

La procédure budgétaire en Slovénie

par

Dirk-Jan Kraan *et* Joachim Wehner*

* Dirk-Jan Kraan est économiste principal à la Division budget et dépenses publiques de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE. Joachim Wehner est chercheur indépendant au *Department of Government, London School of Economics*.

Préface

La présente étude sur le système budgétaire slovène fait partie intégrante du Projet sur le budget du Groupe de travail des Hauts responsables du budget. Le projet sur le budget vise à mettre en place et renforcer des réseaux régionaux de hauts responsables du budget en dehors de la zone de l'OCDE. Cette étude a servi de base à l'examen du système budgétaire slovène lors de la première réunion du réseau des hauts responsables du budget d'Europe centrale et orientale, les 10 et 11 novembre 2004 à La Haye.

Une mission composée de M. Dirk Kraan et M. Joachim Wehner s'est rendue à Ljubljana en septembre 2004 pour effectuer l'examen. Pendant leur séjour, les membres de la mission se sont entretenus avec le ministre des Finances, M. Dusan Mramor, et de hauts fonctionnaires du ministère des Finances et de deux ministères dépensiers. Ils se sont entretenus également avec le Président et des membres de la Commission des finances et de la politique monétaire et de la Commission chargée du contrôle budgétaire et des finances publiques de l'Assemblée nationale (chambre élue au suffrage direct du Parlement slovène) et la deuxième Adjointe du Président ainsi que des membres du personnel de la Cour des comptes, le Directeur de l'Institut de l'analyse macroéconomique et du développement et des membres des conseils d'administration des associations de communes.

Les participants à la mission tiennent à remercier les autorités slovènes pour leur accueil chaleureux ainsi que de la franchise et de l'intérêt qui ont toujours caractérisé leurs entretiens avec les responsables rencontrés. Ils sont particulièrement reconnaissants au ministre des Finances, M. Dusan Mramor, au Président de la Commission des finances et de la politique monétaire du Parlement, M. Ciril Pucko, à la Deuxième Adjointe du Président de la Cour des comptes, Mme Zdenka Vidovic, et au maire de Maribor, M. Boris Sovic, de la disponibilité dont ils ont fait preuve pendant la présence de la mission à Ljubljana.

La mission est également redevable à M. Bojan Pogacar, conseiller du ministre, Mme Helena Kamnar, Secrétaire d'État au budget, et Mme Irena Sodin, Sous-secrétaire d'État au budget, qui ont organisé les visites de la mission. Elle remercie aussi tout particulièrement Miranda Groff Ferjanic, conseillère du ministre, qui a contribué à l'organisation de la mission et prodigué sans compter son concours pendant toute la durée de l'examen.

L'OCDE remercie le *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) et le Gouvernement de l'Allemagne pour leur soutien financier et pour l'agent qu'ils ont mis à la disposition de cette étude, et pour leur soutien général au Project de l'OCDE sur le budget.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles du Secrétariat de l'OCDE et ne sauraient être attribuées aux organisations ou personnes consultées pendant la préparation.

1. Introduction

1.1. Caractéristiques générales

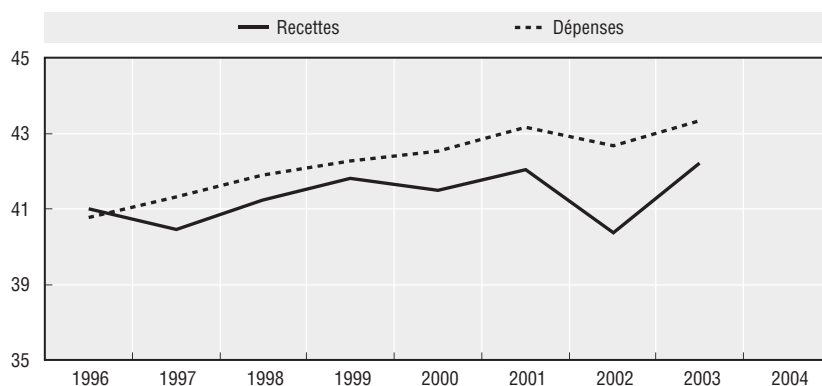
La Slovénie est un pays jeune. Elle a vu le jour en tant qu'état indépendant en 1991 après une guerre de courte durée contre l'armée yougoslave. Son évolution durant son histoire récente en tant qu'état indépendant est impressionnante. Elle a mis en place ses institutions publiques quasiment à partir de rien, plus particulièrement sa constitution, ses grandes lois organiques et les procédures de fonctionnement des principaux organes de l'État. Elle a privatisé en même temps la quasi-totalité de ses secteurs manufacturier et financier et le commerce de gros. Le couronnement de son succès a été marqué par l'adhésion de la Slovénie à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004.

La Slovénie est un petit pays. Sa population avoisine deux millions d'habitants et elle fait partie avec Chypre, l'Estonie, le Luxembourg et Malte des États Membres de l'Union européenne de moins de deux millions d'habitants. Compte tenu de sa taille et de l'absence d'échelon administratif intermédiaire entre l'état central et les collectivités locales, elle a un secteur public relativement important. Les dépenses publiques générales (incluant l'administration infranationale) représentaient 42.9 % du PIB en 2003 alors que la part des dépenses de l'administration infranationale ne représentait que 5 % du PIB. Toutefois, abstraction faite de sa taille, la Slovénie occupe dans ce domaine une position intermédiaire parmi les pays de l'OCDE. Depuis 1996, la part des dépenses publiques dans le PIB est restée relativement constante.

Les dépenses publiques en Slovénie sont bien maîtrisées. Grâce à une procédure budgétaire bien conçue avec de solides obstacles institutionnels pour empêcher l'extension constante des programmes et les dépassements, les déficits sont restés faibles même au cours des dernières années qui ont été marquées depuis 2000 par une croissance économique réelle relativement modeste. Il faut préciser que dans la plupart des pays candidats à l'adhésion à l'UE la croissance est restée relativement élevée durant la

période 2000-03 marquée par un ralentissement de l'économie dans toute la zone OCDE. En Slovénie, la croissance nationale brute réelle a été nettement supérieure à la moyenne de l'UE sur la période. Dans ce contexte, le déficit des administrations publiques est resté prudent.

Graphique 1. **Dépenses et recettes des administrations publiques en % du PIB**



Sources : *Bulletin des finances publiques*, Année V, n°6, juin 2004 ; Prévisions du rapport de printemps 2004, Institut d'analyse macroéconomique et du développement (IAMD).

Tableau 1. **Croissance nationale brute réelle en % du PIB sur la période antérieure 2000-03 et prévisions 2004-05**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE à 15	3.4	1.5	1.1	0.8	2.0	2.4
Slovénie	4.1	2.7	3.4	2.3	3.6	3.7

Sources : UE à 15 : *Economic Commission, Economic Forecasts*, avril 2004 ; Slovénie : Rapport de printemps 2004, Institut d'analyse macroéconomique et du développement (IAMD).

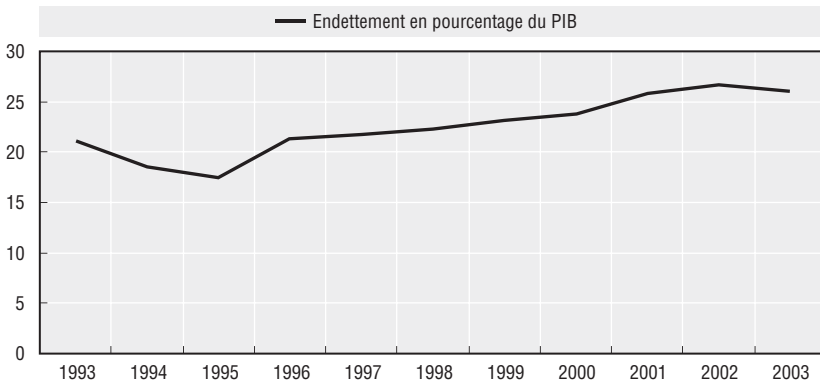
Tableau 2. **Déficits des administrations publiques 2000-03 et prévisions 2004, en % du PIB**

	2000	2001	2002	2003	2004
UE à 15	1.0	-1.0	-2.0	-2.6	-2.3
Slovénie	-3.0	-2.7	-1.9	-1.8	-1.7

Sources : UE à 15 : *Economic Commission, Economic Forecasts*, avril 2004 ; Slovénie : Rapport de printemps 2004, Institut d'analyse macroéconomique et du développement (IAMD).

Dans ce contexte, la dette publique est plus ou moins stable depuis 1996, sensiblement inférieure à la moyenne de l'UE. En 2003, elle représentait 26 % du PIB.

Graphique 2. **Endettement brut des administrations publiques en % du PIB, 1993-2003**



Source : *Bulletin des finances publiques*, Année V, n°6, juin 2004.

1.2. Contexte politique

La Slovénie a adopté le système électoral de la représentation proportionnelle. Depuis l'indépendance, aucun parti n'a eu la majorité absolue au Parlement ce qui a entraîné la formation de gouvernements de coalition. La coalition actuelle¹ est constituée de la Démocratie libérale de Slovénie et de plusieurs petits partis (le plus important étant la Liste unie des sociaux-démocrates). La Démocratie libérale était également le principal parti des coalitions qui se sont succédées depuis 1992. Bien que le gouvernement soit principalement soutenu par les partis de la coalition au Parlement plusieurs ministres ne sont pas membres d'un de ces partis et ont été choisis pour leur expertise comme l'actuel ministre des Finances.

La procédure budgétaire slovène qui fait partie intégrante des institutions législatives démocratiques du pays semble se dérouler dans un contexte politique relativement consensuel. La politique macroéconomique et plus particulièrement la politique budgétaire semble être un domaine relativement peu controversé de la politique générale du gouvernement. Avant l'adhésion à l'UE, les efforts se concentraient en grande partie sur l'entrée rapide et réussie du pays dans l'UE. Ensuite, l'objectif principal des politiques mises en œuvre a été d'atteindre une croissance économique rapide supérieure à la moyenne de l'UE afin de combler l'écart du revenu par habitant avec le reste de l'UE. Comme il ressort de la note budgétaire de

2004, cet objectif demeure aujourd'hui en tête des priorités à l'ordre du jour mais en même temps une grande importance est accordée à la limitation des risques macroéconomiques et budgétaires liés à l'entrée dans l'UE.

Bien que la coalition au pouvoir arrive à la fin de son mandat son agenda de réformes est très ambitieux et s'étend sur une partie importante de la législature suivante. Il comprend entre autres la révision complète du système fiscal, la réforme du système de soins de santé, la rationalisation du système de transferts sociaux et la réorientation des crédits budgétaires vers des investissements d'infrastructures. Cet agenda de réformes ne semble pas susciter de controverse notoire de sorte que son maintien plus ou moins sous sa forme actuelle est vraisemblable, indépendamment de la reconduction au non de la coalition en place.

Le caractère consensuel de la politique budgétaire slovène s'explique également par une coopération relativement harmonieuse avec les partenaires sociaux et l'administration infranationale. En juillet 2003, le gouvernement a conclu avec les partenaires sociaux un accord sur la politique salariale du secteur public pour 2004 et 2005 qui prévoit une augmentation modérée des salaires réels en contrepartie d'une distribution plus équitable entre les travailleurs du secteur public et d'un système amélioré de retraite complémentaire par répartition ce qui, à court terme, augmentera l'épargne et favorisera l'investissement public. Par ailleurs, la coopération des collectivités locales au programme de développement national repose sur la consultation institutionnalisée des deux associations de communes.

Le fait que le contexte politique dans lequel s'inscrit la procédure budgétaire slovène soit relativement stable ne signifie pas que l'opposition ne présente pas d'amendements aux propositions de budget. Ceci étant, ces propositions concernent essentiellement des dépenses précises ou des mesures fiscales et ne semble pas relever de divergences idéologiques profondes concernant les aspects fondamentaux de la politique budgétaire comme c'est le cas dans beaucoup de pays de l'OCDE.

2. Préparation du budget

2.1. Caractéristiques essentielles du système de budgétisation slovène

Il convient de mentionner tout d'abord deux caractéristiques particulières du système de budgétisation slovène qui le distingue de celui de la plupart des pays de l'OCDE.

- Premièrement, à la différence de tous les pays de l'OCDE, la Slovénie présente des budgets pour deux années consécutives.
- Deuxièmement, le budget slovène a une structure de comptes très détaillée mais il conserve une flexibilité dans son exécution grâce à un dispositif législatif spécifique qui s'appelle la « Loi sur l'exécution du budget ».

Chacune de ces caractéristiques est examinée brièvement ci-dessous.

2.2. Les budgets de deux exercices consécutifs

L'article 13a, 1er alinéa de la Loi sur les finances publiques de la République de Slovénie (loi organique sur le budget) stipule que le gouvernement présente à l'Assemblée nationale en même temps que le budget proposé pour le prochain exercice budgétaire une proposition de budget pour l'exercice suivant. Ce budget comprend obligatoirement tous les postes que le budget du prochain exercice doit inclure. L'alinéa 2 du même article précise que si ledit budget pour l'exercice suivant est accepté, le gouvernement doit présenter à l'Assemblée nationale avant le 1^{er} octobre du prochain exercice au plus tard une proposition concernant les changements à apporter au budget à la suite de modifications significatives des suppositions de développement économique ou des lignes directrices de la politique économique ou des finances publiques. Il s'agit d'une procédure budgétaire annuelle glissante sur deux exercices consécutifs et pas d'un budget biennuel présenté tous les deux ans. La Slovénie établit en fait chaque année deux budgets annuels.

Cette procédure de budgétisation glissante n'est pas utilisée dans la zone OCDE. Les autorités slovènes estiment que son principal avantage est de contribuer à la discipline budgétaire. Ce serait vrai pour deux raisons. Premièrement, elle ferait disparaître la tendance qu'ont les ministres dépensiers de présenter des demandes d'extension de budget pour le prochain exercice lors des négociations annuelles sur le budget. Étant donné que le budget pour l'exercice suivant a déjà été fixé durant le cycle budgétaire précédent seules quelques modifications peuvent être examinées. Celles-ci doivent être liées en effet à des évolutions macroéconomiques ou des ajustements de la politique budgétaire générale. Étant donné qu'il est difficile pour les ministères dépensiers de faire valoir ces raisons, qui doivent être établies par le gouvernement et plus particulièrement le ministère des Finances, les possibilités de demander une rallonge budgétaire pour l'année suivante sont considérablement réduites voire supprimées. Deuxièmement, cette procédure renforcerait la discipline budgétaire dans la mesure où les ministères dépensiers seraient plus enclins à coopérer à des mesures de rationalisation ou d'économies qui s'appliqueraient à une

période à plus d'un an que si elles concernaient le prochain exercice budgétaire.

En dépit de l'originalité du système slovène, le raisonnement qu'il sous-tend est proche à bien des égards des préoccupations qui ont conduit certains pays de l'OCDE à fixer des cadres de dépenses. Au Royaume-Uni et en Suède, en particulier, le gouvernement annonce dans les états budgétaires annuels des plafonds de dépenses pluriannuels qu'il n'est pas possible de modifier d'une année sur l'autre, sauf pour des raisons déterminées à l'avance. Ces plafonds pluriannuels glissants sont confirmés d'année en année dans un cadre à moyen terme qui au début de chaque cycle budgétaire est complété par une nouvelle année. Aux Pays-Bas, le gouvernement annonce au début de chaque législature, dont la durée est de quatre ans, un cadre de dépenses pluriannuel qui ne peut être modifié. Le concept est identique mais il ne s'agit pas de plafonds glissants mais redéfinis à l'expiration de la période (tous les quatre ans).

La procédure slovène est comparable au cadre pluriannuel fixé par certains pays de l'OCDE en ce sens qu'elle donne une stabilité et une orientation à moyen terme à la procédure budgétaire ce qui permet d'éviter les bouleversements qui découlent chaque année des négociations budgétaires dans bien d'autres pays et donne plus de chances aux réformes d'aboutir dans la mesure où elles sont planifiées bien à l'avance. Ceci étant, la procédure slovène ne présente pas un autre avantage reconnu du cadre pluriannuel. Elle n'agit pas comme un stabilisateur automatique puisqu'elle ne fixe pas un plafond de dépenses indépendamment du contexte macroéconomique mais au contraire indique clairement qu'il est nécessaire d'adapter le budget de la deuxième année en fonction du contexte².

La procédure budgétaire slovène sur deux exercices ne semble pas être un premier pas vers la mise en place de cadres de dépenses pluriannuels. Outre le fait que dans la procédure slovène le budget du deuxième exercice est un budget complet et pas un plafond de dépenses³, les autorités slovènes semblent accorder beaucoup d'importance au caractère anticyclique des politiques de dépenses qui va même au-delà d'une stabilisation automatique. Elles citent à cet égard d'autres pays de l'UE qui ont adopté des mesures similaires ces dernières années bien qu'il leur ait été difficile dans certains cas de concilier ces politiques avec le plafond du déficit fixé à 3 % par le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE. La Slovénie bien qu'elle ne fasse pas partie de la zone euro souhaite respecter les conditions du pacte puisque son objectif est d'adopter l'euro en 2007. Selon les autorités slovènes cela n'empêche pas néanmoins de mener une politique budgétaire vigoureuse dans un but de stabilisation macroéconomique. En fait, la Slovénie a une plus grande marge de manœuvre que certains autres pays de l'UE puisque

ses déficits structurel et nominal se situent nettement en deçà du plafond de 3 %.

En résumé, la procédure budgétaire slovène sur deux exercices est le résultat d'un compromis original entre, d'une part, l'objectif de donner une stabilité et une orientation à moyen terme à la procédure budgétaire et, d'autre part, le besoin de conserver une souplesse pour tenir compte de la situation macroéconomique et de nouvelles évolutions. Il est clair que dans sa forme actuelle la procédure n'est pas censée être un dispositif de stabilisation automatique.

2.3. Une structure de comptes détaillée

La structure des comptes du budget slovène est complexe. Conformément à la Loi sur les finances publiques le budget est composé d'une partie générale, d'une partie spéciale et d'une partie concernant les programmes de développement. La partie générale concerne les utilisateurs directs et indirects du budget et contient les totaux macro-budgétaires des recettes, des dépenses, des engagements et des moyens de financement de l'administration centrale. Les utilisateurs directs du budget englobent l'ensemble des entités et organismes financés par le budget de l'État c'est-à-dire essentiellement les ministères avec leurs entités et organismes administratifs ainsi que les organes indépendants comme le Parlement, la cour des comptes et l'appareil judiciaire (plus de 250 entités au total). Les utilisateurs indirects du budget englobent les fonds d'État, les institutions et agences publiques créées par l'administration centrale (mais pas financées par le budget de l'État). La partie spéciale contient les plans financiers des utilisateurs directs du budget. Les parties générale et spéciale du budget contiennent des estimations pour l'exercice budgétaire ainsi que les résultats estimés des deux exercices précédents (article 10, alinéa 5 de la Loi sur les finances publiques)⁴. La partie concernant les programmes de développement contient les dépenses annuelles prévues pour les investissements et aides publiques des utilisateurs directs du budget pour les quatre exercices suivants (y compris l'exercice prochain) comme l'exigent les états de planification du développement à long terme, des lois spécifiques et d'autres réglementations. Il incombe aux utilisateurs du budget de veiller à ajuster leurs plans de développement à long terme en fonction de la partie du budget concernant les programmes de développement.

Cette présentation implique que la tranche annuelle des dépenses des utilisateurs directs du budget inscrite dans la partie concernant les programmes de développement (essentiellement des investissements) figure à la fois dans la partie spéciale et dans la partie concernant les programmes de développement. Les plans financiers des utilisateurs indirects du budget

et de l'Institut de Slovénie pour l'assurance-maladie (caisse d'assurance-maladie) ainsi que de l'Institut de Slovénie pour l'assurance vieillesse et les pensions d'invalidité (caisse d'assurances sociales) ne font pas partie du budget mais doivent être présentées avec le budget (et la note budgétaire) à l'Assemblée nationale. Le budget et les plans financiers des utilisateurs indirects du budget et des caisses d'assurance-maladie et d'assurances sociales contiennent des estimations pour l'exercice budgétaire considéré mais pas pour les années suivantes. Des estimations pluriannuelles ne sont présentées que dans les programmes de développement des utilisateurs directs du budget pour certaines dépenses (investissements, aides publiques, projets financés par des fonds structurels de l'UE)⁵.

La partie spéciale du budget est constituée des plans financiers des services dépensiers directs et divisée en :

- secteurs de dépenses budgétaires ;
- principaux programmes ;
- sous-programmes ;
- postes budgétaires ;
- sous-groupes de comptes ;
- comptes.

Les subdivisions des trois premières rubriques sont essentiellement axées sur les programmes. La subdivision des sous-groupes de comptes est basée sur la classification économique (salaires, biens et services, transferts, subventions, etc.). Il existe au total quelque 9 000 lignes budgétaires au niveau de regroupement le plus bas (comptes). Les autorités slovènes justifient la structure de comptes détaillée du budget par la nécessité d'une maîtrise rigoureuse des dépenses et le souhait de ne pas abandonner le contrôle des entrées tout en évoluant vers un budget plus orienté vers la production (la structure actuelle des comptes s'avère être un tableau qui a recours à la fois à une classification des entrées et de la production).

La structure détaillée des comptes de la partie spéciale du budget nécessite d'instaurer des procédures spéciales pour permettre les modifications d'affectation de crédits durant l'exécution du budget afin de tenir compte de nouvelles évolutions. Ces procédures permettent de transférer des dépenses entre les comptes sans modification formelle du budget par une loi supplémentaire. Les instructions et limites relatives à ces réaffectations de crédits figurent dans la « Loi sur l'exécution du budget ». Il s'agit d'une loi qui est présentée chaque année à l'Assemblée nationale avec

le budget (plus de détails ci-après). Le budget lui-même n'est pas une loi mais il a un statut spécial et il est obligatoire.

Encadré 1. Calendrier de préparation du budget

Avril	L'Institut d'analyse macroéconomique et du développement publie ses prévisions économiques de printemps.
Avril-mai	Discussions préliminaires entre le ministère des Finances et les ministères dépen­siers sur les priorités du nouvel exercice budgétaire (l'exercice qui succède au prochain exercice budgétaire) et la modification du budget du prochain exercice.
Mai	Le Premier ministre, le ministre des Finances et le Directeur de l'Institut d'analyse macroéconomique et du développement présentent le projet de note budgétaire lors de la première réunion du gouvernement sur le budget. Le gouvernement décide du cadre global des dépenses nominales pour le nouvel exercice budgétaire (y compris le déficit ou l'excédent fixé comme objectif) et les lignes directrices pour compléter le projet de note budgétaire (notamment les priorités nationales pour la période concernée).
Mai-juin	Réunions entre le ministère des Finances et les ministères dépen­siers concernant la répartition des dépenses par utilisateurs du budget, secteurs de dépenses budgétaires (24) et programmes principaux (95) pour le nouveau budget et la modification du budget du prochain exercice.
Juin	Lors de la deuxième réunion du gouvernement sur le budget, celui-ci décide, sur proposition du ministère des Finances, de la répartition des dépenses par utilisateurs budgétaires, secteurs de dépenses budgétaires (24) et programmes principaux (95) pour le nouvel exercice budgétaire et des modifications du budget du prochain exercice. Dans un délai de dix jours à compter de la deuxième réunion sur le budget, le ministère des Finances adresse une circulaire aux utilisateurs du budget sur la préparation des plans financiers et les programmes de développement.
Juin-août	Présentation des plans financiers et des programmes de développement par les ministères dépen­siers au ministère des Finances.
Septembre	Le ministère des Finances présente le budget pour le nouvel exercice budgétaire, la note budgétaire et les propositions de modification du budget du prochain exercice au gouvernement.
Septembre	Le gouvernement présente le budget pour le nouvel exercice budgétaire, la note budgétaire et les propositions de modification du budget du prochain exercice à l'Assemblée nationale.

2.4. Procédure budgétaire annuelle

En Slovénie, la procédure annuelle pour la préparation du budget fait l'objet d'un décret gouvernemental intitulé Décret sur les bases et procédures pour la préparation du budget national proposé. Il concerne entre autres les calendriers et procédures pour la préparation des prévisions économiques, la note budgétaire, le budget incluant les plans financiers et les programmes de développement des ministères dépensiers et des utilisateurs indirects du budget et les modifications du budget.

L'exercice budgétaire coïncide en Slovénie avec l'année civile.

La préparation annuelle du budget commence par la publication des prévisions économiques de printemps prévue pour le 15 avril. Conformément au décret susmentionné celles-ci doivent prendre en compte les statistiques relatives à l'évolution du produit intérieur brut au cours du quatrième trimestre de l'année précédente mais elles tiennent compte en fait aussi des statistiques du premier trimestre de l'année en cours. Les prévisions doivent inclure une estimation des agrégats macroéconomiques pour l'année en cours et les deux années suivantes et le scénario pour les trois prochaines années. Elles doivent comporter également une évaluation des principaux risques liés à leur réalisation et une évaluation prudente des conséquences éventuelles de ces risques. Les prévisions économiques sont établies par l'Institut d'analyse macroéconomique et du développement qui est un service de prévisions économiques semi-indépendant, sur le modèle du Konjunkturinstitutet suédois et du Bureau central néerlandais de la planification (voir l'encadré 2).

Encadré 2. L'Institut d'analyse macroéconomique et du développement

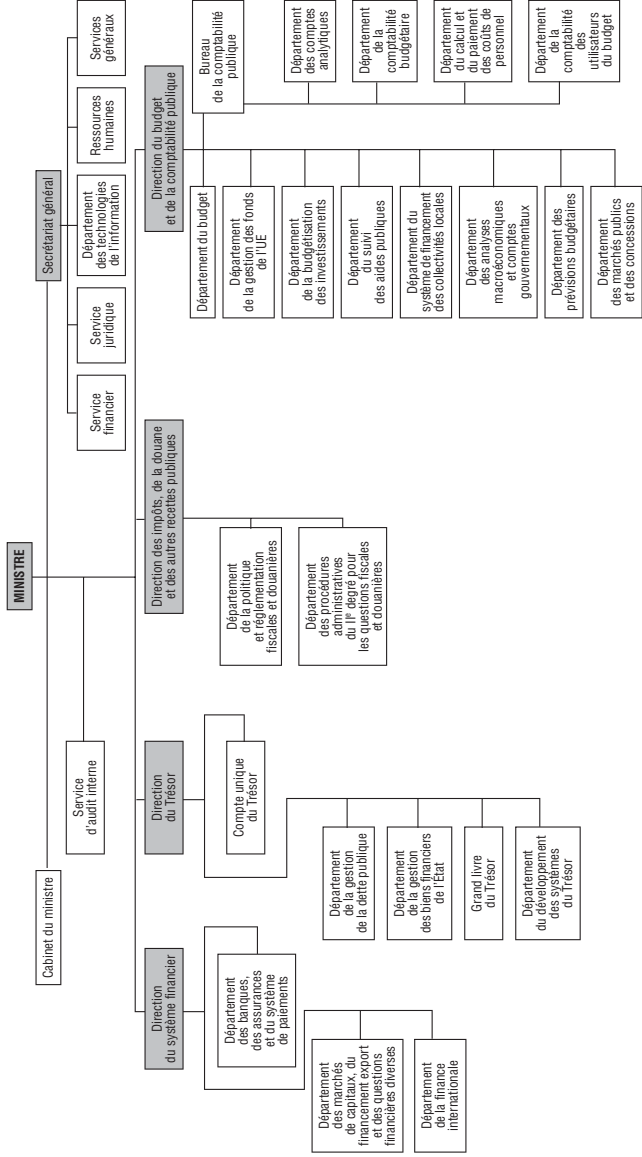
L'IAMD est un institut semi-indépendant rattaché au gouvernement. Il emploie une soixantaine d'économistes. Il est responsable des prévisions économiques de printemps et d'automne. Son directeur, le Premier Ministre et le ministre des Finances sont responsables de la présentation du projet de note budgétaire et plus particulièrement du cadre des dépenses fixé lors de la première réunion du gouvernement sur le budget et il participe aux débats au sein du gouvernement à cette occasion. L'IAMD publie également des études économiques sur des projets spécifiques et des programmes gouvernementaux. Il joue aussi un rôle important dans l'élaboration de la Stratégie de développement économique de la Slovénie et il est responsable du Rapport annuel sur le développement qui constate les progrès réalisés dans la Stratégie de développement économique de la Slovénie. L'IAMD donne aussi des conseils sur de nombreux autres plans de développement à long terme à des agences et institutions de Slovénie. Il cherche à donner des conseils fondés sur la meilleure expertise économique disponible, de manière strictement objective et sans parti pris politique.

Le ministère des Finances est responsable des prévisions de recettes qui sont utilisées dans le budget. Le ministère des Finances emploie environ 500 personnes dont 40 environ au département du Budget. Depuis 2003, des prévisions de recettes sont établies de manière systématique. La division des prévisions à la Direction du budget utilise essentiellement les chiffres fournis par l'IAMD concernant l'évolution de la production nationale mais elle peut aussi tenir compte des projections d'autres instituts de prévisions macroéconomiques tels que la Banque de Slovénie ou l'Institut économique de l'Université de Ljubljana. La division des prévisions indique que ses estimations sont prudentes mais n'applique pas un facteur de prudence de manière précise comme le font plusieurs pays de l'OCDE (le Canada et les Pays-Bas, par exemple). Les prévisions de recettes doivent être établies dans un délai de deux semaines après la publication des chiffres de l'IAMD. Les prévisions concernent les recettes réelles et les recettes structurelles ajustées en fonction du cycle macroéconomique. Le fait de ne disposer que d'observations fiables sur les onze années précédentes complique l'évaluation du développement structurel. La division établit aussi des prévisions à long terme sur les cinquante prochaines années.

Les prévisions de recettes sont utilisées pour rédiger la note budgétaire. Ce document doit être présenté lors de la première réunion du gouvernement sur le budget prévue à compter du 15 mai. La note budgétaire présente le cadre global des dépenses nominales des administrations publiques (y compris l'assurance-maladie et les assurances sociales et l'administration infranationale). Ce cadre indique les dépenses et recettes totales consolidées selon la classification économique ainsi que les objectifs de déficit ou d'excédent budgétaire pour les quatre prochaines années et l'objectif fixé en matière d'endettement sur la période. La note budgétaire est préparée sous la responsabilité du Premier Ministre, du ministre des Finances et du Directeur de l'IAMD.

Le cadre des dépenses présenté dans la note budgétaire peut être considéré comme un cadre de dépenses pluriannuel flexible comparable à celui qu'utilise la plupart des pays de l'OCDE. Il peut être adapté en continu d'une année sur l'autre en fonction du contexte économique et d'évolutions nouvelles.

Graphique 3. La structure du ministère des Finances



Encadré 3. Documents de planification à long terme

Le Décret sur les bases et procédures pour la préparation d'une proposition de budget national fait référence à la Stratégie de développement économique de la Slovénie et d'autres documents de planification à long terme, parallèlement à la note budgétaire, comme le cadre stratégique de la préparation du budget annuel.

La Stratégie de développement économique de la Slovénie définit les objectifs à long terme et le scénario de développement voulu ainsi que les politiques opérationnelles fondamentales dans les différents domaines de l'action publique. La stratégie est définie comme « un document général à valeur indicative qui prend en compte les possibilités, les limites et les conditions sociales, spatiales, environnementales, régionales et sectorielles, entre autres ». La stratégie est adoptée et mise à jour par le gouvernement sur proposition du Directeur de l'IAMD. La mise en œuvre de la stratégie fait l'objet d'un suivi dans les rapports annuels sur le développement de l'IAMD publiés en février.

Sauf la Stratégie de développement économique de la Slovénie, plusieurs autres programmes de planification et développement à long terme sont utilisés : le Programme de développement de la République de Slovénie, des programmes de développement régional et d'autres programmes de développement, des plans d'aménagement de l'espace, le programme économique pour la période de pré-adhésion et le Document unique de programmation. La relation entre ces différents documents et leur pertinence pour la politique budgétaire ne sont pas toujours évidentes. Une certaine rationalisation des procédures de planification à long terme pourrait apporter une plus grande transparence.

Le Département du budget est responsable des prévisions de dépenses établies sur la base des prévisions économiques de l'IAMD et de données rassemblées au préalable par les ministères dépensiers. Ces données doivent tenir compte de toute la réglementation en vigueur et envisagée susceptible d'avoir une incidence financière. La période précédant le 15 mai permet également au ministère des Finances et aux ministères dépensiers d'examiner les projets futurs. Toutes les propositions des ministères dépensiers doivent être transmises au ministère des Finances pour être prises en compte dans le projet de note budgétaire si elles sont approuvées par le ministère des Finances et peuvent être intégrées au cadre global des dépenses.

Lors de la première réunion du gouvernement sur le budget le débat porte sur le projet de note budgétaire. Outre le cadre global des dépenses, la note budgétaire présente les priorités du développement national et la répartition générale des dépenses (estimations) entre les secteurs de dépenses budgétaires (24) et les principaux programmes (95) pour les quatre prochaines années. Ça veut dire que le gouvernement fixe des plafonds de

dépenses nominales et détermine le déficit ou l'excédent pour les quatre prochaines années et les priorités pour la période du budget.

Après l'examen du projet de note budgétaire, le gouvernement publie des lignes directrices destinées à « compléter » (élaborer ou adapter) ce projet. Elles laissent la possibilité de conduire des négociations ultérieures avec des ministres ou des utilisateurs du budget dans les limites fixées par le cadre global des dépenses.

Juste après la première réunion du gouvernement sur le budget, le ministère des Finances se réunit à nouveau avec chaque ministère dépensier pour se mettre d'accord sur les estimations qui figureront dans le budget. Ces réunions portent essentiellement sur les 24 secteurs de dépenses du budget et les 95 programmes principaux cités dans la note budgétaire ainsi que sur les totaux de tous les utilisateurs du budget. C'est le moment le plus important des négociations budgétaires.

Les discussions menées avec les ministères dépensiers peuvent concerner, outre le nouveau budget (pour l'année suivant le prochain exercice), des amendements à apporter au prochain budget (qui a déjà été adopté par le Parlement l'année précédente). Les limites sont alors encore plus étroites que pour le nouveau budget. Alors que pour le nouveau budget elles sont essentiellement fixées par le cadre global des dépenses adopté lors de la première réunion sur le budget les limites pour la modification du budget du prochain exercice sont déterminées par un nombre restreint de conditions, à savoir⁶ :

- d'importants changements dans les hypothèses de développement économique ;
- des changements concernant les lignes directrices de la politique économique et des finances publiques ;
- une digression notoire dans la mise en œuvre du budget en cours par rapport au budget adopté (pour le prochain exercice).

Ces conditions impliquent que des modifications ne sont possibles que dans la mesure où le gouvernement a établi que la marge de manœuvre existe.

La deuxième réunion du gouvernement sur le budget doit commencer vers le 15 juin. Lors de cette réunion, le gouvernement décide de la répartition des dépenses (limites/plafonds) par utilisateur du budget, secteur de dépenses budgétaires et programme principal. Le gouvernement prend cette décision à la lumière des priorités de développement national définies lors de la première réunion sur le budget. Il doit également respecter le cadre global des dépenses défini lors de la première réunion sur le budget de sorte

qu'une augmentation de dépenses pour un programme principal spécifique exige en général une réduction de dépenses dans d'autres programmes principaux. Toutefois en réalité des ajustements limités du cadre de dépenses global ont eu lieu. Le gouvernement peut également décider des modifications à apporter au budget déjà adopté pour le prochain exercice.

Après la deuxième réunion du gouvernement sur le budget, le ministère des Finances diffuse une circulaire qui définit les procédures et le calendrier de préparation du budget. Cette circulaire indique⁷ les estimations approuvées par utilisateur du budget, secteur de dépenses budgétaires et programme principal ainsi que les instructions et dates butoirs pour la préparation des plans financiers et des plans de programmes de développement des utilisateurs du budget.

Les plans financiers doivent indiquer les estimations de dépenses jusqu'au niveau des comptes (postes) classés selon la classification économique et celle des programmes. Ils doivent tenir compte de la répartition des dépenses par utilisateur du budget, par secteur de dépenses budgétaires et programme principal qui a été adoptée lors de la deuxième réunion du gouvernement sur le budget.

Les explications relatives aux plans financiers doivent inclure⁸ :

- un résumé des objectifs à long terme des principaux programmes et sous-programmes de chaque secteur de dépenses ;
- un examen des projets, activités et projets d'investissement entrepris pour atteindre ces objectifs à long terme ;
- des indicateurs matériels, financiers et descriptifs utilisés pour mesurer la réalisation de ces objectifs ;
- un rapport sur les résultats atteints dans la première partie de l'exercice budgétaire en cours.

Le gouvernement doit présenter la note budgétaire et le projet de budget à l'Assemblée nationale avant le 30 septembre. Toutefois cette année (2004) aucun budget ni aucune note budgétaire n'ont été présentés compte tenu des élections législatives prévues pour octobre 2004 (il existe pour 2005 un budget déjà approuvé). Il appartiendra au nouveau gouvernement de présenter un budget à une date ultérieure.

Dans un délai de deux semaines après la publication des statistiques sur l'évolution du PIB au cours du deuxième trimestre de l'exercice en cours ou le 15 octobre au plus tard, l'IAMD doit publier les prévisions économiques d'automne. Les prévisions doivent inclure une estimation des agrégats macroéconomiques pour l'exercice en cours et les deux exercices suivants

ainsi que le scénario pour les trois prochaines années et une évaluation des risques. Les conséquences des prévisions économiques d'automne doivent être prises en compte dans la préparation du projet de budget complémentaire élaboré durant la phase parlementaire de la procédure budgétaire (voir Section 3 ci-dessous).

Encadré 4. Préparation du budget dans les ministères dépensiers

Les ministères dépensiers préparent leurs budgets en trois étapes. La première porte essentiellement sur les débats préliminaires avec le ministère des Finances. Lors de ces discussions, les ministères dépensiers exposent leurs priorités essentielles pour les années suivantes. Celles-ci concernent entre autres des initiatives majeures concernant des réformes du droit substantiel et leurs conséquences budgétaires. Dans la deuxième étape qui suit la première réunion du gouvernement sur le budget, les ministères dépensiers débattent avec le ministère des Finances d'estimations de dépenses précises au niveau des utilisateurs du budget et des principaux programmes. Ces débats peuvent porter sur le nouveau budget mais aussi sur les modifications du budget du prochain exercice déjà adopté l'année précédente. Enfin, au cours de la troisième étape qui suit la deuxième réunion du gouvernement sur le budget, les ministères dépensiers préparent leurs plans financiers et les plans des programmes de développement au niveau des postes. Les plans financiers et les plans des programmes de développement doivent être cohérents avec la circulaire du ministère des Finances sur la préparation du budget. Les plans financiers des utilisateurs indirects du budget rattachés à un ministère doivent être examinés et adoptés avec les représentants des fonds, institutions et agences publiques concernées.

Les plans financiers sont préparés par la division financière des ministères, sauf pour les grandes agences ou les divisions des ministères et les utilisateurs indirects du budget qui ont leur propre division financière.

Depuis 2003, la communication des plans financiers au ministère des Finances est effectuée à l'aide du nouveau logiciel SAPPRA qui a été amélioré après quelques difficultés de démarrage et constitue désormais un instrument efficace. L'été et l'automne sont également utilisés pour préparer les nouvelles lois substantielles prises en compte dans le budget. Ces textes de loi doivent parfois être négociés avec les partenaires sociaux au sein du Conseil économique et social. Dans certains cas, des négociations doivent avoir lieu avec des représentants d'établissements administratifs (hôpitaux, établissements d'enseignement, etc.).

2.5. Conclusions

Les dépenses publiques ainsi que le déficit des administrations publiques sont bien maîtrisés en Slovénie. C'est le résultat en grande partie de la procédure de préparation du budget en deux étapes qui prévoit que le gouvernement fixe un cadre de dépenses global avant le début des négociations avec les ministères dépensiers. Il s'agit d'un mécanisme de contrôle efficace de haut en bas capable de maîtriser les dépenses et offrant en même temps une souplesse suffisante pour permettre une adaptation à de nouvelles priorités.

Une caractéristique originale de la procédure budgétaire slovène est d'exiger chaque année la préparation d'un budget pour chacun des deux prochains exercices. Elle donne une stabilité et une orientation à moyen terme à la procédure budgétaire. Elle est comparable à cet égard dans une certaine mesure au cadre budgétaire fixe à moyen terme qui est utilisé dans certains pays de l'OCDE. Par contre, elle n'a pas comme but d'introduire une stabilisation automatique. Les autorités slovènes pourraient envisager la possibilité de limiter les décisions concernant le deuxième exercice budgétaire à la fixation de plafonds de dépenses pour les administrations publiques en général et pour certains sous-secteurs. Cette pratique supprimerait l'obligation de modifier le budget du deuxième exercice au niveau des postes au cours du cycle budgétaire suivant et préserverait la stabilité et l'orientation à moyen terme de la procédure budgétaire. Les autorités slovènes pourraient se pencher également sur la question de savoir si elles veulent conserver une position active anti-cyclique en ce qui concerne leur politique de dépenses au lieu d'opter pour une position plus acyclique comme celle qu'implique un cadre de dépenses fixe.

Les agrégats de la classification budgétaire fournissent une image transparente des programmes de dépenses publiques et facilitent la prise de décision durant la préparation du budget. En même temps, les postes axés sur les entrées sont une garantie que le gouvernement et les ministres assurent le contrôle strict des dépenses. Néanmoins, les autorités slovènes pourraient examiner la question de savoir s'il est nécessaire pour cela de conserver la structure actuelle détaillée des comptes. Il semble possible de simplifier considérablement la structure des comptes sans perdre la maîtrise des dépenses par les entrées.

Il serait judicieux d'intégrer des estimations pluriannuelles au niveau des postes du budget au lieu de les présenter sous une forme plus agrégée dans la note budgétaire. Les documents budgétaires gagneraient en transparence mais cela suppose une certaine simplification de la structure des comptes au niveau des postes.

L'IAMD est un excellent centre d'expertise économique et fait partie des meilleurs instituts de prévisions du monde. Il fournit des informations objectives de qualité aux autorités budgétaires et garantit que le budget slovène est réaliste et participe au développement économique du pays.

Le ministère slovène des Finances pourrait envisager l'introduction d'un facteur de prudence explicite dans ses prévisions de recettes.

Les autorités slovènes pourraient envisager une consolidation plus poussée du budget. Intégrer au budget de l'administration centrale les plans financiers des fonds, institutions et agences publiques qui, au niveau central, ne sont pas prises en compte dans le budget de l'État peut renforcer la transparence et l'efficacité de la procédure budgétaire, en particulier.

Les autorités slovènes pourraient envisager de rationaliser dans une certaine mesure la panoplie de documents de planification à long terme utilisés actuellement. Certains documents ne semblent pas être d'une grande efficacité.

3. Le vote par l'assemblée législative

3.1. Pouvoirs budgétaires et cadre juridique

La Loi sur les finances publiques prévoit que le gouvernement présente un projet de budget à l'Assemblée nationale vers le 1^{er} octobre de l'année précédant l'exercice budgétaire considéré (article 27). Conformément à la loi, le gouvernement soumet également différents documents budgétaires à l'Assemblée nationale (article 13) qui sont la note budgétaire, le budget proposé pour l'administration centrale, des informations relatives aux cessions de biens prévues proposées par l'administration centrale, les plans financiers de la caisse d'assurance-maladie et de la caisse d'assurances sociales et le projet de loi sur l'exécution du budget. Dans les premières années après l'indépendance, l'Assemblée nationale adoptait formellement la note budgétaire mais cette pratique allongeait les délais et retardait le vote du budget. Dans le système actuel, la note budgétaire n'est plus approuvée mais les parlementaires peuvent toujours formuler des commentaires sur son contenu.

Conformément à la Loi sur les finances publiques l'Assemblée nationale est obligée d'adopter le budget avant le début de l'exercice budgétaire considéré (section 29). Toutefois si le budget ne devait pas être adopté dans les délais prévus avant le début de l'exercice budgétaire, la Constitution (article 148) et la Loi (article 32) autorisent la réalisation de dépenses intermédiaires affectées à la ligne correspondante du budget déjà approuvé l'exercice précédent. Conformément à la Loi sur les finances publiques ces financements temporaires sont limités dans un premier temps à une période

de trois mois qui peut être prolongée par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement (article 33). Au cours des années 90 l'adoption du budget était souvent retardée mais ces dernières années elle a eu lieu dans les délais prévus⁹.

Encadré 5. Le Parlement slovène

La Slovénie a un Parlement bicaméral constitué de l'Assemblée nationale (*Drzavni Zbor*) et du Conseil national (*Drzavni Svet*). L'Assemblée nationale est composée de 90 députés élus au suffrage universel pour quatre ans. Lors des élections de 2000, 40 députés ont été élus au suffrage direct et 50 au scrutin proportionnel. Le pourcentage de sièges attribués par un vote direct et par le scrutin proportionnel varie d'une élection à l'autre. Un député est toujours élu par chacune des deux communautés ethniques, italienne et hongroise. L'Assemblée nationale nomme le Premier ministre. Le gouvernement ou Conseil des ministres nommé par le Premier ministre est élu par l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale est la chambre qui joue le rôle primordial en ce qui concerne les questions budgétaires et les autres questions législatives.

Le Conseil national est un organe essentiellement consultatif qui repose sur des principes corporatistes. Il est composé de 40 membres qui représentent des intérêts sociaux, économiques, professionnels et locaux. Ses membres sont élus pour cinq ans au suffrage indirect par un collège électoral. Le Conseil national peut dans un délai de sept jours à compter du vote de la loi, et avant sa promulgation, obliger l'Assemblée nationale à procéder à un nouveau vote sur la loi en question. Pour que celle-ci soit adoptée lors de ce nouveau vote la majorité absolue est requise sauf si la Constitution prévoit une majorité plus importante dans le cas du vote de cette loi. Cette nouvelle décision de l'Assemblée nationale est définitive. Cette procédure peut s'appliquer théoriquement à la Loi sur l'exécution du budget mais ce n'est pas le cas en réalité.

Sources : Constitution de la République slovène ; World Fact Book 2004.

Les pouvoirs conférés à l'Assemblée nationale en ce qui concerne la modification du budget sont limités et ne lui permettent pas d'augmenter le déficit proposé par le gouvernement. La Loi sur les finances publiques interdit les modifications entraînant une augmentation des dépenses qui ne serait pas compensée par une augmentation des recettes ou une réduction d'autres dépenses inscrites au budget. Par ailleurs, la loi interdit en particulier de financer des augmentations de dépenses par des réductions de réserves budgétaires (article 30).

3.2. Procédure parlementaire

Les règles de procédure de l'Assemblée nationale ont été réformées récemment et fixent un calendrier très précis pour l'examen du budget (dispositions 155-165). Après que le projet de budget a été présenté par le ministre des Finances il est transmis sans faire l'objet d'un débat aux commissions parlementaires. Pour la législature 2000-04, l'Assemblée nationale a nommé dix commissions permanentes qui correspondent en général aux différents ministères ou couvrent des domaines interdépendants. Les différentes commissions parlementaires ont dix jours pour présenter des propositions de modification mais elles ne peuvent porter que sur des parties du budget relevant de leur compétence. Au stade de l'examen par les commissions, des ministres dépensiers peuvent tenter de convaincre le Parlement d'augmenter leur budget même si leurs chances d'aboutir sont minces. Les propositions de modification doivent être présentées par écrit et accompagnées d'un exposé sur les raisons justifiant les modifications proposées. Le gouvernement ne peut pas présenter directement de modifications dans le cadre de cette procédure mais des parlementaires proches du gouvernement peuvent intervenir pour favoriser ces modifications.

Au terme de ce délai d'examen de dix jours accordé aux commissions sectorielles, la Commission des finances et de la politique monétaire assume une fonction de coordination. Elle dispose d'un délai supplémentaire de cinq jours pour délibérer sur les différentes propositions de modification et les coordonner. Elle est composée de 19 membres et présidée par un membre de la coalition au pouvoir. Elle dispose de moyens logistiques limités. Aucun analyste spécialisé dans le domaine budgétaire n'est attaché au Parlement et la commission des finances dispose d'un personnel qui se limite à un secrétaire et un consultant. Toutefois ce consultant n'est pas un expert en matière budgétaire étant donné qu'il doit également s'occuper de domaines de compétence plus généraux de la commission comme la banque et la monnaie. Partant de l'examen du budget et des différentes propositions de modification de la commission, il prépare un rapport soumis au Président de l'Assemblée nationale.

Trente jours après la présentation du projet de budget initial, le gouvernement se prononce sur le rapport de la commission des finances et présente une seconde proposition de budget qui tient compte des amendements présentés par les parlementaires. Le gouvernement doit alors préciser quels amendements il rejette et justifier sa décision. Différentes règles concernant les amendements s'appliquent à cette deuxième phase de l'examen parlementaire. Depuis la réforme des règles de procédure de l'Assemblée nationale de 2001, les propositions de modification ne peuvent être formulées à ce stade que par une commission compétente, un quart des

députés ou des groupes parlementaires. Les amendements font l'objet d'un vote en séance plénière dans un délai de 15 jours après la présentation de la deuxième proposition de budget du gouvernement.

Si des doutes subsistent sur l'équilibre du budget à la fin de la séance plénière, la commission des finances et le gouvernement sont invités à donner leur avis. Si le budget n'est pas équilibré c'est-à-dire si les totaux des recettes et des dépenses ne coïncident pas, les règles de procédure de l'Assemblée nationale prévoient une procédure spéciale durant laquelle le gouvernement et la commission des finances coopèrent pour parvenir à un équilibre (disposition 163). Si le budget n'est pas voté, le gouvernement doit présenter un nouveau budget dans un délai fixé par l'Assemblée nationale.

Faisant preuve d'un grand enthousiasme, les députés peuvent présenter pendant la première année d'une nouvelle législature jusqu'à 400 propositions de modification. Dans la mesure où un tiers des parlementaires sont également maires de communes la procédure d'amendement est considérée comme une possibilité d'orienter plus particulièrement les dépenses et les investissements vers leurs circonscriptions. Au terme de la procédure, seules cinq à dix modifications sur l'ensemble des propositions qui sont présentées sont adoptées, en général. Les membres de la coalition au pouvoir ont plus de chances de voir aboutir leurs propositions et ont sans doute la possibilité d'exercer une influence plus subtile sur les priorités en matière de dépenses. En effet, le gouvernement est souvent sollicité par des députés pour trouver un moyen acceptable de financer des augmentations de dépenses. Bien que le Parlement soit en principe plus autonome en ce qui concerne l'établissement d'estimations pour la couverture des coûts de l'administration parlementaire même cette partie du budget n'est pas acceptée en général par le gouvernement sans que des modifications soient négociées. L'influence du Parlement sur le budget en général est donc limitée. En même temps, la procédure parlementaire semble donner lieu à un débat public sur le budget. Les délibérations en session plénière et dans les commissions sont ouvertes au public et les médias couvrent les débats.

L'adoption de la Loi sur l'exécution du budget par le Parlement apporte un fondement légal au budget. Cette loi est différente des lois de finances ou d'affectation de crédits utilisées dans de nombreux autres pays en ce sens qu'elle a principalement pour objet de fixer des paramètres globaux et précis pour l'exécution du budget. Elle prévoit un large éventail de mécanismes et procédures qui permettent au corps exécutif d'ajuster les dépenses de l'exercice en cours sans avoir recours au Parlement (point traité dans la section suivante). La souplesse d'exécution du budget s'accompagne de rapports détaillés présentés par le ministère des Finances au cours de l'exercice, de mises à jour mensuelles concernant la mise en œuvre du

budget ainsi que d'un rapport intermédiaire à la fin du premier semestre. La commission parlementaire des finances examine ce rapport intermédiaire.

Le Parlement joue également un rôle dans les décisions qui visent à apporter des changements importants aux budgets approuvés. De manière générale, le budget approuvé pour le second des deux exercices considérés est censé être modifié afin de tenir compte des évolutions économiques ou des changements de politiques. La Loi sur les finances publiques (article 13a) prévoit à cet effet la soumission de propositions d'amendements par le gouvernement pour le 1^{er} octobre de l'année précédant la mise en œuvre du budget approuvé concernant le deuxième exercice. Ceci étant, la soumission de propositions d'amendement n'est pas obligatoire. En 2004, le gouvernement a renoncé à la présentation d'amendements concernant le budget du deuxième exercice avant les élections. Des responsables du ministère des Finances ont expliqué que la procédure budgétaire sur deux exercices permet d'éviter que les élections aient une incidence sur le cycle budgétaire qui nuit à la prudence budgétaire.

3.3. Conclusions

L'étape parlementaire a cette particularité de donner deux possibilités au gouvernement de proposer un projet de budget. La procédure qui est plus fréquente prévoit une seule proposition de budget par l'exécutif mais elle permet au gouvernement d'exposer son point de vue sur des propositions d'amendement spécifiques durant les phases d'examen par la commission des finances ou en session plénière. La procédure slovène peut paraître complexe à l'observateur extérieur mais elle semble bien fonctionner dans son contexte, au moins lorsque le gouvernement est soutenu par une majorité parlementaire stable. Il semble possible néanmoins de rationaliser la procédure parlementaire en supprimant l'étape de la proposition de budget révisé et en étendant la procédure d'examen au sein de la commission des finances.

En Slovénie, le recours aux commissions parlementaires pour l'examen du budget est associé à une importante fonction de coordination attribuée à la commission des finances. Il permet de procéder à un vaste examen du budget et de préserver la discipline budgétaire. Toutefois, le Parlement dispose d'une courte durée pour examiner le projet de budget, qui est de 45 jours au total dans des conditions normales, alors que les meilleures pratiques de l'OCDE pour la transparence budgétaire prévoient une durée de trois mois au moins¹⁰.

La supervision parlementaire et la qualité des débats pourraient être améliorées si un document préalable officiel concernant le budget était publié plusieurs mois avant la présentation du projet de budget¹¹. Le

Parlement disposerait du temps nécessaire pour débattre du cadre global de la politique budgétaire alors qu'une grande importance semble être accordée aujourd'hui à des petits détails qui concernent des intérêts particuliers au niveau des circonscriptions.

4. Exécution du budget et fourniture de services

4.1. Réaffectation de crédits durant l'exécution du budget

La procédure budgétaire slovène prévoit plusieurs possibilités de réaffecter des dépenses durant la mise en œuvre du budget en s'écartant du budget approuvé par le Parlement. Ces possibilités se laissent regrouper en deux catégories, à savoir les ajustements permettant de contrôler le déficit et les ajustements permettant de s'adapter à de nouvelles évolutions. Les principes fondamentaux régissant ces deux types d'ajustements sont exposés dans la Loi sur les finances publiques. Les modalités d'application de ces principes à un exercice budgétaire, en particulier, sont définies dans la Loi sur l'exécution du budget.

L'article 40 de la Loi sur les finances publiques permet de suspendre temporairement la mise en œuvre du budget en raison de l'apparition de nouveaux engagements ou de la modification du contexte économique. Le gouvernement peut alors décider sur proposition du ministère des Finances d'interrompre la contraction d'engagements, de proposer un allongement des délais de paiement contractuels ou d'interrompre les réaffectations de crédits nécessaires pour contracter des engagements. Le gouvernement peut aussi rendre obligatoire l'accord préalable du ministère des Finances pour contracter des engagements. L'Assemblée nationale doit être informée de telles mesures.

Le même article de la Loi sur les finances publiques indique que le gouvernement est tenu de proposer un budget révisé à l'Assemblée nationale s'il lui est impossible d'équilibrer le budget par des mesures visant à suspendre temporairement sa mise en œuvre.

L'article 8 de la Loi sur l'exécution du budget 2004/05 indique que dans le cas où le gouvernement anticiperait, en raison de la détérioration des conditions économiques qui ressortirait des prévisions économiques de printemps, une diminution des recettes comprise entre 10 milliards de tolar slovénes¹² (44 millions EUR) et 25 milliards de tolar slovénes (110 millions EUR) par rapport au niveau prévu dans le budget 2004 il devrait décider de réduire les crédits de manière proportionnée, outre l'application des (autres) mesures prévues à l'article 40 de la Loi sur les finances publiques. Cette mesure devrait dégager un montant de 15 milliards de tolar (66 millions EUR), complété par un emprunt supplémentaire.

Toutefois, le matériel et l'équipement militaires ne seraient pas touchés par cette mesure.

Pour ce qui est des nouvelles évolutions, la Loi sur les finances publiques autorise la réaffectation de crédits, sans l'approbation du Parlement, dans des conditions fixées par la Loi annuelle sur l'exécution du budget (article 38). L'Assemblée nationale doit être informée tous les six mois des réaffectations de crédits effectuées. Ces réaffectations peuvent être discrétionnaires, selon les décisions prises par les autorités budgétaires, ou obligatoires selon les prescriptions de la Loi sur les finances publiques ou la Loi sur l'exécution du budget.

Sur la période 2004/05, des réaffectations discrétionnaires peuvent être décidées par les utilisateurs du budget, le gouvernement ou le ministre des Finances (article 14-17 de la Loi sur l'exécution du budget 2004/05). Un utilisateur direct du budget peut procéder de manière indépendante à des réaffectations de crédits budgétaires dans un même sous-programme de son plan financier, à condition de ne pas réduire les crédits destinés au cofinancement de projets communautaires ou de projets financés par des fonds communautaires. Tous les ministres et les utilisateurs indirects du budget peuvent librement réaffecter des crédits budgétaires à l'intérieur d'un programme principal, à condition toutefois de ne pas limiter les réaffectations de crédits des utilisateurs directs du budget à l'intérieur de sous-programmes, mais cette réaffectation de crédits entre programmes ne doit pas entraîner une diminution ou une augmentation des crédits alloués aux différents sous-programmes de plus de 15 % par rapport au budget adopté. Là aussi il n'est pas possible de réduire les crédits destinés au cofinancement de projets communautaires ou financés par des fonds communautaires. Le gouvernement peut réaffecter des crédits budgétaires entre les programmes principaux et les secteurs de dépenses à condition toutefois de ne pas restreindre les réaffectations de crédits par des utilisateurs du budget à l'intérieur des programmes principaux et des sous-programmes mais cette réaffectation entre programmes principaux ne doit pas entraîner une diminution ou une augmentation des crédits alloués aux différents secteurs de dépenses de plus de 3 % par rapport au budget adopté. Le gouvernement peut aussi réaffecter des crédits destinés au cofinancement de projets communautaires ou financés par des fonds communautaires. Le ministre des Finances peut librement réaffecter des crédits à l'intérieur du plan financier du ministère des Finances et des entités chargées du remboursement de la dette dans le cadre du service de la dette publique. Le ministère des Finances peut également répercuter sur un utilisateur direct du budget les intérêts dus sur des emprunts à court terme contractés à cause de l'omission de l'utilisateur direct du budget d'informer le ministère des

Finances dans les délais prévus des modifications à apporter au plan de liquidités de l'utilisateur direct du budget (voir la sous-section 4.2 ci-après).

Les réaffectations obligatoires de crédits concernent les cas suivants. Les engagements qui ont trait à l'assurance vieillesse (assurances sociales), au service de la dette publique et aux contributions à l'UE et aux projets financés par des fonds communautaires spécifiques et qui dépassent les crédits affectés doivent être honorés (après approbation par le gouvernement). Ces dépenses doivent être financées par un excédent de recettes par rapport aux recettes prévues ou un emprunt supplémentaire, sauf pour les projets financés par des fonds communautaires spécifiques qui seront financés par des recettes supplémentaires à affectation spécifique (article 9 de la Loi sur l'exécution du budget 2004/05). Par ailleurs, tous les (autres) crédits financés par des recettes à affectation spécifique et des rentrées exceptionnelles doivent être augmentés pour atteindre le montant des recettes réelles (Loi sur les finances publiques, article 43, 2^{ème} alinéa). Les recettes à affectation spécifique sont présentées de manière exhaustive dans la Loi sur l'exécution du budget (articles 11 et 12 de la Loi sur l'exécution du budget 2004/05).

Les évolutions imprévues peuvent également entraîner des réaffectations obligatoires ou semi-obligatoires financées par la réserve du budget général et la réserve du budget. La réserve du budget général ne doit pas être supérieure à 2 % des recettes totales. Cette réserve est destinée à des utilisations imprévues qui ne font l'objet d'aucun crédit budgétaire ou des utilisations pour lesquelles les crédits alloués se sont avérés insuffisants au cours de l'exercice étant donné qu'elles ne pouvaient être planifiées à l'avance (article 42 de la Loi sur les finances publiques). Il peut s'agir, par exemple, de paiements supplémentaires concernant des dépenses obligatoires. La réserve du budget ne doit pas excéder 1.5 % des recettes totales. Elle doit financer des dépenses destinées à supprimer les conséquences de cas d'urgence dus à des tremblements de terre, des inondations, des glissements de terrain, des avalanches, des ouragans, la grêle, la neige, le gel, la sécheresse, des épidémies affectant les humains, les animaux ou les végétaux ainsi qu'à d'autres catastrophes naturelles ou écologiques (article 46 de la Loi sur les finances publiques). L'utilisation du fonds de réserve du budget peut être décidée par le gouvernement sur proposition du ministre des Finances jusqu'à hauteur de 2 % du fonds et au-delà de cette limite par l'Assemblée nationale.

Les crédits transférés sur l'exercice suivant constituent une forme particulière de réaffectation de crédits. Tous les crédits affectés au cofinancement de projets de l'UE doivent être transférés en fin d'exercice sur l'exercice suivant pour assurer l'achèvement du projet (article 13 de la Loi sur l'exécution du budget 2004/05). En outre, tous les crédits financés

par des recettes à affectation spécifique, des fonds à affectation spécifique de l'UE, en particulier, hormis les recettes provenant d'activités propres des utilisateurs directs du budget doivent être reportés sur l'exercice suivant (article 44 de la Loi sur les finances publiques).

En résumé, la Loi sur l'exécution du budget 2004/05 en liaison avec la Loi sur les finances publiques fournit une panoplie importante d'instruments juridiques qui permet au gouvernement, aux utilisateurs du budget et au ministre des Finances de modifier le budget adopté par l'Assemblée nationale au cours de son exécution. Toutes ces modifications doivent être communiquées à l'Assemblée nationale mais elles ne nécessitent pas pour la plupart son approbation par une loi supplémentaire.

4.2. Gestion des liquidités et de la dette

En 2002, la Slovénie a ouvert un compte unique du Trésor auprès de la Banque de Slovénie qui a eu pour effet de centraliser les comptes, les paiements et la gestion des liquidités de tous les utilisateurs du budget.

L'analyse qui a été effectuée par le Trésor avant de créer le compte unique du Trésor a montré que les soldes disponibles moyens sur les comptes des administrations publiques, qui étaient des dépôts à vue non rémunérés auprès des banques commerciales, dépassaient 20 milliards de tolar slovènes (130 millions EUR). Par ailleurs, les placements en dépôts à terme auprès des banques commerciales s'élevaient à 90 milliards de tolar slovènes (390 millions EUR) et étaient rémunérés à des taux d'intérêt différents. La gestion de ces fonds était assurée de manière indépendante par quelque 3 000 entités juridiques du secteur public. La plupart de ces entités ne disposaient pas de montants suffisants pour mettre en œuvre une gestion de trésorerie efficace.

Depuis la création du compte unique du Trésor, les entités juridiques qui géraient dans le passé leur propre trésorerie ont perdu leur autonomie en matière de gestion de liquidités. Toutes les liquidités excédentaires doivent être déposées sur un sous-compte spécial du Trésor auprès de la Banque de Slovénie géré par le Trésor. Le Trésor gère également tous les fonds qui sont laissés sur des sous-comptes d'utilisateurs du budget (comptes à vue). Le compte unique du Trésor est constitué d'une centaine de sous-comptes d'utilisateurs directs du budget, d'une cinquantaine de sous-comptes de la caisse de retraite (assurances sociales), d'une trentaine de sous-comptes de la caisse d'assurance-maladie et de quelque soixante-dix autres sous-comptes ainsi que du sous-compte du Trésor.

La centralisation de la gestion des liquidités nécessite que le Trésor gère les excédents temporaires et les insuffisances de liquidités sur des sous-comptes séparés. Depuis l'ouverture du compte unique du Trésor, les

banques commerciales ne sont plus en relation qu'avec le Trésor (et pas avec les différentes entités juridiques du secteur public). Dans cette configuration, le Trésor peut user de son pouvoir (l'importance des fonds gérés) pour négocier auprès des banques commerciales de meilleures conditions pour le placement des excédents ou des prêts à court terme que celles obtenues dans le passé par des entités juridiques indépendantes. Le Trésor a aussi une meilleure connaissance des conditions du marché et peut en tirer parti.

Encadré 6. Les systèmes de gestion de trésorerie

Il existe en principe trois modèles de gestion de trésorerie pour l'administration centrale.

Dans le modèle décentralisé (en place en Slovénie avant l'introduction du compte unique du Trésor), tous les utilisateurs du budget ont leur propre compte auprès de banques commerciales. L'approvisionnement de ces comptes est assuré par des avances de trésorerie périodiques versées par le Trésor sur la base d'estimations de flux de trésorerie. Les utilisateurs du budget ordonnent des règlements qui sont débités sur ces comptes.

Dans le modèle centralisé (actuellement en place en Slovénie), les utilisateurs du budget ne sont pas autorisés à avoir de compte auprès de banques commerciales. Ils n'ont en général qu'un seul compte à la banque centrale qui dépend du Trésor. Comme le Trésor ne peut pas emprunter de fonds auprès de la banque centrale il négocie ses prêts par adjudication auprès des banques commerciales. Tous les utilisateurs du budget doivent transmettre leurs ordres de paiement au Trésor pour qu'ils soient débités sur leurs sous-comptes.

Dans le modèle hybride, les utilisateurs du budget peuvent avoir un compte bancaire auprès d'une seule banque commerciale mais les soldes positifs sur ce compte sont transférés quotidiennement sur le compte du Trésor à la banque centrale et le compte est approvisionné quotidiennement par des avances de trésorerie. Le contrat avec la banque commerciale est attribué par adjudication. Les prêts à court terme eux aussi sont centralisés au niveau du Trésor. Les utilisateurs du budget effectuent leurs règlements par le débit de leur compte auprès de la banque commerciale.

Les modèles centralisé et hybride améliorent l'efficacité grâce à la consolidation des soldes et la centralisation des prêts à court terme du Trésor.

L'organisation des activités du Trésor comprend deux départements, celui de la gestion des liquidités au niveau budgétaire et celui de la gestion des liquidités au niveau du compte unique du Trésor. Le premier département gère les sous-comptes des utilisateurs directs du budget. Le

deuxième département gère le compte unique du Trésor dans sa globalité et il est chargé d'effectuer les dépôts et les prêts à court terme auprès des banques commerciales.

La gestion des liquidités au niveau budgétaire comprend deux phases principales :

- les prévisions et le suivi des flux de trésorerie ;
- la gestion des liquidités budgétaires.

La planification et le suivi des flux de trésorerie sont essentiellement un exercice de prévisions qui laisse quand même une marge de manœuvre. De manière générale, le Trésor slovène considère que les principaux objectifs de la planification et du suivi sont de garantir la réalisation des objectifs initiaux de la politique budgétaire et tout particulièrement de l'objectif fixé au niveau du déficit ou de l'excédent et d'assurer un financement des dépenses sans à-coup afin de réduire au maximum les coûts.

En ce qui concerne la planification et le suivi des flux de trésorerie, le Trésor slovène utilise plusieurs documents. Pour la planification, le budget annuel établi sur la base de la classification économique et réparti sur une base mensuelle constitue le point de départ. La répartition est effectuée après le vote du budget par le Parlement. Ensuite, un tableau annuel des flux de trésorerie est préparé sur une base mensuelle. Il sert de base au programme annuel de financement et de gestion de la dette. Au cours de l'exercice budgétaire, des prévisions mensuelles de trésorerie sont établies pour détecter les excédents et insuffisances temporaires de liquidités. Enfin, des prévisions de trésorerie sont établies sur une base quotidienne ou de plusieurs jours. Pour ce qui est du suivi des tableaux de flux de trésorerie sont préparés pour le reste de l'exercice ou du mois en cours ainsi que pour la partie de l'exercice ou du mois déjà écoulée. Les derniers documents cités établissent un lien avec le système comptable (voir la section suivante). La planification est actualisée en permanence grâce à plusieurs éléments de suivi. Les écarts entre les réalisations et les prévisions sont analysés si nécessaire afin d'apporter une réponse aux questions telles que « comment expliquer ces écarts ? » ou « peuvent-ils se reproduire ? ».

Une distinction est établie dans les tableaux de trésorerie entre les flux en monnaie nationale et en devises. En Slovénie, la banque centrale effectue les virements de fonds vers l'étranger et assure la gestion des devises.

Si le déroulement des événements ne coïncide pas avec les prévisions la marge de manœuvre disponible doit être utilisée au mieux. Les possibilités d'accélérer les rentrées fiscales et les réductions ou reports de dépenses non prioritaires font partie des solutions à examiner.

Pour établir des prévisions de trésorerie de qualité le Trésor exploite des données historiques et l'expérience du passé. Les dates fixes de règlement fournissent des informations fiables. Ceci étant, d'autres facteurs tels que la variation des investissements et les décalages doivent aussi être pris en considération. Les incertitudes sont limitées et la marge de manœuvre est utilisée grâce à un système de plafonds trimestriels qui doivent être approuvés par le gouvernement. Toutefois, il n'est pas possible de contrôler de cette façon les flux de trésorerie des utilisateurs indirects du budget qui sont plus imprévisibles. Comme beaucoup de caisses, d'agences ou d'institutions ne font pas de prévisions de trésorerie le Trésor doit établir des estimations de leurs flux de trésorerie.

La procédure de gestion des liquidités budgétaires est coordonnée par la Commission chargée des liquidités à laquelle participent le Trésor, le département du Budget, le département de la dette, des représentants des utilisateurs du budget, le département des impôts et le département de la douane. La Commission chargée des liquidités doit approuver l'état mensuel des liquidités, les estimations de recettes annuelles et les plafonds trimestriels.

Dans le cas de la Slovénie, les différences entre les flux de trésorerie réels et prévus engendrent des coûts relativement importants. La cause est que le marché monétaire interne slovène est peu développé comparé aux pays de l'OCDE de sorte que des prévisions de moindre qualité peuvent avoir une forte incidence sur les coûts de financement (les banques commerciales appliquent des taux d'intérêt élevés sur les prêts à court terme). C'est pour cette raison que des pénalités peuvent être imposées aux utilisateurs du budget qui soumettent des propositions irréalistes concernant les plans de liquidités mensuels ou qui apportent des rectifications de dernière minute à leurs plans.

La deuxième phase de la gestion des liquidités budgétaires a pour objet de fournir des liquidités supplémentaires ou de placer des excédents temporaires. Le département chargé de la gestion des liquidités du compte unique du Trésor est responsable du placement des avoirs liquides et des emprunts de liquidités pour le compte unique du Trésor, dans sa globalité.

Mis à part les dépôts au jour le jour, qui sont relativement peu importants et représentent environ 1% du bilan du sous-compte du Trésor, les excédents de liquidités sont placés auprès des banques commerciales en utilisant un système d'enchères. Les enchères sont réalisées sur la base du taux d'intérêt. Les offres de dépôt et les enchères sont transmises par courrier électronique.

Le département de la gestion des liquidités du compte unique du Trésor gère également la dette à court terme de l'administration centrale. Il procède

donc à l'émission de titres à court terme (bons du Trésor) et favorise ainsi l'émergence d'un marché monétaire national.

La dette à long terme est gérée par le département chargé de la gestion de la dette publique. Ce dernier assure également le suivi des garanties publiques accordées pour des prêts fournis par le secteur privé.

La dette totale (à court et long terme) des administrations publiques représentait 26.7 % du PIB à la fin de 2003 (voir le graphique 2 ci-dessus). L'endettement des administrations locales et des caisses de retraite et d'assurance-maladie était égal à 1 % et l'endettement de l'État (utilisateurs directs du budget) à 25.7 %. Les intérêts ne représentent pas plus de 3 % des recettes de l'administration centrale. La dette de l'État était détenue à la fin de 2003 à hauteur de 61.2 % par des créanciers nationaux et de 38.8 % par des créanciers étrangers. Depuis 2002, les emprunts ne se font que sur le marché interne. À la fin de 2003, la dette à long terme était détenue à hauteur de 96.6 % par des institutions financières et à hauteur de 2.3 % par des institutions publiques. Les entreprises et particuliers détenaient moins de 1 % de la dette. En résumé, l'endettement de la Slovénie n'a aucune raison de susciter l'inquiétude.

La Slovénie dispose d'un système d'information efficace et transparent concernant les garanties accordées par les administrations publiques. Le montant total des garanties accordées s'élevait à la fin de 2003 à environ 430 milliards de tolar slovènes (1.8 million EUR). Les mises en jeu de garanties depuis 1998 ont représenté par an 1 à 3 % de l'encours de garanties (1 % en 2003). Les montants récupérés sur les garanties réalisées ont atteint jusqu'à 10 %.

4.3. La fourniture des services

L'organisation du secteur public en Slovénie est relativement complexe. L'État est composé de la branche exécutive et de plusieurs organes indépendants comme l'appareil judiciaire, le Parlement et la Cour des comptes. La branche exécutive est composée des ministères. Une cinquantaine d'entités ou agences bénéficiant d'un régime distinct est rattachée à des ministères et relève de la responsabilité ministérielle. Certaines organisations publiques qui ne font pas partie de l'État ont un statut juridique autonome. Il s'agit de la caisse de retraite, de la caisse d'assurance-maladie et d'une vingtaine d'autres fonds, institutions ou agences (qui correspondent grossièrement aux utilisateurs indirects du budget mentionnés plus haut). Par ailleurs, une cinquantaine de « services administratifs » sont des agences régionales décentralisées d'un ministère ou de plusieurs ministères regroupés. Une vingtaine d'agences et offices sont directement rattachés au Premier ministre ou au Secrétaire général du

gouvernement. De nombreuses entreprises publiques et d'autres entités juridiques dans la gestion desquelles le gouvernement central a une influence décisive (liée en général au contrôle d'une partie importante du capital) font aussi partie du secteur public. Mis à part l'administration centrale, 193 collectivités locales peuvent aussi créer des sociétés juridiquement indépendantes et contrôler des entreprises publiques.

Cette organisation complexe est en partie un héritage du passé. Le nombre important d'entités juridiques indépendantes semble lié au principe « d'autogestion » qui prévalait dans l'ancienne République de Yougoslavie. Le grand nombre d'entreprises publiques s'explique de la même manière par l'évolution historique de la Slovénie. Toutefois, de vastes réformes ont été entreprises depuis l'indépendance.

Une Loi sur l'administration de l'État a été adoptée par le Parlement en 2002. Cette loi porte sur les organes administratifs de l'État et les fonctions administratives, la séparation entre les responsabilités politiques et professionnelles des fonctionnaires dans les ministères, une organisation uniforme des ministères et une définition identique des postes de fonctionnaires ainsi que sur la relation entre les entreprises publiques et leur ministère de tutelle. Une Loi sur les agences publiques a été votée en même temps. Cette loi prévoit un cadre général pour la création d'agences qui sont des personnes morales (entités publiques) et ne font pas partie de l'État. Elle contient également des dispositions spécifiques concernant les agences de régulation indépendantes. Une Loi sur l'inspection et la supervision de l'administration a été votée par le Parlement en juin 2002. Elle confère une autonomie aux fonctions d'inspection, met en place des autorités et des procédures d'inspection spécifiques et régleme la coordination entre les différentes autorités chargées de l'inspection.

A la suite de la promulgation des lois mentionnées ci-dessus concernant l'administration de l'État et les agences publiques, le Secrétariat d'État pour l'aménagement de l'administration de l'État au ministère de l'Intérieur a préparé les textes de loi secondaires. Le Décret sur les organismes rattachés aux ministères a été adopté en mai 2003. Il a réduit le nombre d'organismes en place et rationalisé leur organisation. Le Décret sur l'organisation interne, les emplois et la définition des postes qui a pour fondement la Loi sur l'administration de l'État et la Loi sur la fonction publique (examinée plus bas) a été adopté également en mai 2003. Ce décret régleme et simplifie la procédure visant à modifier l'organisation interne des ministères puisque les décisions sont prises par le ministre ou le directeur de l'agence dans le cadre de la loi et non pas par le gouvernement. Il régleme également la gestion prévisionnelle du personnel des ministères et des agences. Des décisions sont encore attendues concernant les « services administratifs » décentralisés (voir ci-dessus).

Encadré 7. Les relations budgétaires entre administrations en Slovénie

La Slovénie comprend 193 communes qui assurent des fonctions dans différents domaines comme : l'éducation élémentaire, la culture, les sports, les affaires sociales, les soins médicaux primaires et d'autres services sociaux ; des services collectifs, l'entretien du réseau routier, le logement, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et d'autres activités similaires ; la protection contre l'incendie et les catastrophes naturelles, entre autres ; et dans d'autres secteurs locaux d'intérêt public tels que les services de pompes funèbres, le tourisme, l'agriculture et la promotion des petites entreprises.

La Loi sur le financement des collectivités locales de 1998 établit une distinction entre deux grandes catégories de recettes. Les articles 21 et 23 indiquent la liste des recettes des collectivités locales pour lesquelles le taux d'imposition est déterminé par la loi. La plus importante est la quote-part de 35 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui leur revient et représente les trois quarts environ des recettes totales des collectivités locales. Conformément à l'article 22 les collectivités locales jouissent d'une plus grande autonomie en ce qui concerne la régulation des recettes liées à une tarification municipale ou diverses redevances.

Les localités locales peuvent également recevoir des fonds provenant du budget de l'État au titre de la péréquation financière. L'Assemblée nationale définit à cet effet au moment de l'adoption du budget de l'État le montant de « dépenses appropriées » par habitant pour les fonctions des collectivités locales indiquées ci-dessus. Ce montant est déterminé sur la base d'un calcul qui dépend principalement de la population avec des facteurs correcteurs qui prennent en compte l'importance du réseau routier local, la superficie de la collectivité et ses caractéristiques démographiques. On obtient ainsi pour chaque collectivité un total de dépenses et le système de péréquation permet de combler les insuffisances de recettes calculées à partir de taux moyens ou fixés par la loi. Les communes reçoivent également des subventions proportionnelles pour certains investissements qui varient en fonction de leur capacité fiscale.

L'endettement des collectivités locales ne doit pas excéder 10 % des recettes réelles de l'exercice précédant celui au cours duquel un emprunt est contracté et le service annuel de la dette ne doit pas excéder 5 % de ces recettes. L'endettement d'une commune peut exceptionnellement dépasser ce plafond mais uniquement si l'objet du financement concerne la construction de logements, la distribution d'eau, l'assainissement ou le traitement des déchets. Les entreprises publiques et les instituts publics qui ont été co-fondés par une collectivité locale ont besoin d'un accord préalable pour contracter des emprunts.

Source : République de Slovénie, www.sigov.si/loksam/distriban/munici/locfin.htm.

Ces réformes sont importantes et ont contribué à clarifier l'organisation juridique de l'administration slovène. Toutefois, les principes économiques qui ont orienté ces réformes restent mal définis. Il n'est pas indiqué de manière précise par exemple si la Slovénie a pour objectif de séparer dans les ministères le conseil sur les politiques et la mise en œuvre des politiques comme le font les pays nordiques et comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont en train de le faire. Si ce n'est pas le cas, selon quels critères sont créés les agences rattachées à des ministères ? Il n'est pas non plus précisé pour quels types de services la Slovénie souhaite utiliser ses entités publiques qui ne font partie de l'État. Quels sont les critères économiques pour créer ces entités publiques ? La distinction entre les agences rattachées au gouvernement et celles qui ne font pas partie de l'État a-t-elle quelque chose à voir avec la distinction entre biens publics et biens privés ? Dans quels cas des biens privés sont-ils fournis par des agences publiques (qu'elles fassent ou non partie de l'État) et dans quel laps de temps cette tâche sera-elle transmise au marché, en l'accompagnant peut-être d'une réglementation du marché et de subventions ? Dans quels cas la fourniture de biens publics est-elle déléguée aux collectivités locales ou externalisée et soumise aux règles du marché ? Des orientations bien définies sur ces questions doivent encore être élaborées.

La Slovénie a adopté une démarche prudente et progressive vers une budgétisation axée sur les performances. Elle a mis en place une classification du budget axée sur les programmes mais elle a également maintenu des comptes et lignes budgétaires pour les intrants. Le Décret sur les bases et procédures concernant la préparation d'une proposition de budget national exige que les explications relatives aux plans financiers des utilisateurs du budget contiennent des indicateurs matériels, financiers et descriptifs servant à mesurer la réalisation des objectifs ainsi que des rapports sur les résultats atteints dans la première partie de l'exercice budgétaire en cours (voir la sous-section 2.4 ci-dessus) mais ces données sont de qualité diverse et peu d'efforts semblent être faits pour améliorer ces données en général. La Slovénie n'a pas introduit non plus à ce jour de système d'évaluation des programmes pour toute l'administration. Compte tenu du stade d'avancement de la réforme du secteur public en Slovénie cette démarche semble être prudente. Les autorités slovènes ont jugé que d'autres réformes étaient plus urgentes et devaient être prioritaires. Toutefois, de nouvelles mesures devraient être prévues dans ce domaine.

Encadré 8. **Marchés publics**

La Loi sur les marchés publics slovènes (2000) fixe deux seuils. Le seuil le plus bas (80 000 EUR pour des travaux et 40 000 EUR pour des biens et services) indique le montant à partir duquel l'application de la procédure nationale d'attribution des marchés publics est obligatoire. Le seuil supérieur est conforme à la directive de l'UE et concerne l'application de la procédure des marchés publics de l'UE. En ce qui concerne les contrats de faible montant (inférieur au seuil le plus bas) la loi impose plusieurs principes d'ouverture à la concurrence. Pour les marchés d'un montant intermédiaire (compris entre des deux seuils) la loi ordonne une procédure relativement stricte comparable à la procédure européenne. Pour les contrats d'un montant élevé la loi reprend essentiellement les termes de la directive européenne.

Les marchés publics représentaient 1.35 milliard EUR en 2001, répartis entre 320 000 contrats. Environ 97 % de ces contrats se situent en deçà du seuil inférieur défini dans la Loi sur les marchés publics (pour une valeur totale de 430 millions EUR). Sur les 3 % restants, environ 2.9 % se situent dans la fourchette entre les deux seuils fixés (490 millions EUR) et environ 0.1 % au-delà du seuil supérieur (430 millions EUR).

Une organisation centralisée chargée des marchés publics a été mise en place et rattachée au Secrétariat général du gouvernement (au Cabinet du Premier ministre). Elle emploie 9 personnes. Son directeur est nommé par le gouvernement. Ses compétences englobent l'application de la réglementation, le conseil aux centres d'achat, la création de capacités, la coopération internationale et la collecte de données statistiques. Les voies de recours sont conformes à la Loi sur l'examen des procédures concernant les marchés publics (1999). Elle prévoit une procédure en deux phases pour l'examen des réclamations. La première concerne une procédure d'examen interne qui prévoit l'envoi de la réclamation au soumissionnaire et la demande de l'avis d'un expert externe des marchés publics. La deuxième phase est une procédure semi-judiciaire devant un Conseil national d'examen indépendant, rattaché au Parlement sur le plan organisationnel. Le Secrétariat du Conseil est composé de huit experts et employés administratifs. Le Conseil national chargé de l'examen des réclamations étudie environ 300 affaires par an dont 15 à 20 % concernent des affaires qui se situent en dessous du seuil inférieur.

Dans un rapport présenté récemment dans le cadre du programme SIGMA*, cette procédure d'examen a été évaluée comme très efficace. Le rapport conseillait une réorganisation de la Loi sur les marchés publics qui manquerait un peu de clarté et une réforme de la procédure pour les contrats de montant intermédiaire qui serait trop rigide et inciterait à contourner la réglementation (en fractionnant les contrats en plusieurs parties).

* Public Procurement Review – Slovenia Report: juin 2003, www.sigmaxweb.org/libpubs/pubslovenia.htm.

Une nouvelle mesure efficace pourrait être l'adoption d'une procédure sélective d'examen des programmes. Une telle procédure viserait à évaluer chaque année un nombre limité de programmes compris entre 5 et 10 selon la définition des secteurs des programmes principaux du budget. La sélection annuelle des programmes serait faite par le gouvernement sur la proposition du ministre des Finances. La procédure devrait garantir l'indépendance et l'objectivité des examens. Ceux-ci devraient se concentrer sur les questions fondamentales de l'organisation économique de la fourniture des services qui sont mentionnées plus haut. Les examens pourraient contenir également des propositions d'amélioration des indicateurs. Ces indicateurs devraient se concentrer sur la quantité et la qualité de la fourniture des services et pas sur la réalisation des objectifs qui est plus arbitraire (ou la contribution des programmes à la réalisation des objectifs encore plus arbitraire). Les procédures d'examen de programmes de ce type qui existent au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ont donné des résultats relativement satisfaisants.

4.4. La gestion des ressources humaines

La fonction publique en Slovénie est réglementée par deux lois essentielles, la Loi sur la fonction publique adoptée par le Parlement en juin 2002 et la Loi sur les systèmes de rémunérations dans le secteur public adoptée par le Parlement en avril 2002. Ces lois remplacent l'ancienne Loi sur les travailleurs des organes de l'État (1990) et la Loi sur les relations salariales dans les organes de l'État, les organes des collectivités locales et les institutions publiques (1994). Les nouvelles lois ont pour but de moderniser la fonction publique en général.

La Loi sur la fonction publique comprend deux parties. La première partie réglemente les éléments communs à l'emploi public dans l'ensemble du secteur public sauf les entreprises publiques, c'est-à-dire les administrations centrale et locale, le secteur de la santé, le secteur de la sécurité sociale, les établissements d'enseignement et d'autres entités publiques qui ne font pas partie de l'administration. La deuxième partie réglemente en particulier les secteurs de l'administration centrale et locale. Les entités spécifiques sont réglementées par ailleurs par des lois spécifiques, la Loi sur la police, la Loi sur la défense (pour l'armée), la Loi sur les affaires étrangères (pour le corps diplomatique) et la Loi sur le service judiciaire.

L'emploi dans le secteur public, hors entreprises publiques, représente au total environ 150 000 postes soit 17 % de la population active. La deuxième partie de la Loi sur la fonction publique concerne environ 35 000 personnes dont environ 15 500 employées dans les ministères, 2 000 dans les organes indépendants de l'État (Parlement, présidence, tribunaux et

Cour des comptes, etc.), 3 000 dans les collectivités locales et le reste dans d'autres entités publiques.

A la suite de la promulgation de la Loi sur la fonction publique, différents textes de loi secondaires ont été adoptés. Ces décrets concernent entre autres l'uniformisation des postes, de la hiérarchie et des titres, des incompatibilités, des infractions disciplinaires, de l'évaluation des performances, des restrictions concernant la réception de cadeaux, des plans prévisionnels de personnel et l'examen des compétences dans l'administration publique et les tâches techniques exigeant une expertise particulière.

La Loi sur la fonction publique répartit la fonction publique en deux grandes catégories : les « responsables » et les « agents spécialisés ou techniques ». Les responsables occupent des « positions » (postes d'encadrement) selon le terme utilisé dans le texte. Ces positions doivent être définies par décret. Les responsables sont nommés pour une durée de cinq ans, ils sont sélectionnés sur concours et sont classés en fonction du niveau d'études requis selon un système de grades regroupant plusieurs classes. Le classement des « positions » comprend plusieurs catégories telles que secrétaire général, directeur général et responsables de services administratifs. Le nombre de responsables dans les ministères est actuellement d'environ 5 500. Le classement des agents spécialisés ou techniques fait l'objet d'un décret spécial. Leur nombre est d'environ 10 000 actuellement.

La Loi sur la fonction publique a pour but d'instaurer une fonction publique professionnelle et une séparation stricte entre les responsables politiques et les fonctionnaires. La fonction publique doit exécuter ses missions de manière strictement conforme à la Constitution et la loi et strictement impartiale. La loi interdit aux fonctionnaires de participer à toute activité qui affecterait leur impartialité et objectivité, créerait un risque d'utilisation abusive des informations, aurait une influence négative sur leur efficacité et efficience ou nuirait à la réputation de leur employeur.

La situation évolue progressivement en réalité. Jusqu'à une date récente les cadres supérieurs de la fonction publique slovène étaient politisés dans une certaine mesure. Aujourd'hui les fonctionnaires ne peuvent pas être révoqués pour des raisons politiques mais une compensation généreuse sous la forme d'une indemnité de licenciement est parfois utilisée pour faciliter les choses. Il est important que l'effort de professionnalisation et de dépolitisation de la fonction publique soit poursuivi dans les prochaines années avec beaucoup de vigueur et de persévérance.

L'Office public chargé de la prévention contre la corruption, qui est rattaché au Premier ministre, a été créé en 2001. Cet office est censé

fonctionner comme un service expert indépendant, il conseille le gouvernement sur les politiques anti-corruption, élabore une stratégie nationale anti-corruption et assure sa mise en œuvre. L'Office est composé de quelques experts. Il n'effectue pas d'enquête mais transmet les affaires à la police ou au procureur public. Les réclamations les plus courantes adressées à l'Office concernent des permis de construire, des marchés publics ou des pratiques policières abusives. De manière générale, la Slovénie a de bons résultats en matière de prévention contre la corruption.

La réglementation qui régit les personnels des entités publiques qui ne font pas partie des administrations centrale et locale est un domaine qui mérite une attention particulière. La modernisation de cette réglementation reste à la traîne dans une certaine mesure jusqu'ici. Il est important de poursuivre les réformes avec vigueur dans ce domaine car certains indices montrent que les actes de corruption n'ont pas complètement disparu dans les services de santé, par exemple.

Dans le passé, le système d'échelle des salaires dans le secteur public n'était pas transparent. Les salaires étaient négociés pour de nombreux groupes de personnels différents avec 18 syndicats différents. Les primes et suppléments de salaires proliféraient pour certains groupes de personnels. Une nouvelle Loi sur les systèmes de salaires dans le secteur public a été votée par le Parlement en avril 2002 et a pris effet au commencement de l'année 2004. Toutefois, la mise en œuvre de cette loi dépend en partie des négociations menées avec les syndicats. La loi est applicable à tout le secteur public sauf aux entités publiques qui ne font partie de l'État ou des collectivités locales. La nouvelle loi fixe les composantes du salaire : salaire de base, primes liées aux performances et les suppléments de salaire. Le salaire de base englobe de nombreuses composantes spéciales de l'ancien système. Le nombre de suppléments a été limité à huit (80 dans le passé) et est défini par la loi. Ils concernent la position, l'ancienneté, l'expertise particulière et les diplômes universitaires, la maîtrise de langues étrangères, les conditions de travail pénibles, les tâches dangereuses ou spécifiques, les heures supplémentaires et le travail de nuit. Il existe 65 catégories de salaire de base entre le Président de la République et l'agent le moins bien rémunéré, incluant les maires et les conseillers municipaux. Ce nouveau système prévoit dix échelons périodiques sur trois ans pour augmenter le salaire des agents publics sans les promouvoir à un poste supérieur. Cette disposition est censée remédier à la situation antérieure qui obligeait à promouvoir des agents pour pouvoir augmenter leur salaire. Les primes liées aux performances, plafonnées à deux mois de salaire de base, sont versées deux fois par an. Les conditions requises pour le paiement de primes sont définies dans la Loi sur la fonction publique et doivent être fixées de manière plus précise par des négociations avec les partenaires sociaux. Un

accord a été conclu récemment avec les syndicats sur de nouvelles mesures concernant la mise en œuvre de la loi (voir la sous-section 1.2).

La Loi sur la fonction publique indique que les seuls critères de promotion des agents sont l'évaluation et la formation. Le système envisagé d'évaluation des performances qui continue d'être mis au point n'est pas encore appliqué dans son ensemble.

La Loi sur la fonction publique vise à promouvoir la mobilité horizontale dans les ministères et entre les ministères mais la mobilité entre les ministères reste limitée.

La formation des agents publics relève de la compétence du ministre de l'Intérieur. L'Académie administrative rattachée à son ministère est chargée d'assurer des programmes de formation.

L'Office du personnel de l'administration qui est responsable envers le Secrétaire général du gouvernement est un système central d'information sur la fonction publique. Il emploie environ 40 personnes. Il est principalement responsable des nominations, de l'organisation, du service d'information du personnel, de la coordination de la gestion des ressources humaines entre ministères et agences et du secrétariat du Conseil de la fonction publique. Ce dernier, créé par la Loi sur la fonction publique, fixe les règles concernant la gestion de l'encadrement (directeurs généraux, secrétaires généraux et directeurs d'agences et de divisions) et nomme les commissions de recrutement pour ces postes.

La Commission du personnel de l'administration composée de ministres et secrétaires généraux, nomme les hauts responsables, fixe le salaire des différents responsables, décide des promotions des responsables, valide les descriptions de postes proposées par les ministères et coordonne les services du personnel des ministères. Elle est présidée par le Vice Premier ministre ou le Secrétaire général du Gouvernement et se réunit chaque semaine.

Le système d'information sur le personnel de l'administration regroupe des informations sur les effectifs et les coûts de personnel. La mise au point du système n'est pas achevée. Les logiciels utilisés en matière de ressources humaines par l'Office du personnel de l'administration et les services du personnel des ministères et des agences n'étaient pas entièrement compatibles jusqu'à une date récente ce qui empêchait l'introduction de ce système d'information. Le fait que ce système central d'information soit entièrement opérationnel n'est pas important seulement pour la gestion des ressources humaines mais aussi pour le contrôle budgétaire des dépenses de personnel. Il est donc primordial de privilégier les mesures complémentaires à mettre en œuvre dans ce domaine.

4.5. Conclusions

La structure détaillée des comptes du budget slovène rend inévitables les réaffectations de crédits durant l'exécution du budget. La Loi annuelle sur l'exécution du budget autorise ces réaffectations de crédits sans nécessiter de loi supplémentaire sur le budget. D'un autre côté, cette loi ajoute une strate de régulation au cadre juridique déjà relativement complexe du processus budgétaire slovène. Les autorités slovènes peuvent envisager la suppression de cette loi en ajoutant ses dispositions ayant un caractère relativement permanent à la Loi sur les finances publiques et en simplifiant en même temps la structure des comptes du budget.

La Slovénie a centralisé son système de gestion de la trésorerie et de la dette en adoptant le compte unique du Trésor. Ce compte a entraîné des gains d'efficacité importants. Ce système est bien organisé et fonctionne correctement. Il est important que les utilisateurs indirects du budget soient davantage responsables de leurs prévisions de flux de trésorerie. Cette réforme pourrait faire partie d'une réforme plus globale ayant pour but la consolidation du budget de l'administration centrale (voir la sous-section 2.5).

La structure du secteur public slovène est relativement complexe. Elle est une émanation d'évolutions historiques et n'est pas fondée actuellement sur des principes clairement établis. Dans le domaine des prestations de service il existe des possibilités évidentes de poursuivre les réformes.

La Slovénie dispose d'un système efficace d'examen des contrats de marchés publics. La transparence de la Loi slovène sur les marchés publics doit être améliorée et les procédures pour les contrats d'une valeur intermédiaire doivent être modernisées.

La Slovénie a fait de grands pas en avant ces dernières années dans le domaine de la réforme de la fonction publique, tout particulièrement dans les politiques de rémunération, les systèmes de formation, les politiques de recrutement et de promotion. Toutefois, les objectifs fixés n'ont pas encore entièrement atteints. Il serait important d'accélérer le rythme et de maintenir ces réformes parmi les priorités à l'ordre du jour.

Les autorités slovènes devraient envisager de donner une plus grande priorité à la mise au point d'un système d'information transparent et consolidé concernant les personnels du secteur public.

5. Procédures comptables et d'audit

5.1. Comptabilité

La réglementation comptable yougoslave est restée en vigueur jusqu'en 2000. En 1999, un processus de modernisation a conduit à l'adoption d'une nouvelle Loi sur la comptabilité qui prescrit une comptabilité de caisse pour le secteur public slovène (article 15). Une Charte uniforme des comptes a été adoptée pour tous les utilisateurs directs du budget. Le département de la comptabilité du ministère des Finances examine de près les avantages et pièges possibles d'un passage à une comptabilité d'engagements. La Slovénie a adopté une approche pragmatique qui implique un suivi et une participation active aux débats sur la comptabilité d'engagements dans le secteur public. Les responsables ont affirmé que le passage à une comptabilité d'engagements ne pose pas vraiment de difficultés techniques mais constitue un problème de « mentalité » pour les utilisateurs d'informations comptables.

La comptabilité est centralisée au département de la comptabilité du ministère des Finances. Seuls les ministères de l'Intérieur et de la Défense ainsi que les tribunaux ont leur propre service comptable. Le département de la comptabilité communique avec les comptables des utilisateurs directs du budget par un bulletin hebdomadaire qui résume toutes les opérations importantes. Une résolution du gouvernement de 1995 a ordonné l'adoption du même logiciel comptable à tous les utilisateurs directs du budget comme base d'un système comptable uniforme. Ce logiciel a été introduit en 1998 et présenté à quelque 4 000 utilisateurs. Il est conçu de telle sorte qu'il rejette les enregistrements des utilisateurs directs du budget si elles impliquent un dépassement de dépenses par rapport aux montants autorisés. Une vérification centralisée des différents documents importants qui doivent être présentés selon les catégories de dépenses a été mise en place. Les responsables ont fait état d'une amélioration des documents présentés par les utilisateurs directs du budget au cours des dernières années.

Le gouvernement élargit actuellement les capacités de formation pour les comptables du secteur public afin de combler la pénurie de compétences dans ce domaine. La création du Centre d'excellence en finance qui propose un programme de cours sur deux ans pour former des comptables publics certifiés est une initiative récente soutenue par des donateurs internationaux et accréditée par une institution basée à Londres¹³. Un système de formation continue complémentaire a été mis en place pour les employés du secteur public qui n'ont pas la qualification exigée à l'entrée.

Ces mesures ont permis d'améliorer considérablement les délais de présentation et la qualité des états financiers au cours des dernières années. La Loi sur les finances publiques oblige désormais les utilisateurs directs du

budget à soumettre des projets de documents financiers au ministère des Finances à la fin du mois de février de l'exercice qui suit l'exécution du budget (article 97). La loi prescrit également la présentation de comptes annuels pour l'audit externe à la fin du mois de mars. Ce délai a été respecté en grande partie au cours des dernières années. Dans le passé lorsque différents systèmes comptables étaient utilisés il n'était pas rare de constater des retards allant jusqu'à un an dans l'établissement des comptes annuels qui étaient de qualité très médiocre par rapport à ceux d'aujourd'hui.

Tableau 3. Délais pour l'établissement des états financiers et des rapports d'audit, 1994-2003

Exercice	Présentation des états financiers	Achèvement du rapport d'audit
1994	27 juillet 1995	3 février 1997
1995	31 décembre 1996	21 août 1998
1996	6 juin 1997	3 mars 1999
1997	23 juin 1998	18 octobre 1999
1998	20 juillet 1999	27 juillet 2001
1999	16 mai 2000	29 décembre 2000
2000	11 avril 2001	21 décembre 2001
2001	5 avril 2002	5 septembre 2002
2002	31 mars 2003	9 septembre 2003
2003	1 avril 2004	25 septembre 2004 ¹

1. Estimation préalable.

Source : Cour des comptes de la République de Slovénie.

5.2. *Audit externe*

Les comptes annuels sont soumis à la Cour des comptes de la République de Slovénie. L'article 150 de la Constitution stipule que la Cour des comptes est l'institution d'audit suprême de la Slovénie et a pour mission de superviser les comptes de l'État, le budget de l'État et toutes les dépenses publiques. Il indique également qu'une loi définira l'organisation et les pouvoirs conférés à la Cour des comptes et établira son indépendance dans l'exécution de ses missions.

La Cour des comptes de la République de Slovénie a été créée en 1994 et a commencé à être opérationnelle dès l'année suivante. L'adoption de la nouvelle loi cadre de 2001 sur la Cour des Comptes a constitué une réforme importante. Cette nouvelle loi est le fondement d'une évolution de la cour

des comptes vers un office d'audit du secteur public¹⁴. Cette nouvelle organisation institutionnelle a été influencée par le National Audit Office du Royaume-Uni qui a soutenu cette évolution de la Cour des comptes de la République de Slovénie par des programmes jumelés. Dans la Loi sur la Cour des comptes (article 12), le Président de la Cour des comptes est appelé Auditeur public général de la Slovénie. Si le terme « cour » a été maintenu dans l'intitulé de l'institution suprême d'audit de Slovénie il semble que ce ne soit dû qu'à une erreur de traduction.

La Loi sur la Cour des comptes précise que le Président de la Cour et ses deux adjoints sont nommés par l'Assemblée nationale pour un mandat de neuf ans, reconductible une seule fois. L'indépendance de la Cour des comptes est ancrée dans la nouvelle loi qui, parmi d'autres améliorations, clarifie considérablement la procédure d'audit, met en avant les obligations d'information de la Cour envers l'Assemblée nationale et établit des procédures de suivi rigoureuses. Les responsables de la Cour des comptes confirment que l'indépendance fonctionnelle de la Cour est respectée dans la pratique. Les crédits budgétaires alloués à la Cour des comptes ont été suffisants ; en réalité ses dépenses ont été inférieures aux crédits alloués ces trois dernières années. Les responsables de la Cour des comptes ont fait état d'une contrainte qui est la pénurie de compétences de base et de la difficulté de recruter et de conserver les nouvelles recrues car les rémunérations des auditeurs dans le secteur public sont moins élevées que dans le secteur privé. Mais globalement, l'indépendance de la Cour des comptes est garantie par un mandat constitutionnel assorti d'un cadre juridique moderne et de ressources financières suffisantes.

La Cour des comptes a pour mission de vérifier la régularité des états financiers et peut également réaliser des audits de performances. En 2003, elle a produit au total 65 rapports dont onze (soit 17 %) ont été classifiés comme audits de performances¹⁵. La Loi sur la Cour des comptes précise que la Cour décide de son programme d'audit de manière indépendante (article 25). Toutefois, elle est tenue d'examiner les propositions faites par le Parlement, le gouvernement et les autorités locales. Plus précisément, la Cour doit examiner au moins cinq propositions de l'Assemblée nationale dont au moins deux émanant de députés de l'opposition et deux autres de ses propres « organes opérationnels » c'est-à-dire de commissions permanentes entre autres (voir section suivante). La Loi sur la Cour des comptes prévoit qu'une fois achevé le projet de rapport d'audit est présenté à une réunion d'information à laquelle participe l'entité faisant l'objet de l'audit afin que soient examinées les conclusions susceptibles d'être controversées (article 28). La Cour est responsable en dernier lieu du contenu des rapports d'audit et les responsables indiquent que les réunions d'information ont lieu dans un climat de coopération, en général.

En application de la Loi sur les finances publiques (article 97) la Cour des comptes doit présenter son rapport sur les comptes annuels de l'État le 1^{er} octobre de l'année qui suit l'exécution du budget. La réduction du délai de préparation des comptes annuels a fait boules de neige ce qui a réduit le délai de présentation du rapport d'audit et permis d'achever ces dernières années le rapport d'audit principal dans le délai prévu par la Loi sur les finances publiques. En complément du rapport sur les comptes annuels, la Cour des comptes peut présenter d'autres résultats de recherche pour lesquelles aucun délai particulier n'est fixé. Tous les rapports sont à la disposition du public sur le site Internet de la Cour¹⁶ et sont présentés à l'Assemblée nationale qui ouvre une procédure d'examen du rapport qui est décrite dans la section ci-après.

La procédure qui suit l'audit (article 29) est un aspect novateur de la nouvelle Loi sur la Cour des comptes. La Cour peut demander dans son rapport d'audit que l'entité concernée présente un rapport pour décrire dans les grandes lignes les mesures prises pour remédier aux irrégularités et inefficiences constatées. Le délai de réponse, pour la présentation du rapport qui constitue un document officiel, est de 30 à 90 jours. Les Règles de procédure de la Cour définissent le contenu précis de ce rapport. La Cour évalue ensuite la crédibilité et la pertinence du rapport et des mesures prises et fait état de ses conclusions dans un rapport postérieur à l'audit. En cas de non-respect notoire de l'obligation d'efficacité opérationnelle, le Président de la Cour peut demander la démission du fonctionnaire responsable et publier un avis dans la presse. Les responsables ont indiqué qu'en 2003 la Cour avait exigé une réponse pour un quart environ des rapports d'audit présentés. Dans 80 % des cas environ, les mesures adoptées ont été jugées satisfaisantes et dans 20 % des cas environ la Cour a établi qu'il y avait manquement ou manquement grave à l'obligation d'efficacité opérationnelle.

5.3. Responsabilité devant le Parlement

Outre les commissions permanentes, l'Assemblée nationale peut constituer des commissions chargées d'examiner des problèmes spécifiques d'ordre général ou des affaires précises. La Commission chargée du contrôle budgétaire et des finances publiques qui a été créée par une résolution de l'Assemblée nationale en 2000 en est un exemple. Elle est composée de neuf membres au total. Comme c'est fréquemment le cas dans les commissions sur les comptes publics dans de nombreux autres pays, le président de cette commission est un député de l'opposition. Les Règles de procédure de l'Assemblée nationale confère à cette commission la mission de superviser la mise en œuvre du budget de l'État, des budgets des caisses de retraite et d'assurance-maladie, de l'organisme public de radiodiffusion, des autorités

locales et des entreprises publiques sur la base des rapports de la Cour. Cette commission doit également examiner les projets de loi en la matière. Elle présente un rapport à l'Assemblée nationale dans lequel elle propose les mesures nécessaires¹⁷. Les états financiers annuels relatifs au budget de l'État et au rapport d'audit sont examinés en commission et en session plénière par l'Assemblée nationale.

Les capacités dont dispose cette commission pour procéder à un examen de l'audit réalisé sont extrêmement limitées. La commission se réunit en moyenne une fois par mois environ. Ses membres qui appartiennent également à d'autres entités opérationnelles de l'Assemblée nationale sont contraints de jongler entre obligations et engagements divers. De plus, comme les réunions des entités opérationnelles ne peuvent pas se chevaucher le temps disponible ne permet que d'examiner une petite fraction des rapports produits par la Cour. Au bout du compte, la commission n'a examiné que 6 % de l'ensemble des rapports d'audit en 2002 et 10 % en 2003. Au cours de réunions publiques sur les rapports d'audit, les responsables de la Cour des comptes exposent leurs principales conclusions et un représentant de l'entité qui a fait l'objet de l'audit répond à leurs remarques.

Les dysfonctionnements constatés au niveau des relations entre la Cour des comptes et la Commission chargée du contrôle budgétaire et des finances publiques sont imputables en partie à une médiocrité des relations entre l'ancien président de la Commission et l'ancien président de la Cour¹⁸. Cette situation est sans doute la raison pour laquelle la commission s'est employée essentiellement à exprimer des critiques sur la Cour des comptes et ses méthodes de travail au lieu d'exploiter les résultats des audits pour s'assurer du respect de la loi et examiner les performances de l'administration. Il reste à confirmer si les récents changements de personnel intervenus au sein de ces deux institutions permettront d'améliorer les relations de travail.

5.4. Contrôle financier et audit internes

Il existait depuis 1995 un service d'inspection budgétaire au ministère des Finances mais il a été nécessaire en 1999 dans le cadre de la procédure d'adhésion à l'UE d'harmoniser au niveau central le contrôle et l'audit internes. Le Service de supervision du budget au ministère des Finances qui a été créé en 2000 a changé de nom récemment et est devenu l'Office de supervision du budget. Il exerce diverses fonctions de contrôle concernant des fonds et intérêts communautaires, il effectue des inspections budgétaires à la suite de demandes émanant de ministères dépensiers ou de dénonciations et assure une fonction de coordination entre contrôle et audit internes.

Le service chargé du contrôle interne dans le secteur public diffuse des lignes directrices sur l'audit interne dans le secteur public et établit un rapport annuel. En 2003, un programme de certification d'auditeurs internes du secteur public a été adopté en coopération avec la Cour des comptes. Le système d'audit interne qui est en train de se mettre en place en Slovénie est décentralisé. Il relève de la responsabilité des directions des utilisateurs directs et indirects du budget de mettre en place et d'assurer le fonctionnement d'un système de contrôle financier adéquat. Une quarantaine d'auditeurs internes est répartie entre les différents utilisateurs directs du budget. Au niveau de l'administration locale, la fonction est moins solidement établie et certaines collectivités ont des services communs d'audit interne ou externalisent cette fonction. Les auditeurs internes établissent des plans d'audit fondés sur une évaluation des risques. Un tiers environ des enquêtes menées par les auditeurs internes est réalisé à la demande du ministère responsable. Les résultats de ces contrôles, complétés par la réponse du ministère concerné, sont présentés dans un rapport annuel soumis au service central du ministère des Finances.

L'audit interne étant une fonction très récente, son rôle n'est peut-être pas encore parfaitement intégré et apprécié. Certains problèmes se sont produits et l'intervention du service central en qualité de médiateur a été sollicitée dans des conflits entre auditeurs internes et ministères dépensiers. En même temps, le fait que le service central est obligatoirement informé de la nomination ou démission du responsable d'un service d'audit interne garantit l'indépendance de l'audit interne.

L'Office de supervision budgétaire comprend aussi une Inspection budgétaire qui peut mener des enquêtes à la suite de réclamations ou de dénonciations anonymes. Les demandes d'enquête émanant de ministères dépensiers et concernant des utilisateurs indirects du budget relevant de leur compétence sont fréquentes. L'inspecteur est indépendant dans la conduite de l'enquête et personnellement responsable des résultats. Le rapport d'inspection est adressé au ministre compétent qui dispose d'un délai de 15 jours pour formuler des objections à propos des conclusions du rapport, ce qui arrive rarement. L'Inspection peut ordonner l'arrêt de certaines activités et dans des affaires concernant des utilisateurs indirects du budget exiger la restitution de fonds indûment utilisés à l'utilisateur direct du budget concerné. Les responsables ont signalé que les marchés publics posaient un problème puisque les procédures appropriées sont souvent négligées au profit d'une procédure « d'urgence » moins onéreuse fréquemment utilisée pour contourner la procédure obligatoire. Le fractionnement des contrats en plusieurs parties est une autre tactique qui ne concerne pas que la Slovénie et permet d'échapper aux procédures relatives

aux marchés publics. Les salaires et frais de déplacement sont d'autres domaines qui posent problème.

5.5. Conclusions

Les améliorations en matière de qualité et de délais dans le domaine comptable ont été considérables ces dernières années et fournissent une base solide pour la responsabilité *ex post*. D'autres améliorations sont envisageables à moyen terme pour permettre la présentation des comptes annuels vérifiés au Parlement dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice budgétaire comme c'est le cas dans de nombreux pays de l'OCDE¹⁹. La démarche pragmatique de la Slovénie concernant l'adoption de la comptabilité d'engagements prend en compte les besoins des utilisateurs d'informations comptables.

La Cour des comptes a connu une évolution impressionnante et s'est orientée vers le modèle de l'Auditeur général qui repose sur un cadre juridique moderne et des procédures solides. Toutefois, le nouveau système d'audit externe n'est pas encore bien implanté et un fossé semble se creuser entre la reconnaissance de l'institution sur le plan national et international. La Cour semble sérieusement envisager de revenir à un modèle classique d'institution suprême d'audit. Ce changement perturberait très vraisemblablement la consolidation institutionnelle de la fonction d'audit externe.

L'exploitation des résultats d'audit dans le cadre de l'examen parlementaire n'est pas optimale. De nombreuses informations fournies par l'audit susceptibles d'améliorer l'efficacité et les performances de l'administration ne sont pas exploitées par le Parlement. C'est un dysfonctionnement majeur puisque le modèle de l'office d'audit de l'État repose sur des relations solides et permanentes entre l'institution d'audit et l'organe parlementaire compétent²⁰. Une raison institutionnelle est que le calendrier parlementaire laisse peu de temps à la Commission chargée du contrôle budgétaire et des finances publiques pour étudier de manière adéquate un plus grand nombre de rapports d'audit. Pour surmonter cette difficulté, le Parlement peut envisager de transformer la Commission en une commission spécialisée chargée des comptes publics pour qu'elle puisse organiser des réunions périodiques pendant toute l'année. De plus, il semble urgent d'organiser une médiation entre la commission et la cour pour créer des relations de coopération et coordonner la présentation des rapports d'audit au Parlement sur toute l'année.

Notes

1. La présente étude a été préparée juste avant les élections législatives prévues en octobre 2004.
2. Un troisième avantage présumé des cadres fixes, à savoir qu'ils facilitent la tâche du ministre des Finances au cours des négociations budgétaires est moins importante dans le cas de la Slovénie puisque le ministre des Finances jouit de toute façon d'une forte position.
3. La distinction est relative pourtant. En Slovénie le budget du deuxième exercice peut être amendé l'année après laquelle il a été établi. Les cadres fixes définissent en général des sous-plafonds par secteurs budgétaires ou ministères qui peuvent aussi être modifiés d'une année sur l'autre. La seule et unique différence, primordiale néanmoins, est que le plafond des dépenses totales des cadres fixes est inchangeable d'une année sur l'autre.
4. Le vote de l'Assemblée nationale porte seulement sur les estimations pour l'exercice budgétaire (article 10, 6ème alinéa de la Loi sur les finances publiques).
5. D'un autre côté, la note budgétaire contient des estimations pluriannuelles sur la base d'agrégats de niveau supérieur aux postes (voir la sous-section 2.4 ci-dessous).
6. Article 20 du Décret sur les bases et procédures concernant la préparation d'une proposition de budget national.
7. Article 14 du Décret sur les bases et procédures concernant la préparation d'une proposition de budget national.
8. Article 24 du Décret sur les bases et procédures concernant la préparation d'une proposition de budget national.
9. Le rôle du Parlement slovène au niveau budgétaire au cours de la dernière décennie est examiné dans : Lance T. LeLoup (2004), « Uloga parlamenata u odredivanju proračuna u Madarskoj i Sloveniji » (Parliamentary Budgeting in Hungary and Slovenia), *Financijska teorija i praksa*, Vol. 28, N°1, pp. 49-72. La version anglaise de ce document est disponible sur le site www.internationalbudget.org/resources/library/hungsllovbud.pdf.
10. OCDE (2001), « Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, numéro 3, p. 8 : « Le projet de budget du gouvernement doit être soumis suffisamment à l'avance au Parlement de façon à ce que ce dernier puisse l'examiner comme il convient. Il ne faut en aucun cas qu'il soit présenté moins de trois mois avant le début de l'année budgétaire. Le budget doit être approuvé par le Parlement avant que l'année budgétaire ne commence. »

11. *Ibid.*, p. 9 : « Un rapport préalable au budget sert à encourager le débat sur les agrégats budgétaires et sur la façon dont ils interagissent avec l'économie. À ce titre, il sert également à susciter à l'égard du budget lui-même des attentes adéquates. Il doit être rendu public au plus tard un mois avant la présentation du projet de budget. »
12. Un tolar slovène est égal à EUR 0.0043.
13. www.cef-see.org.
14. Rick Stapenhurst et Jack Titsworth (2001), "Features and Functions of Supreme Audit Institutions", *PREM Notes* No. 59, Banque mondiale, Washington DC.
15. Cour des comptes de la République slovène (2004), *Rapport annuel 2003*, Ljubljana, p. 12.
16. www.rs-rs.si.
17. Assemblée nationale (2003), *Commission chargée du contrôle budgétaire et des finances publiques*, Ljubljana.
18. Cette tension fait l'objet de l'Avant-propos du président de la Cour des comptes à cette date dans le rapport annuel de 2002 publié par la Cour des comptes.
19. OCDE/Banque mondiale (2003), « Résultats de l'enquête sur les pratiques et procédures budgétaires », question 4.5.1 ; disponible à l'adresse www.oecd.org/gov/budget/database.
20. David G. McGee (2002), *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*, Commonwealth Parliamentary Association and Pluto Press, Londres.

Table des matières

Les agences : avantages et risques <i>par Rob Laking</i>	7
La procédure budgétaire en Roumanie <i>par Michael Ruffner, Joachim Wehner et Matthias Witt</i>	31
La procédure budgétaire en Slovénie <i>par Dirk-Jan Kraan et Joachim Wehner</i>	65
Exposé introductif à la réunion des Hauts responsables du budget des pays d'Europe centrale et orientale <i>par Gerrit Zalm, ministre des Finances, Pays-Bas</i>	115
L'exception néerlandaise <i>par Dirk-Jan Kraan</i>	121

Table des matières

Les agences : avantages et risques <i>par Rob Laking</i>	7
La procédure budgétaire en Roumanie <i>par Michael Ruffner, Joachim Wehner et Matthias Witt</i>	31
La procédure budgétaire en Slovénie <i>par Dirk-Jan Kraan et Joachim Wehner</i>	65
Exposé introductif à la réunion des Hauts responsables du budget des pays d'Europe centrale et orientale <i>par Gerrit Zalm, ministre des Finances, Pays-Bas</i>	115
L'exception néerlandaise <i>par Dirk-Jan Kraan</i>	121