissions parlementaires.

Comme il y a en Suède 13 ministères, un ministre peut être responsable de plus d'un secteur de dépenses. Il y a également des exemples de deux ministères ou plus responsables d'un secteur de dépenses. Dans ces cas-là la responsabilité de chaque chapitre du secteur de dépenses incombe à chacun des ministres. En dépit de cette complexité apparente, les responsables suédois ont souligné que cette présentation fonctionne de façon satisfaisante.

prises lors de cette réunion sont intégrées dans le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire qui est soumis au Parlement.

Dans la phase III, le ministère des Finances se tient largement à l'écart du détail de la procédure budgétaire, et « chaque ministre est son propre ministre des Finances », en ce sens que chaque ministre est responsable de la répartition du montant total des crédits de son secteur de dépenses entre les différents chapitres budgétaires (comme il y a 13 ministères chaque ministre peut être responsable de plus d'un secteur de dépenses). La phase III s'achève par un examen final des répartitions de crédits proposées par les ministres dépensiers pour chaque secteur de dépenses, examen effectué par le ministère des Finances et par le Conseil des ministres.

2.2. Le cadrage budgétaire pluriannuel

La Suède a recours à un cadrage budgétaire pluriannuel comme base de la procédure budgétaire annuelle. Son horizon est triennal, à savoir le prochain budget et les deux années suivantes.

Le cadrage budgétaire pluriannuel assure la liaison entre les objectifs de la politique budgétaire du gouvernement vus dans un contexte macro-économique, et leur mise en œuvre dans un contexte opérationnel. Il fonctionne à trois niveaux étroitement emboîtés. Le premier niveau constitue l'articulation des objectifs budgétaires du gouvernement en termes macro-économiques *i.e.* niveau d'excédents ou de déficit en pourcentage du PIB. Au second niveau ces objectifs se traduisent par un montant maximum de dépenses totales fondé sur certaines hypothèses économiques. Au troisième niveau on accentue l'opérationnalisation du plafond de dépenses en spécifiant à titre indicatif les montants de crédits accordés à chacun des 27 secteurs de dépenses (voir encadré 2).

Le cadrage budgétaire pluriannuel est légalement contraignant. Le Parlement approuve le montant maximum des dépenses totales de l'État (niveau 2) et le montant indicatif des crédits pour chacun des 27 secteurs de dépenses (niveau 3). Les limites sont formulées en valeur nominale. Le total des montants indicatifs de crédits pour les 27 secteurs de dépenses est inférieur au montant maximum des dépenses totales. Cette différence constitue la « marge budgétaire ». Par exemple, la marge budgétaire serait de 1.5 % pour l'année 1, de 2 % pour l'année 2 et de 2.5 % pour l'année 3. Cette marge budgétaire a pour but de fournir un amortisseur en cas d'erreurs de prévision, de façon à ce que l'on ne soit pas obligé de corriger le montant maximum de dépenses totales approuvé par le Parlement.

Une fois que l'on dispose d'un cadrage budgétaire pluriannuel, le point de départ de l'exercice budgétaire annuel consiste à actualiser les informations sur l'année 2 du cadrage. Ce dernier fournit ainsi un « point d'ancrage » à la procédure budgétaire annuelle et favorise donc une certaine discipline. Avant les réformes les plus récentes, la Suède avait eu recours à des prévisions pluriannuelles, mais elles n'avaient aucun caractère contraignant et n'étaient pas formulées sur une base glissante. Chaque année débutait avec de nouvelles prévisions pluriannuelles que l'on préparait sans chercher à les harmoniser avec les prévisions antérieures.

Le ministère des Finances commence par réexaminer les perspectives macro-économiques de l'année à venir, pour voir si les hypothèses économiques utilisées dans le cadrage budgétaire pluriannuel restent valables. La perspective macro-économique actualisée joue un rôle essentiel pour déterminer l'orientation de la politique budgétaire. Par exemple une croissance économique plus forte que prévue dégagerait des ressources supplémentaires pour l'année à venir. L'expérience récente a montré que les hypothèses économiques adoptées ont été prudentes. Les moyens financiers ainsi « dégagés » ont servi à diminuer la dette à un rythme plus accéléré, et n'ont pas été utilisés pour financer des dépenses nouvelles.

Le ministère des Finances tient cependant à souligner que pour formuler les hypothèses économiques qui sous-tendent le cadrage budgétaire pluriannuel, ses

experts font preuve du plus grand discernement et ne choisissent pas systématiquement des hypothèses exagérément prudentes. Le ministère des Finances examine effectivement les prévisions économiques élaborées par les institutions financières et autres grands instituts pour aboutir à ses propres prévisions. Les hypothèses économiques qu'il utilise ne sont toutefois soumises à l'examen d'aucun organisme extérieur. On remarquera qu'auparavant, les hypothèses économiques utilisées par le ministère des Finances ont eu tendance à pécher par excès d'optimisme. Pour rendre compte de la meilleure qualité des hypothèses économiques, on cite deux raisons institutionnelles. En premier lieu, le passage de l'exercice budgétaire à l'année civile a permis de faire cadrer les séries temporelles de données économiques avec le budget, ce qui a fait disparaître les corrections qu'il fallait apporter à chaque coup. En second lieu, une réorganisation opérée à l'intérieur du ministère des Finances a rapproché les travaux de prévision économique des travaux budgétaires, ce qui n'était pas le cas auparavant. Mais on ne doit pas non plus sous-estimer l'effet correcteur qu'a eu à cet égard la crise économique.

Parallèlement au réexamen par le ministère des Finances des hypothèses économiques figurant dans le cadrage budgétaire, chaque ministère dépensier réexamine de son côté les hypothèses qui sous-tendent les montants indicatifs de crédits prévus pour eux par le cadrage budgétaire pluriannuel. Début février au plus tard, chaque ministère dépensier doit présenter au ministère des Finances ses demandes budgétaires pour l'année à venir, accompagnées de prévisions pour les quatre prochaines années (bien que seules les deux premières années prévisionnelles serviront au cadrage pluriannuel révisé).

Les demandes budgétaires doivent être réparties en « crédits de reconduction » et « crédits pour mesures nouvelles ». La première catégorie implique donc une mise à jour des montants financiers prévus antérieurement. Le rôle et le contenu des demandes budgétaires seront commentés un peu plus loin dans cette même section.

Le ministère des Finances examine d'un œil critique les demandes budgétaires présentées par les ministères dépensiers car ceux-ci ont tendance à surestimer les montants budgétaires nécessaires. A ce stade, des discussions techniques sont organisées entre les fonctionnaires du ministère des Finances et leurs homologues des ministères dépensiers, de façon à clarifier les désaccords susceptibles d'apparaître à l'égard des hypothèses qui sous-tendent certaines demandes budgétaires.

Le ministère des Finances se donne les moyens d'« anticiper » ce que les ministères vont faire à cet égard, notamment en ce qui a trait aux programmes de transferts sociaux. Il a par exemple élaboré ses propres modèles de projection des dépenses pour les principaux programmes de transferts. L'accent mis sur ces programmes vient du fait que les montants financiers révisés font apparaître de

faibles écarts pour les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement, alors qu'en matière de programmes de transferts les écarts sont sensibles.

S'appuyant sur l'examen critique qu'il a effectué à partir des demandes budgétaires soumises par les ministères dépensiers, le ministère des Finances élabore les recommandations budgétaires qu'il va soumettre au Conseil des ministres. Ces recommandations couvrent le montant total des dépenses et les montants indicatifs de crédits pour les 27 secteurs de dépenses du prochain budget et des budgets des deux années à venir. Le montant total des dépenses pour l'année budgétaire à venir et pour l'année suivante doit être en conformité avec le niveau maximum spécifié dans le cadrage budgétaire pluriannuel mis en place. Aucune information sur les détails particuliers de ces recommandations n'est rendue publique tant que celles-ci n'ont pas été présentées dans leur intégralité au Conseil des ministres. Le ministère des Finances ne consulte les ministères dépensiers que pour clarifier des détails techniques (cf. supra). Il transmet également au Conseil des ministres, pour information, l'ensemble des demandes budgétaires émanant des ministères dépensiers. Par ailleurs le ministère des Finances ne fait aucun commentaire sur la façon dont les demandes budgétaires se répartissent par chapitre, mais s'en sert plutôt comme « composants » pour calculer les montants agrégés. Si toutefois le ministère des Finances recommande pour un secteur de dépenses un montant de crédits en baisse avec lequel le ministre responsable ne serait pas d'accord, il aura des recommandations précises à formuler à cet égard. C'est le cas notamment pour les programmes de transferts.

2.3. La réunion budgétaire du Conseil des ministres

Les recommandations du ministère des Finances sont transmises au Conseil des ministres plusieurs jours avant la réunion du conseil fin mars consacrée au budget. Cette réunion, qui se tient dans une résidence du Premier ministre située en dehors de Stockholm, dure généralement deux jours. Elle réunit tous les ministres ainsi que les ministres adjoints du ministère des Finances et du service du Premier ministre. Les hauts fonctionnaires du ministère des Finances et du service du Premier ministre y participent également pour répondre aux demandes d'informations complémentaires.

Il faut souligner qu'il n'y a eu aucune réunion du Conseil des ministres concernant le budget. Le ministre des Finances aura simplement consulté le Premier ministre sur ses recommandations avant de les soumettre au Conseil des ministres. En particulier les recommandations du ministre des Finances concernant les montants financiers indicatifs de chaque secteur de dépenses n'auront pas été discutés en bilatéral avec les ministres responsables avant la réunion budgétaire du Conseil des ministres. C'est également la première fois que les ministres auront la possibilité de voir les demandes budgétaires formulées initialement par leurs collègues.

A cette réunion budgétaire du Conseil des ministres, les discussions tournent généralement autour des efforts que font les ministres en vue d'obtenir des moyens supplémentaires pour des mesures nouvelles concernant leurs secteurs de dépenses respectifs. Ils s'y emploient en cherchant à redéployer des moyens provenant d'autres secteurs de dépenses, faute de quoi il leur faut financer ces mesures nouvelles par des redéploiements à l'intérieur de leurs propres secteurs de dépenses. Le ministère des Finances établit explicitement un seuil monétaire minimum pour les mesures nouvelles à inscrire à l'ordre du jour de la réunion, à moins qu'il s'agisse d'initiatives d'une importance politique telle qu'elle justifie qu'on en discute à ce stade. Ce seuil a pour objet de garantir que des majorations d'ampleur marginale seront financées par des annulations de crédits ailleurs au sein d'un secteur de dépenses au lieu de venir grossir un total d'un montant substantiel. Il permet également de limiter la discussion dans de telles réunions aux grands programmes de transferts.

Les ministres sont obligés de « digérer » une énorme quantité d'informations au cours de la réunion budgétaire du Conseil des ministres, et ils disposent de relativement peu de temps pour s'y préparer. Il s'agit apparemment d'éviter le phénomène du « saute-mouton » en vertu duquel le consentement accordé à une proposition ministérielle isolée sert à justifier que l'on en accepte d'autres, ce qui compromet la discipline budgétaire. En concentrant toutes les décisions sur une seule réunion, on voit plus clairement le résultat final, et on perçoit mieux le fait que toute proposition acceptée entraînera des réductions de crédits dans d'autres secteurs. On peut faire valoir que des délais aussi réduits vont à l'encontre d'une répartition efficiente des ressources entre les 27 secteurs de dépenses, mais ils servent néanmoins à renforcer la discipline budgétaire globale.

A la fin de la réunion le Conseil des ministres se sera mis d'accord sur un montant de dépenses totales pour l'année à venir et les deux années suivantes, à quoi s'ajoutent les montants financiers indicatifs concernant chacun des 27 secteurs de dépenses. Les décisions budgétaires prises à cette réunion sont ensuite officialisées par les Minutes du Conseil et le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire. Elles seront de ce fait davantage contraignantes, car il sera plus difficile aux ministres de chercher à les faire changer. Cela va jouer un grand rôle dans la phase suivante de la procédure budgétaire (le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire sera commenté dans la section 3).

2.4. « Chaque ministre est son propre ministre des Finances »

Il faut souligner que toutes les décisions précitées concernent le niveau des secteurs de dépenses, et non celui des chapitres budgétaires. C'est seulement dans la troisième phase de l'élaboration de la procédure budgétaire que de telles décisions sont prises par les ministres responsables de chaque secteur de dépenses.

« Chaque ministre est son propre ministre des Finances », dans le cadre des limites imparties à son secteur de dépenses. Au cours de cette phase le ministère des Finances reste largement à l'écart de la procédure budgétaire. Les ministres dépensiers ont pu de ce fait s'approprier davantage leurs propositions budgétaires respectives, et être mieux à même de repérer dans leurs secteurs de dépenses des programmes moins prioritaires pour financer des initiatives qui le sont davantage.

Après la réunion budgétaire du Conseil des ministres, les ministères dépensiers disposent de deux mois pour préparer leurs premières répartitions par chapitres, qu'ils doivent soumettre au ministère des Finances à la mi-mai. Le ministère des Finances peut contester telle ou telle répartition, mais cela se produit rarement – preuve, parmi d'autres, de la responsabilité que chaque ministre assume à l'égard de ses demandes budgétaires. A ce stade il faut des circonstances tout à fait exceptionnelles pour que le montant financier d'un secteur de dépenses soit majoré, et cette majoration devrait s'accompagner d'amputations correspondantes dans un autre secteur de dépenses. Les demandes budgétaires finales sont approuvées en Conseil des ministres au mois d'août. Le projet de loi de finances est présenté au Parlement le 20 septembre.

C'est au cours de cette phase que les informations sur les performances font leur apparition dans la procédure budgétaire. Les demandes budgétaires initiales adressées au ministère des Finances et servant à actualiser le cadrage budgétaire pluriannuel ne font en moyenne que 2 ou 3 pages par chapitre, et elles ne contiennent que des informations financières. Aux yeux du ministère des Finances, les informations sur les performances ont dans la plupart des cas une influence *indirecte* sur les chapitres. L'incidence qu'exercent à la marge de telles informations est d'une ampleur qui peut se satisfaire de simples redéploiements au sein d'un secteur de dépenses. En outre les ministères dépensiers sont les mieux placés pour apprécier l'intérêt des informations sur les performances, et il serait inopportun de faire accompagner les demandes budgétaires adressées au ministère des finances d'une information aussi détaillée.

Les informations sur les performances sont contenues dans les rapports annuels de chaque agence administrative, qui sont publiés chaque année au mois de mars. On les trouvera commentés de façon plus détaillée à la section 5. Les commentaires des agences administratives ont tendance à insister sur l'utilisation limitée qui est faite des informations sur les performances dans la procédure budgétaire. Cela tient en partie au fait que les agences surestiment le rôle que les informations sur les performances peuvent jouer dans cette procédure, et ne savent pas (ou ne veulent pas voir) que ces informations ne doivent maintenant être prises en considération que dans cette phase-ci de l'élaboration de la procédure budgétaire, et non pas dans les demandes budgétaires originelles présentées au ministère des Finances ou à la réunion budgétaire du Conseil des ministres. Une autre explication est qu'à ce stade de la procédure budgétaire, les ministères

Encadré 3. Les premiers essais d'informations sur les performances

On notera qu'au début des années 90 la Suède a fait l'expérience de demandes budgétaires très détaillées adressées au ministère des Finances, et accordant une grande place aux informations sur les performances. Cette tentative n'a pas eu beaucoup de succès, d'où peut-être une réaction hostile à l'utilisation par les ministères de telles informations. On demandait essentiellement aux agences administratives de préparer tous les trois ans des évaluations approfondies de leurs activités. Ces évaluations donnaient toutes une image positive de chaque aspect de leurs activités. Le résultat est que beaucoup ont estimé que les agences étaient incapable de rendre compte de leur fonctionnement, ce qui peut expliquer que certains ministères n'aient fait qu'un usage limité des rapports annuels établis par les agences. Un autre résultat de cette expérience est que les demandes budgétaires des agences avaient « la taille d'annuaires téléphoniques ». Il était absolument impossible d'exploiter ces informations dans la procédure d'élaboration du budget, ce qui peut expliquer la dimension très réduite des documents budgétaires que demande maintenant le ministère des Finances pour les demandes de crédits. Il est à noter que les agences administratives n'ont pas jugé avoir reçu suffisamment de directives de leur ministère pour procéder aux évaluations approfondies.

dépensiers ont une capacité limitée d'utiliser des informations sur les performances. Les ministères dépensiers ont tendance à s'organiser de manière à ce que les fonctions budget et gestion soient confiées aux mêmes fonctionnaires responsables des politiques de leur département. C'est un modèle qui a des inconvénients, car les hauts responsables de chaque ministère dépensier cependant se concentrent plus sur les questions politiques et juridiques plutôt que sur les problèmes de budget et de gestion. L'utilisation des informations sur les performances en tant qu'instrument de répartition des crédits budgétaires peut de ce fait en pâtir. On a conseillé de renforcer dans les ministères dépensiers les fonctions budget et gestion, et nous reviendrons sur ce point à la section 5.

Un autre élément crucial de cette dernière phase de la procédure budgétaire concerne la rédaction des documents budgétaires proprement dits. Ils se composent de sept volumes : une synthèse plus six documents présentant l'analyse de chacun des 27 secteurs de dépenses. La documentation budgétaire a été modernisée au cours des dernières années, et elle ne donne pas l'impression d'un « document juridique ». Elle est plutôt comparable aux rapports annuels des sociétés anonymes. Chaque ministère est chargé de préparer la discussion initiale du secteur de dépenses dont il a la responsabilité. Le tout est transmis au ministère des Finances qui l'examine et en prépare la publication, pour s'assurer que le

Encadré 4. Collectifs budgétaires

Des collectifs budgétaires sont présentés au Parlement deux fois par an – en avril, en même temps que le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire, et en septembre, en même temps que le projet de loi de finances. Des dotations supplémentaires dans les programmes de transfert, notamment allocations chômage et transferts spécifiques aux municipalités et autorités des comptés ont constitué le plus gros des budgets supplémentaires. Ces dotations ont été financées par des réductions dans d'autres domaines de dépenses et des augmentations de recettes (dans le cadre des marges budgétaires).

budget transmet un message cohérent avec les choix politiques effectués par le Conseil des ministres. Le document de synthèse est élaboré par le ministère des Finances, et contient notamment une masse de données économiques permettant de faire le lien entre le budget et la situation macro-économique.

Comme on l'a noté à la section 3, le Parlement s'est inquiété de la qualité des informations sur les performances qui sont présentées dans les documents budgétaires, des informations jugées trop fragmentaires, et trop concentrées sur les produits au détriment des résultats des politiques publiques. Le gouvernement est en train d'y porter remède. Il paraîtrait opportun que les ministères aient davantage le souci de rapprocher les diverses informations sur les produits qu'ils reçoivent de leurs agences et mettent en lumière la façon dont les différents produits contribuent à la réalisation des objectifs qui les concernent. On reviendra sur ce point à la section 5.

2.5. Conclusions

La procédure d'élaboration du budget suédois a été transformée au cours des années récentes. Il s'agit maintenant d'un exercice imposé du sommet appuyé sur un cadrage budgétaire pluriannuel, et qui englobe l'ensemble des activités des administrations. On est frappé de voir la rapidité avec laquelle cette transformation a eu lieu et la solidité des bases sur lesquelles les réformes semblent reposer. Aucun des fonctionnaires interrogés lors de cette étude n'a exprimé le désir de revenir à l'ancien système. Il faut également souligner le succès avec lequel le ministère des Finances a été en mesure d'opérer un transfert de compétences au profit des ministères dépensiers dans ce nouveau contexte budgétaire où l'impulsion vient d'en haut.

De son côté la procédure budgétaire s'est révélée très efficace pour ce qui est de faire respecter une discipline budgétaire globale. Le défi est de maintenir

la discipline fiscale dans une situation courante d'excédent. L'efficacité dans la répartition des ressources est stimulée par le caractère déconcentré de la répartition finale des crédits au sein de chaque secteur de dépenses. Comme on l'a examiné plus haut, elle est cependant entravée, semble-t-il, par les délais très restreints dans lesquels le Conseil des ministres doit se mettre d'accord sur les répartitions entre les 27 secteurs de dépenses.

Il faut signaler que le projet de budget est présenté au Parlement sur la base de la gestion. En revanche les rapports annuels des agences administratives et les relevés financiers de synthèse établis par le gouvernement sont présentés sur la base de l'exercice. A l'heure actuelle on envisage de présenter également le budget au Parlement sur la base de l'exercice, mais aucune décision définitive n'a été prise à cet égard. Le Parlement a fait part de ses hésitations à l'égard du caractère souhaitable de ce changement.

Enfin, le rôle de l'information sur les performances doit être clarifié, puisqu'il fait l'objet de perceptions divergentes de la part du ministère des Finances, des ministères fonctionnels et des agences administratives.

3. Le rôle du Parlement

3.1. Introduction

La Suède a une longue tradition de gouvernements minoritaires. Les gouvernements successifs ont donc été obligés de rechercher l'appui de députés de l'opposition pour faire voter le budget. C'est pourquoi le Parlement suédois joue dans la procédure budgétaire un rôle beaucoup plus important que dans bien d'autres pays disposant d'un régime parlementaire.

Le processus par lequel s'opérait la discussion au Parlement du projet de loi de finance ne saurait cependant être qualifié que par le mot : indiscipliné. Le montant des dépenses publiques ne manquait jamais d'augmenter pendant les débats parlementaires. Il s'agissait d'un long processus qui s'étendait sur cinq mois à partir de la présentation du projet. Lors de sa présentation au Parlement le budget était incomplet, et le gouvernement proposait ultérieurement des changements divers et substantiels par rapport à la version initiale. Les premières discussions étaient donc difficiles, dans la mesure où de nombreuses propositions importantes n'avaient pas encore été soumises. Les débats se concentraient sur les différents chapitres, étaient peu coordonnés et ne tenaient guère compte des agrégats. Le chiffre exact du budget n'était connu à coup sûr qu'à la fin du processus.

Les autorités reconnaissaient depuis un certain temps que l'on avait besoin d'un processus plus efficace et plus efficient. Des travaux furent officiellement lancés au début des années 90 lorsque le Parlement créa une Commission d'enquête chargée de formuler des propositions en vue de rendre l'activité budgétaire du

Encadré 5. Le Riksdag

Le Parlement suédois (*Riksdag*) est composé d'une seule chambre comportant 349 sièges. Il existe 29 circonscriptions pour les élections législatives. Un total de 310 sièges correspond à des « sièges fixes », c'est à dire répartis de façon permanente entre les 29 circonscriptions. Les 39 sièges restants sont des « sièges de péréquation », c'est-à-dire répartis après chaque élection entre les partis politiques dans chaque circonscription de façon à refléter la répartition des voix au niveau national et aboutir à une représentation proportionnelle. Les élections ont maintenant lieu tous les quatre ans (tous les trois ans auparavant).

Parlement « plus rapide, plus efficace et plus compréhensible ». La crise financière du début des années 90 rendit encore plus urgente la nécessité d'une réforme. Au cours des années 1996 et 1997 des changements fondamentaux furent opérés dans la manière dont le Parlement adopte le budget.

Un certain nombre de réformes décrites à la section précédente sont issues des travaux de la Commission d'enquête. On a établi un nouveau calendrier contraignant, dans lequel la durée d'exécution du budget correspond à l'année civile. Le gouvernement n'a plus maintenant la possibilité d'amender son projet de budget initial sauf dans des circonstances exceptionnelles. La formulation des 27 secteurs de dépenses tire également son origine de ces travaux. Comme ces réformes ont déjà été décrites plus haut, cette section se concentrera sur la nouvelle procédure d'approbation du budget qui vient d'être adoptée par le Parlement.

3.2. La procédure d'approbation

La réforme majeure a consisté à introduire une approche impulsée d'en haut pour la discussion et l'approbation du projet de budget. La procédure d'approbation peut être décomposée en trois phases. En amont de la présentation du budget, le Parlement approuve le montant des *dépenses publiques globales* (et des recettes publiques globales) à l'occasion du projet de loi de printemps sur la politique budgétaire. Le projet de budget présenté par le gouvernement doit respecter ce montant, à moins que le gouvernement ne propose séparément une limite supérieure. La délibération parlementaire sur le projet de loi de finance se décompose alors en deux phases distinctes. Premièrement, le Parlement approuve le montant des *dépenses pour chacun des 27 secteurs de dépenses*. Ce n'est qu'après qu'il approuve le montant des *divers chapitres* dans chacun des 27 secteurs de dépenses. Chacune des trois phases sera commentée ci-après.

Encadré 6. Le calendrier budgétaire du Parlement

15 avril

Le gouvernement soumet au Parlement le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire.

Début juin

Le Parlement approuve ce projet.

20 septembre

Le gouvernement présente le projet de loi de finances au Parlement. Les dépenses sont réparties en 27 secteurs de dépenses qui sont à leur tour décomposés en environ 500 chapitres distincts.

Fin novembre

Le Parlement approuve par un vote unique les dépenses totales de chacun des 27 secteurs de dépenses.

Fin décembre

Le Parlement approuve les chapitres que comporte chacun des 27 secteurs de dépenses, en émettant un vote unique pour chaque secteur de dépenses.

1^{er} janvier

Début de l'année budgétaire.

3.2.1. *Le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire*

Le gouvernement présente au Parlement, au plus tard le 15 avril – soit cinq mois avant la présentation du projet de loi de finance – le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire.

Ce texte formule des propositions quant aux limites concernant l'ensemble des dépenses publiques (et l'ensemble des recettes publiques), pour l'année à venir et les deux années suivantes. Le Parlement discute de ces limites globales et les traduit en un texte de loi voté début juin. Il n'y a aucune entrave à la capacité du Parlement d'amender les propositions gouvernementales.

Un objectif essentiel de ce projet de loi est de situer la politique budgétaire dans un cadre macro-économique. Il y a une très forte orientation macro-économique dans le commentaire qui accompagne ce texte, et dont une grande partie est consacrée à une évaluation de la situation économique présente et des perspectives économiques à moyen terme. Le ministre des Finances et les autres membres du

gouvernement centrent leurs remarques aux parlementaires sur la situation macro-économique et la façon dont la politique budgétaire s'articule avec elle. Le projet de loi est renvoyé à la commission des Finances puis débattu au Parlement.

Le projet de loi sur la politique budgétaire a créé un vecteur grâce auquel un débat parlementaire peut être organisé sur l'ampleur convenable du secteur public et l'incidence économique de diverses combinaisons de recettes et de dépenses globales. Il peut à ce titre aider à frayer la voie aux décisions difficiles que le projet de budget peut contenir.

Le gouvernement a choisi de faire figurer dans le projet de loi sur la politique budgétaire qu'il soumet au Parlement des informations à titre indicatif sur la répartition des dépenses globales entre les 27 secteurs de dépenses. Cette répartition n'est pas contraignante puisqu'à ce stade, le Parlement n'approuve que le montant des dépenses globales. Les partis de l'opposition ont déjà choisi de présenter leurs contre-projets au projet de loi du gouvernement et les choix différents qu'ils opéreraient quant au financement des 27 secteurs. On peut faire valoir que ce débat intervient trop tôt dans la procédure budgétaire, et qu'il anticipe sur les phases ultérieures de la procédure d'approbation. Il faut toutefois reconnaître que le fait de présenter à ce stade une telle information au Parlement renforce la position du ministère des Finances dans la phase d'élaboration du budget.

3.2.2. *Le projet de loi de finance*

Le projet de loi de finance du gouvernement est présenté au Parlement le 20 septembre au plus tard. Le montant global des dépenses doit s'accorder avec le montant approuvé par le Parlement lors de la Déclaration de politique budgétaire, sauf si le gouvernement a proposé séparément une limite supérieure. Le projet de loi de finance est divisé en 27 secteurs de dépenses, lesquels se répartissent à leur tour en environ 500 chapitres budgétaires.

Le projet de loi de finance fait l'objet d'un débat général pendant les mois de septembre et d'octobre. En fait la session parlementaire d'automne entière est consacrée dans une large mesure au projet de loi de finance et autres textes apparentés. Les parlementaires ont jusqu'au 7 octobre pour présenter des amendements au projet de loi. Il n'existe aucune restriction aux amendements susceptibles d'être présentés du moment que la limite des dépenses globales fixée dans le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire est respecté.

Le Parlement doit approuver la répartition des dépenses globales entre chacun des 27 secteurs de dépenses à la fin novembre. Il approuve ensuite les différents chapitres au sein de chacun des 27 secteurs de dépenses fin décembre. Le but visé est de faciliter le redéploiement des ressources d'un secteur à un autre,

et de contrecarrer la tendance à se polariser sur tel ou tel chapitre plutôt que sur l'orientation générale des dépenses publiques et leur évolution.

Les commissions parlementaires jouent un rôle essentiel dans les débats budgétaires, et une grande partie des travaux de fond quant à l'examen du projet de budget s'effectue en commission. Il y a à cet égard une division du travail tranchée entre la commission des finances et les commissions sectorielles. La commission des finances a en charge l'ensemble de la loi de finance et c'est elle qui recommande au Parlement le montant à retenir en matière de dépenses globales et de répartition de celles-ci entre chacun des 27 secteurs de dépenses. Les commissions sectorielles sont de leur côté responsables de la répartition des différents chapitres au sein de leurs secteurs de dépenses respectifs. La commission des Finances recommandera par exemple le montant total des dépenses à allouer au secteur de dépenses Agriculture, alors que la commission de l'agriculture fera des recommandations sur la façon dont ce total devrait être réparti entre les chapitres du secteur de dépenses Agriculture.

Au début octobre, le projet de loi de finance est transmis à la commission des finances. Comme on l'a signalé, elle est chargée de proposer au Parlement les changements à apporter au montant total des dépenses dans chacun des 27 secteurs de dépenses. Elle peut accroître les crédits dans un domaine et les diminuer dans un autre domaine. La commission des Finances sollicite les points de vue des commissions sectorielles quant au niveau de financement de leurs domaines respectifs. Chaque commission sectorielle fait officiellement rapport à la commission des Finances à la fin du mois d'octobre. La commission des Finances examine ensuite ces rapports et autres informations pertinentes. Elle examine également à ce moment-là les hypothèses économiques de la loi de finance et la partie recettes de cette dernière. A la mi-novembre elle présente ses recommandations au Parlement quant à la répartition des dépenses globales entre les 27 secteurs de dépenses. Le Parlement en délibère et émet un vote fin novembre.

Une fois les montants financiers approuvés pour chacun des 27 secteurs de dépenses, la Commission cesse de participer directement à la procédure d'approbation du budget, tandis que les commissions sectorielles répartissent les crédits entre chapitres dans leurs secteurs de dépenses respectifs. Bien que les montants financiers de leurs domaines ne soient approuvés qu'à la fin novembre, les commissions sectorielles auront entamé l'examen de leurs différents chapitres avant que novembre se termine. Les responsables des organismes administratifs concernés seront convoqués par les commissions sectorielles pour qu'ils leur apportent des informations complémentaires sur leurs demandes de crédits, encore que les pratiques varient selon les commissions. Les examens auxquels elles se livrent tendent cependant à se focaliser de plus en plus sur les performances de tel organisme ou de tel programme. Comme on le verra dans une section ultérieure, le Parlement n'exerce pas de contrôle sur les moyens utilisés dans la marche des

administrations et des programmes. La plupart des organismes administratifs reçoivent leurs coûts d'exploitation dans un chapitre unique. La contrepartie de la flexibilité qui leur est octroyée était que l'on fournirait au Parlement des informations sur les résultats et les produits des services administratifs et des programmes. Il apparaît que le Parlement n'est pas satisfait par la qualité des informations que lui fournit le gouvernement à cet égard. Il préférerait recevoir davantage d'informations sur les résultats qui soient utiles pour l'action, plutôt que des informations désagrégées sur les produits. Le gouvernement a en fait annoncé qu'il considère comme une priorité l'amélioration des informations sur les performances fournies au Parlement.

Après avoir examiné les différents chapitres, les commissions sectorielles présentent leurs propositions. Elles sont autorisées à changer le contenu des chapitres de leur secteur de dépenses mais elles doivent rester à l'intérieur du montant total accordé à leur secteur. Sinon cette proposition sera annulée, et ne pourra pas faire l'objet d'un débat parlementaire. Les commissions sectorielles doivent se mettre d'accord sur une série unique de recommandations pour chaque secteur de dépenses. Si une proposition n'obtient pas une majorité en commission, elle ne sera par rendue publique. Il s'agit là d'une nouvelle procédure de vote, dont on a critiqué le caractère excessivement restrictif, en ce sens que des propositions d'amendement peuvent être « torpillées » en commission. Le Parlement débat de la loi de finance et émet un vote sur les chapitres budgétaires dans chaque secteur de dépenses. Le budget de l'année suivante est voté immédiatement avant les vacances parlementaires de Noël.

Notons pour terminer que les moyens dont dispose le Parlement lors du débat budgétaire posent de plus en plus de problèmes. Les commissions dépendent dans une large mesure des chiffres de coûts émanant du ministère des Finances ou des ministères fonctionnels concernés lorsqu'il de discuter de l'incidence budgétaire de divers amendements examinés. Bien que la confiance semble régner à l'égard des chiffres de coûts effectués par les ministères, certains ont demandé la création d'un office parlementaire du budget qui permettrait de ne pas dépendre pour ces questions de l'exécutif. On a également réclamé une augmentation des moyens à la disposition des partis d'opposition, de façon à ce qu'ils puissent mieux préparer des alternatives crédibles au projet de loi de printemps du gouvernement sur la politique budgétaire.

3.3. Conclusion

La procédure budgétaire que le Parlement a adoptée est organisée de manière intégrée, et exemplaire. Elle est marquée par son l'accord pour tenir compte d'un ensemble de contraintes budgétaires lors de la discussion du budget. Après son adoption, le nombre d'amendements au projet de loi de finance votés par le Parlement a sensiblement diminué. Ce n'est pas nécessairement

imputable à la nouvelle procédure budgétaire, mais tient plutôt au fait que l'actuel gouvernement bénéficie au Parlement d'une position plus forte que celle de nombreux gouvernements antérieurs. Le vrai test de la nouvelle procédure budgétaire sera en fait la façon dont elle se déroulera dans un contexte électoral différent.

On s'est inquiété de ce que le fait de présenter la répartition des dépenses totales entre les 27 programmes de dépenses au moment du projet de loi sur la politique budgétaire anticipait sur les phases ultérieures de la procédure d'approbation. On a également regretté le caractère excessivement restrictif des nouvelles règles de vote au Parlement, qui permettent de « torpiller » tous les amendements en commission. Ces préoccupations sont apparemment justifiées, et elles sont activement débattues au sein du Parlement.

Il est clair que les informations concernant les performances que l'on soumet au Parlement ont besoin d'être améliorées, et le gouvernement en est convenu. Cela permettra à la fois d'accroître la qualité des débats parlementaires, et de justifier la suppression des contrôles sur les moyens et l'immense souplesse de gestion dont bénéficient maintenant les organismes administratifs.

Enfin il paraît probable que les ressources mises à la disposition du Parlement lors des débats budgétaires iront en augmentant, qu'elles prennent la forme de moyens accrus au profit des partis politiques, ou de ressources accrues à caractère non partisan, du genre renforcement du secrétariat des commissions ou création d'un office budgétaire indépendant sous l'autorité du Parlement.

4. La souplesse de la gestion

Lors de l'exécution du budget, les gestionnaires disposent d'une large flexibilité dans l'utilisation de leurs crédits. Cela tient en partie à la façon dont l'administration publique est organisée en Suède sur le plan institutionnel : des ministères de petite taille pour la conception des politiques, et un grand nombre d'agences administratives responsables de la mise en œuvre. Toutes les restrictions pesant sur les moyens d'exploitation ont été systématiquement éliminées au cours des dernières années, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel et les bâtiments. On a également mis en place un système complexe visant à inciter à une gestion financière efficace dans le présent contexte de déconcentration, et où figurent notamment l'utilisation de comptes rémunérés, la possibilité de reports des crédits non consommés, et un mécanisme d'engagement anticipé sur les crédits de l'année suivante. La présente section examine tour à tour chacun de ces domaines.

4.1. Ministères et agences administratives

Pour opérer des réformes dans la gestion aucune refonte préalable de l'organisation des pouvoirs publics n'a été nécessaire. La séparation entre fonctions de

conception et d'exécution est en effet un signe distinctif de cette organisation depuis plus de 200 ans. Les réformes qu'un certain nombre de pays Membres de l'OCDE ont mises en œuvre dans les années 80 et 90 étaient déjà acquises en Suède à la fin du XVIII^e siècle.

La Suède compte actuellement 13 ministères et environ 300 agences administratives. Les ministères, tous de très petite taille, ont un effectif qui va de 100 à 350 personnes. Les agences sont de dimension très variable, puisque les plus petites ont moins de 10 agents tandis que les plus grandes emploient plusieurs dizaines de milliers de personnes. Environ 99 % des fonctionnaires se trouvent dans les agences, tandis que le 1 % restant travaille dans les ministères. Cette disparité dans les ressources ne semble pas nuire au travail des ministères. Pour ces derniers la petite taille est un atout précieux car il permet plus de facilité et plus de rapidité dans la communication et la coordination entre ministères. Personne ne se plaint que les agences pratiquent la « rétention » d'information au détriment des ministères, et il y a un dialogue « permanent » entre les deux parties. Les relations entre ministères et agences remontent à un lointain passé, et semblent fort bien fonctionner.

La séparation entre les fonctions de conception et les fonctions opérationnelles peut naturellement constituer une zone d'ombre. Ce que les discussions ont fait clairement ressortir, c'est que les ministères ne se mêlent pas de la gestion des agences. Il y a même des agences qui se sont plaintes du désintérêt « total » manifesté par les ministères à l'égard de leur gestion. Les ministres se focalisent sur les enjeux politiques – coordination avec les autres ministères, préparation des propositions à soumettre au Conseil des ministres, suivi du circuit des projets de loi au Parlement et, tout récemment, traitement des questions liées à l'adhésion de la Suède à l'Union européenne. Comme le montre cette section, il y a là un gros avantage pour ce qui est de favoriser la souplesse dans la gestion. On verra cependant à la section suivante que cela crée des problèmes lorsqu'il s'agit de rendre les agences responsables de leurs performances.

La gestion de chaque agence incombe à son directeur général. Les directeurs généraux sont nommés pour une période déterminée. La durée moyenne de leur mandat est de sept ans, et le gouvernement s'est fixé comme politique d'encourager activement le renouvellement des titulaires des postes de directeur général. Les nominations à ces postes se font par décret pris en Conseil des ministres, le ministre responsable et le Premier ministre jouant le rôle principal dans le processus de sélection. On considère néanmoins qu'il s'agit de nominations non politiques, et les directeurs généraux ne démissionnent pas lorsqu'il y a un changement de gouvernement.

Il n'existe aucune restriction quant aux personnes que le Conseil des ministres peut nommer. La Suède n'a ni « système de carrière » officiel ni corps de hauts

fonctionnaires. La grande majorité des directeurs généraux viennent du secteur public, mais il y a des exemples de directeurs généraux recrutés dans le secteur privé. Un poste de directeur général ne donne cependant pas lieu à publication d'un avis de vacance, ce sont les ministres qui « repèrent » les candidats susceptibles de convenir. Certains ont critiqué cette pratique, et il y apparemment matière à davantage de transparence dans le recrutement des directeurs généraux, en publiant par exemple des avis de vacance de poste et en explicitant les critères à partir desquels les directeurs généraux seront sélectionnés. Il n'en reste pas moins que les personnes choisies comme directeurs généraux sont généralement considérées comme des individus très compétents.

La plupart des agences sont dotées d'un conseil. La majorité de ces conseils interviennent non comme organismes directeurs, mais comme organismes consultatifs. Leurs membres appartiennent souvent au monde politique : parlementaires, élus municipaux, ou représentants des groupes d'intérêts spécialement concernés par les activités de l'agence. Ils ont suscité de nombreuses critiques, et pour bien des fonctionnaires ils sont, dans la meilleure hypothèse, dépourvus de raison d'être. Le gouvernement a fait preuve de souplesse dans son attitude à l'égard des conseils. Certaines agences n'auront pas de conseil ; d'autres auront un conseil consultatif ; un certain nombre auront des « conseils pleinement responsables », qui doivent se comporter comme des conseils d'administration d'entreprises privées. Dans ce cas le directeur général sera responsable à l'égard du conseil, lequel sera de son côté responsable à l'égard du ministre.

La notion de « conseils pleinement responsables » a de quoi inquiéter sérieusement. Tout d'abord le rôle du directeur général et la responsabilité des agences à l'égard des ministères deviendraient flous. Deuxièmement, les membres des dits conseils seraient dépourvus des compétences professionnelles indispensables pour bien orienter le travail des agences. Troisièmement, l'appartenance des membres à des groupes d'intérêts ne saurait convenir au cas où l'on aurait affaire à de véritables conseils d'administration. Ces deux dernières préoccupations sont essentiellement liées aux personnes que le gouvernement avait nommées auparavant comme membres. Elles semblent amplement justifiées : faire des directeurs généraux de véritables responsables s'est en effet révélé un modèle de gouvernement des agences suédoises tout à fait efficace.

4.2. La suppression des contrôles sur les moyens

En règle générale, les agences financent maintenant l'ensemble de leurs dépenses d'exploitation sur un seul chapitre budgétaire, et il n'y a aucune restriction quant au choix des moyens. Les deux derniers moyens déterminés à l'échelon central, les négociations collectives et les bâtiments administratifs, ont cessé de l'être au milieu des années 90. On a voulu donner aux directeurs généraux

l'entière responsabilité de toutes leurs activités. Comme on l'a signalé plus haut, les programmes de transferts et les dépenses d'investissement font l'objet de chapitres distincts.

4.2.1. Les négociations collectives

En Suède la gestion du personnel a été de tous temps déconcentrée, à l'exception marquante des procédures de négociation collective. Les directeurs généraux ont été, et restent responsables du recrutement, de la notation et du licenciement de leur personnel. Ils peuvent embaucher qui ils jugent bon. Aucune « fonction publique » n'englobe l'ensemble de l'administration. Les vacances de postes sont signalées dans la presse, et tous les candidats qualifiés sont traités sur le même pied. Il n'existe pas en Suède d'emploi à vie. On peut normalement être licencié avec un préavis qui va de deux à 12 mois selon le temps de présence dans l'agence. En Suède, il n'y a pour l'essentiel aucune différence quant à la législation sur l'emploi entre le secteur public et le secteur privé.

L'organisation des négociations collectives a toujours été très centralisée. Un Office national de la négociation collective était chargé de conclure les accords salariaux avec les syndicats représentant le personnel des agences. Les accords étaient ensuite approuvés en Conseil des ministres et recevaient le feu vert de la Commission des finances du Parlement. Les agences n'avaient aucune marge leur permettant d'offrir des rémunérations différentes de celles qui figuraient dans les accords salariaux conclus à l'échelon central.

Avant les réformes actuelles, la Suède a commencé à s'écarter de ce régime très centralisé en introduisant un système de négociation collective à deux étages. Autrement dit, un accord central était conclu avec les syndicats, prévoyant une hausse des rémunérations qui consistait en une somme minimum versée à tout le monde, et une « cagnotte » dont la distribution serait négociée dans chaque agence entre la direction et les syndicats. Les organisations syndicales se sont divisées en structures de négociations au niveau de chaque agence. Au fil des années, une proportion croissante des majorations prévues par les accords a été déterminée dans les agences.

Ces accords n'en avaient pas moins un caractère « central », et les dotations budgétaires des agences étaient dûment ajustées en conséquence. On s'est cependant rendu compte depuis un certain temps que ce système centralisé n'était pas en accord avec le principe selon lequel les directeurs généraux devraient être en charge des activités de leurs agences. Le caractère centralisé de la négociation collective avait pour effet qu'une force extérieure était responsable d'une part importante des ressources d'une agence. Une véritable déconcentration devrait également aider à dépolitiser les négociations salariales.

En 1994, la négociation collective a été intégralement transférée aux agences, et elle relève aujourd'hui de la responsabilité du directeur général de chaque agence. Les frais de personnel sont maintenant l'un des nombreux chefs de dépenses que les directeurs généraux doivent gérer dans les limites des crédits disponibles. Il n'y a plus de corrections automatiques de leurs budgets venant compenser les accords salariaux conclus. Le ministre des Finances et le Parlement n'ont plus d'influence directe sur le contenu des conventions collectives fixant les traitements et autres conditions d'emploi des agents de l'administration. Les accords sont entièrement négociés conformément aux instructions des agences.

Bien que la négociation collective ait été intégralement transférée aux agences, la structure à deux étages des négociations subsiste presque intacte. Pour négocier les agences forment maintenant une Confédération des Employeurs Publics. Il y a eu en parallèle une augmentation sensible de la part des hausses salariales négociée au niveau de chaque agence, part que l'on estime être de l'ordre des trois-cinquièmes. Dans chaque agence les négociations reposent dans une large mesure sur la performance de chaque agent. Il est fréquent que des agents occupant exactement le même poste soient payés différemment du fait de leur performance respective. L'individualisation de la rémunération – dont on estime qu'elle concerne maintenant plus de 90 % des fonctionnaires – paraît être généralement bien acceptée dans le secteur public suédois. Les syndicats ont fait preuve d'une attitude coopérative lors de la définition et de la mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière de négociation collective.

On n'a encore qu'une expérience limitée de ce nouveau cadre, mais elle se révèle essentiellement positive. Les agences ont favorablement accueilli l'accroissement de leurs responsabilités en matière de formation des salaires, et plus généralement d'emploi. Les accords conclus ont respecté les enveloppes en valeur nominale fixées par les budgets des agences. Le mérite n'en revient pas directement au cadre institutionnel que constitue la Confédération des Employeurs Publics, mais plutôt à la pression « intense » que les directeurs généraux exercent les uns sur les autres pour aboutir à des hausses négociées responsables. En fait il reste à déterminer si la Confédération n'est qu'une institution transitoire appelée à se dissoudre au fur et à mesure que l'on a davantage d'expérience d'un système de négociation collective totalement déconcentré. Cela concernerait particulièrement certaines grandes agences.

4.2.2. *Les locaux administratifs*

Un organisme administratif unique avait le monopole de la fourniture de mètres carrés de bureau et autres locaux à tous les services publics. Il rémunérait ses services en faisant payer un loyer, mais les agences étaient automatiquement compensées en cas de hausse des loyers. Ce contrôle central a été supprimé

en 1993. Les agences administratives sont maintenant libres de choisir leurs locaux. Elles peuvent donc donner congé et recourir au secteur privé.

Le service administratif responsable de la fourniture de locaux a été supprimé et son patrimoine a été réparti entre trois organismes. Le patrimoine culturel, comme les palais royaux, a été regroupé en un organisme. Tous les autres patrimoines ont été regroupés en deux entreprises d'État, l'une pour les universités et bâtiments similaires, l'autre pour tous les autres biens immobiliers. Ces deux sociétés doivent faire payer les loyers du marché pour leurs locaux.

Cette réforme a coïncidé avec une forte récession du marché immobilier. De ce fait certaines agences ont trouvé avantageux de s'installer dans des locaux moins coûteux, ou d'obtenir au même coût des locaux de meilleure qualité. Il en est résulté un conflit d'intérêts potentiel entre chaque agence considérée isolément et l'ensemble des administrations, qui se sont retrouvées avec des locaux excédentaires. Ce n'est cependant pas devenu un enjeu public en Suède ; du côté de l'administration on y a simplement vu un coût de la transition vers un système plus efficient à long terme.

La liberté de choix des locaux n'a pourtant pas bénéficié également à toutes les agences. Certaines agences occupaient des bâtiments très spéciaux, dont les prisons et les hôpitaux constituent des exemples particulièrement frappants. Il ne semble pas que cela ait créé des tensions. Les dites agences se plaignent cependant de ce qu'il n'y a pas de loyer de marché pour leurs bâtiments spécialisés, et elles veulent renégocier leur bail car elle ont le sentiment qu'on leur fait payer un loyer déraisonnable et excessif. Ce problème fait actuellement l'objet d'une étude.

4.3. Instruments de gestion financière

L'efficacité de la gestion financière a constitué une caractéristique majeure des réformes de la gestion en Suède.

La comptabilité d'exercice a été introduite dans les agences. Il s'agit d'une réforme considérée comme essentielle du fait que les gestionnaires disposent maintenant d'une entière flexibilité quant au choix des moyens, et ont donc besoin d'être informés du coût intégral de chaque moyen pour être en mesure de gérer efficacement. La mise en place d'une comptabilité d'exercice semble s'être faite de manière relativement harmonieuse, dans la mesure où le système comptable antérieur était de très haute qualité. Par exemple on n'avait cessé de tenir à jour des relevés très complets des patrimoines. Bien que certains fonctionnaires voient dans l'introduction de la comptabilité d'exercice un travail essentiellement technique, la plupart reconnaissent que l'information sur les coûts est d'une bien meilleure qualité. Le budget et l'ensemble des chapitre budgétaires reposent cependant sur une comptabilité basée sur la gestion (pure ou modifiée), comme on l'a noté plus haut.

Les crédits d'exploitation de l'agence sont maintenant déposés dans son compte rémunéré (normalement au taux d'un douzième par mois). Si une agence consomme ses crédits à un rythme plus lent, elle perçoit un intérêt sur le solde du compte. De même si une agence dépense ses crédits à un rythme plus rapide, elle doit verser un intérêt qui reflète le coût de l'emprunt pour l'administration. Les agences sont naturellement très différentes quant à leur capacité à échelonner leurs transactions, mais ce système a servi à sensibiliser les agences à la gestion de trésorerie.

Une autre réforme destinée à améliorer la gestion de la trésorerie a consisté à autoriser les agences à reporter les crédits non consommés. Actuellement, jusqu'à 3 % des crédits d'exploitation annuels peuvent être reportés automatiquement. Le surplus de ces crédits doit être approuvé cas par cas par le ministère des Finances. Il s'agissait d'éviter les frénésies de dépenses de fin d'année qui sont un problème permanent de l'annualité budgétaire. Un autre objectif poursuivi était de renforcer la discipline parmi les gestionnaires, dans la mesure où tout déficit survenant dans l'année donne également lieu à report. On a cherché en outre à encourager les agences à rechercher des gains d'efficacité au delà de ce qui était retenu comme hypothèse dans le budget, puisque l'agence en conserverait le bénéfice. On a estimé que sans la possibilité de report, les gestionnaires ne seraient pas suffisamment incités à rechercher des gains d'efficacité dans leurs activités.

Les reports de crédits ont fait naître deux préoccupations. Premièrement, certains ont pensé que l'on avait mis en place des « bombes à retardement », dans la mesure où les reports de crédits non consommés atteignent un niveau très substantiel. En second lieu, le ministère des Finances a été accusé de tenir exagérément compte des montants de crédits à reporter dans les négociations budgétaires annuelles. Il ne semble cependant pas que ce soit le cas puisque le ministère des Finances a explicitement rejeté une proposition tendant à « confisquer » les crédits soumis à report pendant la crise financière, en pensant que cela compromettrait les objectifs de la réforme. Ce ministère a maintenant pour politique de ne mener une enquête que dans les cas où des agences accumulent année après année des excédents de crédits.

Le gouvernement a également mis en place un mécanisme permettant d'engager des dépenses par anticipation sur des crédits futurs, normalement jusqu'à hauteur de 3 %. Ce mécanisme, qui n'est guère utilisé, sert surtout aux agences qui ont dépensé au delà de leurs dotations budgétaires, dépassement qu'elles doivent « rembourser » sur leurs crédits à venir. Cela n'arrive que très rarement en Suède.

On a également créé un second mécanisme d'emprunt obligatoire, qui concerne des prêts servant à financer des investissements en informatique et autre matériel administratif. La création d'un tel mécanisme a cependant été motivée par

le désir de rationaliser les décisions d'investissement et d'aider à une meilleure gestion du matériel administratif en étant capable d'en étaler le coût sur toute leur durée de vie. Le mécanisme d'emprunt peut également être considéré comme un complément du nouveau régime de comptabilité d'exercice, étant donné que la durée des prêts est égale à la durée de vie du matériel acheté. Les prêts sont accordés au taux d'intérêt du marché.

4.4. Conclusion

Il n'y a pas dans l'OCDE de pays où les gestionnaires bénéficient d'une plus grande souplesse de gestion qu'en Suède. Qu'ils aient été capables d'en faire bon usage témoigne de la qualité de la gestion des organismes administratifs suédois.

Les enquêtes annuelles menées en Suède sur la perception par les clients de la qualité du service tant dans le secteur privé que dans le secteur public révèlent une amélioration de la satisfaction générale envers les organismes du secteur public. La Suède a également effectué de vastes enquêtes sur l'évolution de la productivité du secteur public, qui montrent qu'il y a eu une forte progression au cours des dernières années. Les liens de causalité sont naturellement difficiles à établir, mais une souplesse de gestion accrue est à tout le moins compatible avec une qualité de service améliorée et une productivité croissante.

Deux grandes préoccupations ont été formulées dans ce domaine. La première a trait au projet du gouvernement visant à réformer les conseils des agences. Les conseils actuels font l'objet de jugements très négatifs en Suède et il y aurait lieu de se demander s'il ne faudrait pas créer des « conseils de pleine responsabilité ». La seconde grande préoccupation concerne la procédure de recrutement des nouveaux directeurs généraux, dans laquelle il y a visiblement place pour beaucoup plus de transparence. Ces deux préoccupations ont été présentées dans le cours de cette section.

5. La responsabilité au regard des résultats

5.1. Introduction

La précédente section a fait ressortir la grande souplesse dont bénéficient les gestionnaires. La contrepartie de ce supplément de souplesse est que les gestionnaires soient tenus pour responsables des résultats obtenus. Il s'agit là d'un changement fondamental : rendre les gestionnaires responsables de ce qu'ils font, et non pas de la façon dont ils le font. Au lieu de se focaliser sur les moyens, l'accent est mis maintenant sur les résultats et les produits.

Ce mode de responsabilité implique que les ministères précisent les résultats qu'ils attendent de leurs agences, et que les agences fassent connaître ensuite aux ministères les résultats auxquels elles sont parvenues. L'application

de ce mode de responsabilité s'est toutefois heurtée à des problèmes, ce qui est d'ailleurs généralement admis en Suède. Certains problèmes, inévitablement liés à toute introduction d'un nouveau système, seront surmontés au fur et à mesure que l'on acquerra davantage d'expérience. Il y en a bien d'autres, cependant, qui ont une composante institutionnelle concernant au premier chef la capacité des ministères. La précédente section a noté que les ministères marquent peu d'intérêt à l'égard de la gestion des agences, ce qui a facilité l'assouplissement de la gestion dont ont bénéficié les agences. Il y a cependant un revers de la médaille, à savoir que les ministères n'ont qu'une capacité limitée de préciser les résultats attendus des agences et de suivre leurs performances, deux éléments essentiels du nouveau mode de responsabilité.

Dans cette section l'information est centrée sur les résultats *de fond* et non sur les résultats *financiers*. Le système consistant à attribuer des notes de gestion financière aux agences est cependant analysé dans l'encadré 7.

Encadré 7. La notation de la gestion financière des agences

Les agences sont tenues de rendre compte chaque mois de leur consommation de crédits, qui est suivie par les ministères concernés. Les informations sur la consommation des crédits pour l'année en cours sont présentées au Parlement dans le projet de Loi de printemps sur la politique budgétaire et dans le projet de loi de finances. Les agences préparent tous les six mois des états financiers (sur la base de l'exercice) qui font l'objet d'un audit.

Le Bureau national de vérification (BNV) a en outre mis récemment en place un système de notation de la gestion financière des agences. Son objectif est d'apprécier systématiquement le niveau de qualité de la gestion financière dans les agences. Chaque agence est affectée d'une note A (très satisfaisant), B (satisfaisant) et C (insatisfaisant) pour chacun des deux aspects de leurs pratiques de gestion financière. Le premier aspect peut être décrit comme une notation « globale ». Un des éléments clés de cette notation concerne le fait de savoir si l'agence a dépassé ses crédits. La seconde notation peut être qualifiée de notation « interne », et repose sur une évaluation des contrôles de gestion internes mis en place dans chaque agence pour assurer l'exactitude et l'exhaustivité de tous les comptes rendus financiers.

Les notes de chaque agence sont publiées. Cette grande visibilité fait d'elles un moyen puissant pour introduire de la discipline dans les pratiques de gestion financière des agences. Il est clairement apparu que les agences prenaient leurs notes très au sérieux. Pour le BNV ce système de notation permet en outre de repérer systématiquement les points sur lesquels les agences peuvent avoir besoin d'être mieux guidées et informées afin de pratiquer une gestion financière efficace.

5.2. Préciser les résultats

Ce n'est pas le budget qui constitue le principal vecteur pour transmettre l'information sur les résultats attendus des agences. Comme on l'a noté auparavant, les crédits accordés ne se fondent pas sur des résultats ou sur des produits déterminés, mais représentent plutôt une dotation globale couvrant l'ensemble des frais d'exploitation de l'agence.

Le vecteur servant à spécifier les résultats est constitué par les Lettres de mission (*Regleringsbrev*) que les ministères adressent à chaque agence une fois que le Parlement a voté le budget. Les Lettres de mission symbolisent les changements intervenus dans la gestion publique en Suède. Leur but initial était de faire connaître aux agences les contrôles sur les moyens auxquels elles étaient soumises. A la suite de la suppression de ces contrôles, les Lettres de mission ont été « relancées » pour devenir le moyen de communiquer aux agences les résultats attendus de leurs activités en termes de résultats et de produits.

Le nouveau mode de responsabilité implique donc que les ministères précisent dans ces Lettres de mission les résultats qu'ils souhaitent obtenir de leurs agences. D'après les orientations du ministère des Finances, dans leur contenu doivent figurer : un examen de la contribution que le travail de l'agence apporte aux résultats souhaités par le gouvernement ; une spécification des objectifs et des normes au niveau opérationnel, et l'indication de la manière dont il sera rendu compte des résultats obtenus ; et l'énoncé de toute tâche particulière que l'agence est chargée de mener à bien.

Le nouveau style adopté pour les Lettres de mission n'a cependant pas été à la hauteur de cette attente. Celles que nous avons examinées pour notre étude font apparaître une grande diversité de contenu. A une extrémité, certaines Lettres de mission ont été conçues avec un niveau de détail digne d'un contrat ; on y énumère avec précision toute une série de produits, avec l'indication des normes destinées à mesurer la performance de l'agence au regard de l'obtention de ces produits. A l'autre extrémité, il y avait des Lettres d'instruction ne fournissant pratiquement aucune information sur les résultats. Elles se référaient simplement aux objectifs généraux de l'agence qui figurent dans les textes officiels portant création de l'agence, et ne contenaient pas de définitions spécifiques des produits ou des mesures de la performance. Dans l'entre-deux, il y avait des Lettres de mission par lesquelles le ministère indiquait qu'une agence devrait particulièrement insister sur l'accomplissement d'une certaine activité, mais ne donnait à l'agence aucune directive d'ensemble.

On peut dégager un certain nombre d'observations d'ordre général à l'égard des Lettres de mission.

En premier lieu, certains sont convaincus que ces Lettres de mission nouveau style essaient d'imposer à la gestion publique suédoise une approche contractuelle

qu'ils estiment être en contradiction avec le mode de communication traditionnel entre ministères et agences. Leur relation s'est jusqu'à présent caractérisée par le dialogue, l'absence de formalisme et la flexibilité ; une approche plus contractuelle aurait probablement un effet marqué et défavorable sur cette relation. Bien que ceux qui formulent directement cet argument soient peu nombreux, un certain nombre de fonctionnaires ont apparemment à l'égard du nouveau système des hésitations tenant à la nature contractuelle qu'on lui impute.

En second lieu, quelques fonctionnaires estiment que la mention détaillée des produits qui figure dans les Lettres de mission constitue un empiétement sur leur autonomie de gestion. Certains ont formulé cette préoccupation en disant qu'il y avait un excès de spécification des produits, ce qui en faisait une intrusion déraisonnable dans la gestion des agences (ce que l'on peut considérer comme un argument valable) ; d'autres, cependant, ont considéré *toute* spécification de produit comme une intrusion dans les prérogatives de gestion des agences (ce que l'on ne peut pas tenir pour un argument valable).

Il y a toujours un risque de pousser trop loin la spécification des produits, et les contrôles exercés sur les produits pourraient être tout aussi néfastes pour la souplesse de gestion des agences que les traditionnels contrôles portant sur les moyens. Il semble cependant que la Suède soit à l'heure actuelle encore loin d'être menacée, même vaguement, par ce problème. Le fait que la plupart des fonctionnaires aient connaissance de ce danger est également une raison d'être assuré que la Suède ne connaîtra pas dans les prochaines années un tel problème. Il ne faut pas confondre cela avec l'idée assez naïve exprimée par certains qu'il faudrait résister à toute tentative de spécification des produits. Un fonctionnaire d'une agence a décrit la situation actuelle comme un « âge d'or » pour la gestion publique, car les contrôles sur les moyens ont été abrogés et aucun contrôle efficace sur les produits n'a été mis en place. Cette idée n'est peut-être pas largement partagée mais elle n'en est pas moins dangereuse, car elle sape les bases sur lesquelles repose la souplesse de gestion d'aujourd'hui, et la rendra intenable à long terme.

Troisièmement, et de manière assez contradictoire avec les deux premières observations, la diversité des détails que l'on trouve dans les Lettres de mission décrites plus haut peut en fait ne pas révéler de véritables différences dans le niveau d'instruction fourni par les ministères à leurs agences. La spécification détaillée des produits paraît provenir des agences elles-mêmes, dans la mesure où les ministères n'ont absolument pas les capacités de les préparer dans un tel degré de détail (on reviendra là-dessus dans la section suivante). Les Lettres de mission détaillées donnent l'impression de ministères plus directifs à l'égard de leurs agences que ce n'est réellement le cas. Le danger du nouveau système est que l'on donne du mode de responsabilité une image

qui n'est pas nécessairement véridique. Cela comporte de sérieuses implications pour le caractère durable des réformes.

Comme on l'a noté plus haut, la relation entre ministères et agences en Suède s'est traditionnellement appuyée sur un dialogue informel. La relation qu'implique les Lettres de mission nouveau style modifierait un tel système, et elle représenterait en fait un choc culturel si on l'appliquait de façon aussi poussée qu'on l'avait envisagé initialement. Elle entraînerait également de substantiels coûts de transaction dans la mesure où les ministères devraient accroître sensiblement leurs moyens s'ils veulent être capables d'élaborer des Lettres de mission détaillées sans faire appel aux agences. On peut sérieusement s'interroger sur l'intérêt d'un tel investissement.

Il existe une autre approche, en vertu de laquelle les ministères et les agences poursuivraient leur dialogue informel, mais les agences adresseraient aux ministres des projets de Lettres de mission précisant les produits qu'elles ont l'intention de fournir à l'appui des objectifs de l'agence tels qu'ils les conçoivent à la suite du dialogue avec le ministère. Le ministère examinerait de son côté le projet de Lettres de mission et en amenderait le texte avant de l'approuver officiellement. L'approbation officielle du ministère aurait pour objet de fournir des points de repère pour l'examen des activités de l'agence. Une telle approche ne ferait semblait-il que rendre transparent ce qui est dans bien des cas pratique courante. Elle clarifierait également les rôles des ministères et des agences dans le travail de spécification des produits, et elle prendrait acte du rôle essentiel que les agences ne manqueront pas de jouer dans un tel exercice. Les ministères n'en sont pas moins tenus de jouer de leur côté un rôle plus important dans ce domaine, thème qui sera commenté dans une section ultérieure.

5.3. *Rendre compte des résultats*

Le principal vecteur par lequel les agences rendent compte des résultats de leurs activités est le rapport annuel de l'agence. Depuis 1993, toutes les agences sont tenues de publier un rapport annuel qui comprend non seulement un rapport financier mais également un rapport sur les performances.

Selon les lignes directrices émanant du ministère des Finances, « l'agence décrira et commentera les performances réalisées au regard des objectifs, en se conformant aux règles spécifiées dans... [les Lettres de mission] en matière de comptes rendus. En outre, l'agence « commentera les performances dont il est fait état et retracera les conditions d'ordre externe et interne, telles que les facteurs contextuels, les changements d'organisation, etc. qui ont influé sur ces performances. Les informations fournies dans l'exposé des performances couvriront les trois années financières passées et seront comparables dans le temps. Au cas où il ne serait pas possible de rassembler des informations triennales comparables,

l'agence commentera et justifiera ce fait. L'agence commentera en particulier les performances dont il est fait état au regard des objectifs de ses activités spécifiés par le gouvernement dans [la Lettre de mission] ou toute autre décision. Les détails de l'exposé des performances s'appuieront sur des données dûment justifiées et sur des méthodes de mesure. »

L'examen d'un choix de rapports annuels d'agence montre une grande diversité dans leur présentation et leur contenu. Il est évident que les agences consacrent à la préparation de ces rapports des moyens importants. Les rapports sont de taille variable, depuis le petit document produit sur machine à traitement de texte jusqu'au rapport sur papier glacé orné de photos et de diagrammes complexes. Un certain nombre d'agences traduisent leurs rapports annuels en anglais. Les agences sont visiblement très fières de leurs rapports et s'en servent comme d'un moyen de se présenter devant un public extérieur.

La structure des rapports annuels suit généralement un modèle commun. Le directeur général de l'agence met en relief en termes très généraux les activités de l'agence au cours de l'année, et évoque les problèmes majeurs qu'a rencontrés l'agence. Vient ensuite un examen détaillé des activités de l'agence ventilées par domaines (par produits). Bien qu'il y ait dans les rapports annuels une partie spécifique consacrée aux produits, la plupart des informations sur les performances sont mêlées à cette description des activités de l'agence. Après cette description sont présentés les tableaux statistiques de l'agence, qui comprennent un compte de résultats, un bilan, un rapport d'exécution budgétaire, une analyse de la situation de trésorerie, et un relevé des produits, accompagnés chaque fois de notes explicatives.

Les rapports annuels appellent deux remarques critiques. S'agissant du rôle du rapport annuel dans la chaîne des responsabilités, le problème fondamental est naturellement que les résultats attendus des agences n'ont pas été bien spécifiés par les ministères. Autrement dit les points de repère par rapport auxquels on pourrait mesurer la responsabilité des agences sont inexistantes ou vagues. Le problème ne tient pas vraiment aux rapports annuels proprement dits, mais plutôt, comme on l'a mentionné plus haut, aux Lettres de mission. Un autre problème, qui est lié à l'absence fréquente de points de repère clairs dans les Lettres de mission, est que les rapports annuels ont tendance à être très volumineux. Il y a des exemples d'agences consacrant dans les rapports annuels plus d'une centaine de pages à la description de leurs activités. Dans de tels cas il est difficile de repérer où se situe l'information pertinente. Le problème de la « surcharge » d'information paraît cependant s'atténuer au fil des années, à mesure que les agences acquièrent davantage d'expérience. L'opinion dominante est que la qualité des rapports annuels s'est sensiblement améliorée d'année en année.

Un important facteur d'amélioration de cette qualité est qu'ils sont examinés par le Bureau national de vérification, qu'il s'agisse du rapport financier ou du rapport sur les performances. Rares sont les cas où les vérificateurs ont émis des réserves sur les rapports annuels du fait de la médiocrité des informations sur les performances qu'ils contenaient. Ils reconnaissent que dans l'élaboration des informations sur les performances, les agences suivent une courbe d'apprentissage, ce qui les a amenées à être particulièrement tolérants dans leurs audits. Il ne s'agit cependant que d'une phase transitoire, et la menace d'un avis assorti de réserves devrait à l'avenir se révéler très efficace pour discipliner les agences lors de l'élaboration des rapports.

Dans l'ensemble, les rapports annuels constituent un bon support pour présenter l'information sur les activités des agences. Pour peu que s'améliorent les points de repère concernant les résultats attendus des agences dans les Lettres de mission, les rapports annuels seront parfaitement en mesure de remplir leur rôle dans la chaîne des responsabilités.

Certains fonctionnaires d'agence ont critiqué l'impact limité que les rapports annuels semblent avoir lors de la phase d'élaboration du budget. C'est un point qui a été commenté dans une section antérieure.

5.4. Les capacités de gestion des ministères

Nous avons commenté à maintes reprises dans ce rapport les capacités dont disposent les ministères vis-à-vis de leurs agences. Dans le nouveau régime de responsabilité fondé sur les résultats, il y a là une source de problèmes car les ministères n'ont pas été en mesure de spécifier vraiment les résultats attendus des agences et d'assurer un suivi efficace des performances de ces dernières, comme l'exige le nouveau mode de responsabilité. C'est visiblement un domaine où des réformes s'imposent.

On peut y parvenir soit en modifiant le présent régime de responsabilité basé sur les résultats, soit en transformant fondamentalement les rôles respectifs des ministères et des agences. On a déjà indiqué que la première approche serait préférable. Les agences présenteraient à leurs ministères des projets de Lettres de mission indiquant, à partir des dialogues qu'elles ont eus avec le ministère, les produits qu'elles ont l'intention de fournir. Le ministère examinerait ces produits et les amenderait avant de les approuver officiellement. Le document ainsi approuvé servirait alors de point de repère dans la chaîne des responsabilités. Il s'agit d'une approche qui repose sur l'état actuel des relations entre ministères et agences tout en rendant plus clairs et plus transparents leurs rôles respectifs. La relation de coopération informelle qui existe entre les ministères et les agences représente un sérieux atout pour la gestion publique en Suède, et il ne faut pas la bouleverser à la légère.

On doit néanmoins renforcer le rôle des ministères dans ce domaine. C'est ce qu'a reconnu une récente directive du Service du Premier ministre qui oblige les ministères à se réunir au moins une fois par an avec les directeurs généraux pour discuter des problèmes de gestion des agences. L'organisation des ministères paraît peu favorable à la prise en compte de la dimension gestion de leur activité. Les ministères disposent en général de trois hauts responsables travaillant avec le ministre. Le *sous-secrétaire d'État* est le fonctionnaire le plus haut placé du ministère, et il est responsable du fonctionnement d'ensemble de celui-ci. Il s'agit d'un poste politique à la discrétion du ministre, tandis que les deux autres postes sont occupés par des fonctionnaires de carrière du ministère. Le *sous-secrétaire permanent* est chargé d'examiner de près les décisions ministérielles pour s'assurer de leur validité au regard du droit. Quant au *sous-secrétaire chargé des affaires juridiques* il s'occupe de l'activité législative du ministère. Il n'existe pas de poste d'un rang élevé où l'on s'occupe des problèmes de gestion. Toutes les fonctions de haut niveau concernent principalement les questions politiques ou juridiques.

Une commission officielle suédoise a recommandé dans le passé de remédier à cette anomalie par la création d'un poste de *sous-secrétaire chargé de la gestion*, avec en parallèle la fusion des postes de *secrétaire permanent* et de *sous-secrétaire chargé des affaires juridiques*. La création du poste de sous-secrétaire chargé de la gestion donnerait la garantie que les agences soumettront leurs projets de Lettres de mission aux ministères qui les examineront et les amenderont si nécessaire avant de les approuver, que les agences rendront compte de leurs performances de manière efficace et efficiente, et que cette information sera dûment analysée. On pourrait par exemple obtenir davantage d'information sur les résultats utile pour l'action à partir de l'information disparate sur les produits que fournissent les agences. Tout cela pourrait servir à améliorer l'information sur les performances présentée au Parlement dans les documents budgétaires. La création d'un tel poste aiderait également à assurer la communication entre ministères et agences sur les problèmes de gestion, au lieu de limiter leur dialogue aux questions d'ordre politique et juridique comme c'est actuellement le cas. La recommandation de créer ce poste n'a pas été suivie d'effet, et elle s'est en fait heurtée à une résistance farouche de la part des hauts responsables des ministères, vraisemblablement parce que ce nouveau poste leur paraît de nature à affaiblir leur pouvoir. Il semble pourtant y avoir des arguments clairs et convaincants en faveur d'une telle recommandation. Les questions de gestion ont besoin d'être évoquées dans les ministères avec plus de force que ce n'est le cas actuellement, et le poste de sous-secrétaire chargé de la gestion leur permettrait d'être entendue aux plus hauts échelons des ministères.

5.5. Conclusion

La Suède a fait disparaître l'ensemble des contrôles sur les moyens, mais la mise au point d'un ensemble efficace de règles de responsabilité fondées sur les

résultats a pris du retard. On notera que ces problèmes ne sont nullement propres à la Suède : la détermination et le suivi des résultats est une difficulté à laquelle se heurtent tous les pays Membres de l'OCDE cherchant à mettre en place une responsabilité liée aux résultats.

Le défi auquel est confrontée la Suède est de créer un mode de responsabilité efficace tout en respectant les rôles traditionnels des ministères et des agences. L'idée a été émise que l'on pourrait y parvenir en demandant aux agences de soumettre aux ministres des projets de Lettres de mission tout en renforçant parallèlement les capacités dont disposent les ministères pour régler les problèmes de gestion.

Annexe I

Liste des secteurs de dépenses

- Le système politique suédois
- Économie et administration financière
- Administration et recouvrement des impôts
- Justice
- Politique étrangère et Coopération internationale
- Défense
- Aide internationale au développement
- Immigration et réfugiés
- Santé, Soins médicaux, et Services sociaux
- Prestations maladie et invalidité
- Prestations vieillesse
- Famille et allocations familiales
- Allocations chômage
- Marché du travail
- Aide aux étudiants
- Éducation et recherche universitaire
- Culture, Médias, Organisations religieuses, Loisirs
- Urbanisme, Logement, Construction
- Développement régional
- Environnement
- Énergie
- Communications
- Agriculture, Forêts, Pêche
- Entreprises
- Dotations globales aux communes
- Intérêt de la dette publique
- Contribution au budget de l'Union européenne

Table des matières

Introduction	
<i>Par Geert van Maanen</i>	7
L'évolution du rôle des services centraux du budget	
<i>Par Allen Schick</i>	9
La procédure budgétaire en Suède	
<i>Par Jón R. Blöndal</i>	31
Les systèmes de chèques-service et leur rôle dans la prestation de services publics	
<i>Par Martin Cave</i>	65
Plus grande autonomie des institutions budgétaires	
<i>Par Nicholas Gruen</i>	99
Le régime de retraite chilien	
<i>Par Joaquin Vial Ruiz-Tagle et Francisca Castro</i>	129