



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

**Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances**



DIDIER MIGNAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

Déplacement à Stockholm des 7 et 8 juin 2006

Les entretiens

1. Le parlement suédois

Le parlement suédois (Riksdag) est un parlement monocaméral de 349 membres élus tous les quatre ans à la représentation proportionnelle (minorité de blocage fixée à 4% au niveau national ou 12% au niveau d'une circonscription). Sept partis (parti social-démocrate – 144 sièges, parti modéré – 55 sièges, parti libéral – 48 sièges, parti chrétien-démocrate – 33 sièges, parti de gauche – 28 sièges, parti du centre – 22 sièges, parti vert – 17 sièges) sont actuellement représentés au parlement, qui se compose de 45,3% de femmes.

Le parlement se compose de 16 commissions qui ont chacune 17 membres (8 membres du parti social-démocrate, 3 membres du parti modéré, 2 membres du parti libéral et 1 membre de chacun des autres partis). Liste des commissions : droits civils, constitution, affaires culturelles, défense, éducation, environnement et agriculture, finances, affaires étrangères, santé et protection sociale, logement, industrie et commerce, justice, marché du travail, sécurité sociale, impôts, transport et communication, affaires européennes. Le parlement détermine lui-même son ordre du jour et peut donc initier lui-même certains débats.

Entretien avec M. Mikael ODENBERG : porte-parole des questions économiques du parti modéré, Vice-président de la Commission des Finances. Le parti modéré est issu de la transformation, en 1969, du parti conservateur en parti modéré. Il se compose de 55 membres (16% des sièges).



Mikael Odenberg

Entretien avec M. Ove NILSSON, Secrétaire général de la Commission des Finances (fonctionnaire du parlement, non affilié à un parti).

Il est prévu un entretien d'une demi-heure avec M. Odenberg, en présence de M. Nilsson, pour aborder les aspects politiques et stratégiques de la réforme, puis une heure avec M. Nilsson, qui pourra répondre aux questions plus techniques.

Questions abordées au Riksdag :

1. Le rôle du Parlement dans l'adoption de la réforme budgétaire

Mise en forme : Puces et numéros

- le rôle du parlement dans l'adoption puis dans le suivi de la réforme de la procédure budgétaire de 1996/97.
- les principaux facteurs de succès dans la mise en œuvre de cette réforme.
- Contenu de la réforme : budgétaire + modernisation de la gestion publique centrée sur la performance des administrations. Rôle du parlement dans la mesure de la performance des administrations suédoises.

2. La procédure budgétaire et le vote du budget

- la place accordée par le parlement (temps de débat, importance politique), d'une part, au débat sur le projet de loi de finance initiale et, d'autre part, à l'examen annuel des résultats budgétaires et de la gestion du gouvernement. L'organisation du débat sur l'examen de la gestion.
- l'étendue du pouvoir d'amendement de la commission des finances sur le projet de budget présenté par le gouvernement.
- L'organisation du vote du budget, en commission, en assemblée plénière. l'unité de vote. l'unité de spécialité des crédits.

3. Le contrôle des finances publiques

- les modalités d'examen, par le Parlement, de l'exécution de la loi de finance annuelle. Les auditions de responsables administratifs et des responsables politiques. Les conséquences.
- la place accordée, dans le débat parlementaire, à l'examen de la performance des administrations publiques. L'organisation de l'examen de la performance.
- les audits financiers et les audits de performance réalisés par le Riksrevisionen (organe d'audit rattaché au parlement).
- La certification des comptes des agences. Les apports de cette procédure. La certification aux comptes de l'Etat ?

Mise en forme : Puces et numéros

2. Le ministère suédois des finances

Le ministère est dirigé par deux ministres : le ministre des finances, chargé des questions d'économie internationale, M. Pär NUDER, et le ministre pour le financement des collectivités locales et des marchés financiers, M. Sven-Erik Österberg. Les ministres sont assistés par plusieurs secrétaires d'Etat qui dépendent directement du ministre.

Le ministère est compétent pour l'élaboration du budget, les impôts, la banque et les assurances, la coopération internationale, les transferts aux collectivités territoriales et le développement des administrations publiques. Il comporte 470 agents (ce qui en fait l'un des plus grands ministères de Suède).

Entretien avec M. Sten OLSSON, Secrétaire d'Etat et responsable du processus budgétaire puis avec M. Ulf BENGTTSSON, Directeur général du Budget.



Sten OLSSON

Les questions abordées au ministère des finances

1. La réforme budgétaire suédoise et sa mise en œuvre :
 - les principaux objectifs de la réforme de la procédure budgétaire de 1996/1997 ?
 - les principaux facteurs de succès ?
 - les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme. Les difficultés au niveau de :
 - i. la budgétisation par politique publique et des éventuelles divergences entre la nomenclature budgétaire.
 - ii. la mise en place de procédures de compte-rendu des gestionnaires sur leur gestion.
 - iii. la mise en place de la comptabilité d'engagement.
 - iv. l'adoption de nouveaux systèmes d'information budgétaires et comptables.
 - La mise en place à formaliser d'une revue des programmes.
2. La responsabilisation des gestionnaires administratifs
 - les moyens employés pour responsabiliser les gestionnaires sur les résultats de leur gestion.

- Le jugement porté sur les gestionnaires sont-ils jugés par rapport aux indicateurs de performance. Le choix de ces indicateurs. Le nombre d'indicateurs dans chaque département ministériel. Les indicateurs transmis au Parlement et leur mode de sélection. Le contrôle de la direction du budget sur les indicateurs.
 - le lien entre la dotation des crédits et les résultats obtenus au niveau de la performance des services publics.
3. La préparation du budget et la pluriannualité
- Méthode pour parvenir au respect du cadrage pluriannuel.
 - L'adhésion de tous les ministères à la contrainte de finances publiques. Les modes de partage de cette contrainte. La formalisation de la collégialité des décisions concernant les finances publiques. Les solennités éventuelles.
 - Mode de négociation entre la direction du budget et les différents départements ministériels. Le caractère non conflictuel.

3. Agence de la gestion et de l'audit financier du ministère suédois des Finances (ESV)

L'ESV est un organisme d'audit sous la tutelle du ministère des finances suédois. Cette Agence de contrôle et d'audit est 3 fois plus importante que la Direction du Budget suédoise, avec au total 200 employés. Son objectif principal est l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique et de l'utilisation des deniers publics. Elle pratique des comparaisons internationales sur les bonnes pratiques de gestion. Elle a notamment pour mission :

- d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques budgétaire parmi les agences qui font l'objet de notation et de classement en fonction de la performance de leur gestion ;
- de suivre le rythme d'exécution du budget des agences nationales et d'assister ces dernières tout au long du processus budgétaire ;
- d'assurer la centralisation comptable des informations relatives à la consommation des crédits budgétaires et les projections des prévisions des dépenses ;
- de diffuser les nouveaux systèmes d'information comptables auprès des autres ministères (système Hermes).

A noter que les agences ont un régime budgétaire particulier, caractérisé par une grande autonomie et une responsabilisation importante. Dans certains cas de dépassement du budget, les agences doivent emprunter auprès de l'Etat.

Entretien avec M. Bengt ANDERSSON, Directeur général adjoint (ex Directeur financier de l'Office suédois des Statistiques).

Questions abordées :

1. Les effets de la réforme budgétaire

- les constatations faites au cours de vos audits, l'allocation des ressources budgétaires et l'efficacité de la gestion depuis la réforme budgétaire de 1996/1997.
- les principaux facteurs de progression.
- les difficultés éventuelles rencontrées par les agences et les ministères dans la mise en œuvre de la réforme. Comment ces difficultés ont été surmontées.

2. La mesure de la performance des agences et des administrations publiques

- les méthodes employées pour mesurer le niveau de performance des agences. L'utilisation des indicateurs de performance, le choix de ces indicateurs pour les fiabiliser.
- les méthodes employées pour réaliser des comparaisons entre agences. L'émulation éventuelle qui en résulte. Ses éventuels effets pervers. La transposition éventuelle de ces méthodes aux ministères.
- les exemples de bonnes pratiques de gestion qui placent les agences en tête de classements, en particulier en matière :
 - i. de procédure budgétaire,
 - ii. de responsabilisation des gestionnaires,

iii. de gestion des ressources humaines.

3. Le budget des agences

- les méthodes retenues par allouer leur budget aux agences. La part de la performance dans leurs crédits.
- les principaux effets bénéfiques et les principaux effets pervers de l'autonomie budgétaire des agences.

4. Les fonctions de suivi comptables de l'agence

- La procédure de certification des comptes des agences. Avantages et difficultés rencontrées dans cette procédure. le dialogue entre le commissaire aux comptes et les agences.
- les principaux apports des nouveaux systèmes d'information comptables. Les éventuelles difficultés rencontrées par les gestionnaires pour leur implantation ou leur utilisation.

5. Comparaisons avec la France

- Avis et retour d'expérience pour assurer la réussite de la réforme budgétaire et de gestion publique actuellement en cours en France.

4. RIKSREVISIONEN : Agence d'audit sous la tutelle du Riksdag

L'agence d'audit du parlement est dirigée par trois auditeurs généraux (M. Kjell Larsson, Mme Eva LINDSTRÖM et M. Lennart Grufberg) . L'agence d'audit, passée en 2003 sous la tutelle du parlement, a pour objectif d'améliorer et simplifier la gestion publique suédoise, en réalisant à la fois des audits financiers annuels classiques mais aussi des audits de performance ciblés. Les audits financiers consistent à analyser la qualité des rapports annuels des agences (contrôle classique a posteriori). Les audits de performance consistent à analyser une structure ou une procédure pour en améliorer la gestion et débusquer d'éventuelles économies.



Les trois auditeurs généraux

Entretien avec Mme Eva LINDSTRÖM, Directrice de l'agence et Auditrice générale de Riksrevisionen, ancienne directrice du budget au ministère suédois des Finances. Mme Lindström a été auparavant membre du conseil national d'audit de suède et de l'ESV.

Questions abordées :

1. Les effets de la réforme budgétaire
 - Les principales constatations faites au cours des audits, les améliorations constatées en matière d'allocation des ressources budgétaires et d'efficacité de la gestion depuis la réforme budgétaire de 1996/1997.
 - Les principaux facteurs de progression.
 - Les difficultés rencontrées par les agences et les ministères dans la mise en œuvre de la réforme. Comment ces difficultés ont été surmontées.
2. La mesure de la performance des agences et des administrations publiques
 - les méthodes employées pour mesurer le niveau de performance des agences et des ministères. L'utilisation des indicateurs de performance, le choix de ces indicateurs.
 - les exemples de bonnes pratiques de gestion repérées au cours de vos audits, en particulier en matière :
 - i. de procédure budgétaire,
 - ii. de responsabilisation des gestionnaires,
 - iii. de gestion des ressources humaines ?
3. L'utilisation des audits par le parlement
 - Les justifications du rattachement au parlement de l'agence d'audit en 2003.
 - L'utilisation par le parlement et en particulier la commission des finances des résultats des audits réalisés par l'agence. Conséquences éventuelles de ces audits sur la négociation budgétaire et le vote du budget.
 - L'utilité d'une véritable revue des programmes sur le modèle canadien.