

La procédure budgétaire au Danemark

par

Jón R. Blöndal *et* Michael Ruffner*

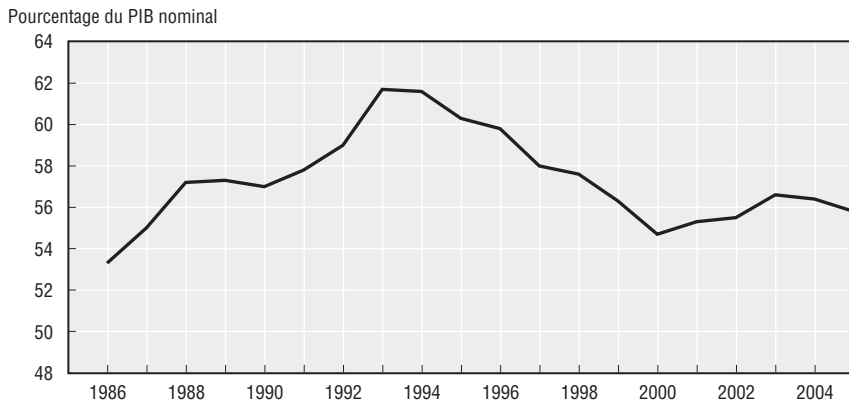
1. Modalités d'élaboration du budget

1.1. Introduction

Le Danemark dispose d'un secteur public très important, et cela depuis longtemps. Il représente actuellement plus de 56 % du PIB, soit la proportion la plus élevée de tous les pays membres à l'exception de la Suède.

Figure 1. Dépenses publiques en pourcentage du PIB 1986-2003 et prévisions pour 2004-2005

Dépenses totales des administrations publiques



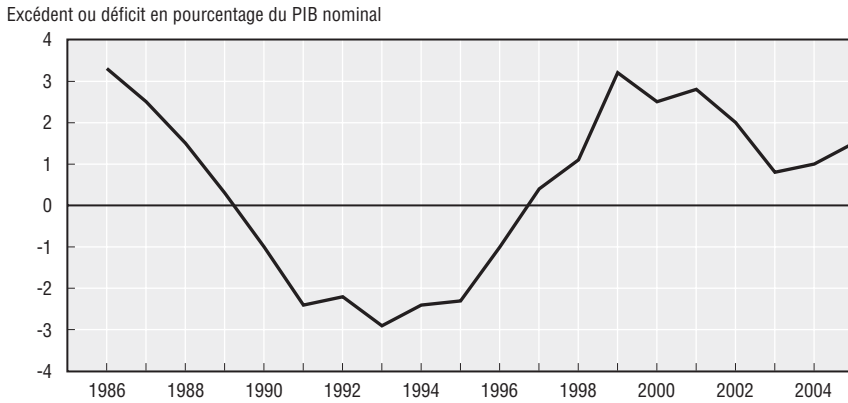
Source : OCDE.

La situation financière de ce secteur est à la fois saine et stable. Au cours de chacune des sept dernières années, il a dégagé des excédents allant de 0.4 % à 3.1 % du PIB et le gouvernement s'est engagé à continuer dans cette voie pour préparer le pays aux conséquences budgétaires du vieillissement de la population.

* Jón R. Blöndal et Michael Ruffner sont, respectivement, Chef adjoint et Administrateur dans la Division budget et gestion de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.

Figure 2. Dépenses publiques en pourcentage du PIB 1986-2003 et prévisions pour 2004-2005

Solde financier des administrations publiques

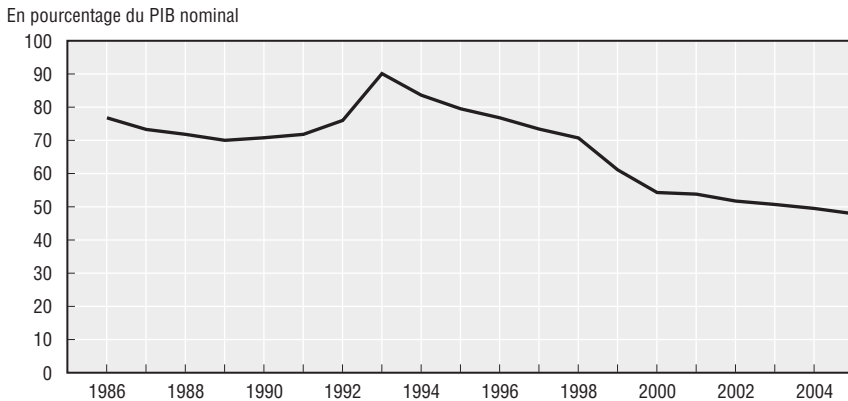


Source : OCDE.

La dette publique a sensiblement diminué ces dernières années, grâce aux excédents, et s'établit désormais à 50.7 % du PIB. Là encore, le gouvernement s'est engagé à poursuivre la réduction en pourcentage, dans la perspective des retombées budgétaires du vieillissement démographique.

Figure 3. Passif des administrations en pourcentage du PIB 1986-2003 et prévisions pour 2004-2005

Engagements financiers bruts des administrations publiques



Source : OCDE.

Cette partie, qui présente les modalités de préparation du budget au Danemark, est divisée en deux sections. La première met l'accent sur plusieurs particularités du système danois. Le cadre est ainsi mis en place pour évoquer, dans la deuxième section, les étapes majeures de la procédure budgétaire annuelle.

1.2. Caractéristiques essentielles du système budgétaire danois

Il est intéressant d'évoquer certaines spécificités du système budgétaire danois – et du contexte dans lequel il s'inscrit – qui le différencient de beaucoup d'autres pays membres de l'OCDE.

- En premier lieu, le Danemark connaît depuis longtemps des gouvernements de coalition minoritaires. Il est donc très important que les partis politiques négocient, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur, pour trouver des accords. C'est particulièrement vrai dans le domaine budgétaire.
- En second lieu, il existe un plan économique et budgétaire à moyen terme, appelé *Danemark 2010*, qui bénéficie d'un large soutien ; il a pour objectif une gestion prudente des finances publiques en l'attente d'évolutions démographiques majeures. Le pays dispose ainsi d'un « ancrage » utile pour la politique budgétaire.
- En troisième lieu, les deux tiers des dépenses des administrations relèvent de la compétence des collectivités locales et régionales. Ceci constitue un obstacle à la gestion et à la coordination globales des finances publiques.

1.2.1. Des gouvernements de coalition minoritaires

On trouve de nombreux gouvernements de coalition minoritaires dans l'histoire du Danemark et rien n'indique qu'il n'en soit pas de même dans l'avenir proche. Il est donc important de parvenir à des accords au moyen de négociations entre partis politiques, les uns ayant lieu au sein de la coalition et les autres avec les partis non représentés au gouvernement. Le soutien de ces derniers est nécessaire, puisqu'un gouvernement en situation de minorité ne peut, par définition, compter sur l'appui de la majorité du parlement pour faire passer son programme législatif. Le fait que différents partis constituent une majorité pour le vote de divers projets incite le gouvernement à mener des négociations et à rechercher un consensus avec la plupart des formations politiques.

La recherche d'un consensus pour gouverner se concrétise par l'accord conclu entre coalisés au début du mandat de chaque gouvernement et dans le

système des comités du cabinet, qui permet aux partis de la coalition de se réunir pour discuter et trancher les principales questions de politique.

La place de la politique budgétaire dans les accords de coalition ne fait pas l'objet d'une formulation fixe. Il arrive que seuls les objectifs généraux soient énoncés, alors que, dans d'autres cas, on descend beaucoup plus dans le détail. Néanmoins, il est légitime d'affirmer que la plupart des initiatives majeures en matière budgétaire, prises au cours de la durée d'exercice des fonctions d'un gouvernement, découlent du contrat passé entre les membres de la coalition. Les derniers accords de coalition ont, par exemple, prévu des réductions significatives des dépenses relatives à certains programmes (environnement, affaires étrangères). Les montants exacts n'ont pas été spécifiés, mais la décision politique de procéder à des économies significatives figurait dans l'accord de coalition.

Le système des comités de cabinet a pour but d'offrir un forum, où les différents partis coalisés peuvent participer à la prise de décision, et de situer la responsabilité des choix opérés. Le comité de cabinet économique¹ est le plus compétent en matière budgétaire. Il est présidé par le ministre des Finances, dont les services lui donnent les moyens nécessaires pour fonctionner. Le résultat pratique est que beaucoup de décisions du ministère des Finances sont prises au nom du comité de cabinet économique. Mais il est indéniable que l'autorité réelle est exercée par le ministre des Finances, comme en témoigne le fait que ses propositions soient généralement avalisées par le cabinet et ses comités. Il va de soi que des consultations officieuses ont lieu avant la communication des propositions au comité.

La réalisation d'un consensus avec les partis politiques extérieurs au gouvernement prend la forme d'accords, conclus dans la phase d'examen des projets de budget par le parlement. Il peut s'agir soit d'« arrangements » ponctuels portant sur des questions spécifiques, soit d'ententes concernant l'ensemble des dépenses d'un secteur particulier, habituellement pour une période de 3 à 5 ans. Il est arrivé que tous les partis politiques représentés au parlement les signent. Ces accords sont d'une grande portée et vont loin dans le détail. En 2004, ils couvrent environ les deux tiers des dépenses courantes de l'État. Outre le montant des engagements, ils portent souvent sur les problèmes de fond d'un secteur et les réformes structurelles désirables. Dans la période récente, ils se sont matérialisés par des documents allant de moins de 5 pages à plus de 30. Si les accords pluriannuels permettent à la procédure budgétaire annuelle de se dérouler dans un climat beaucoup plus serein, ils lui imposent incontestablement de sérieuses rigidités. Une grande partie des crédits est jugée tout simplement « intouchable », tandis qu'il est difficile de remettre en cause après leur finalisation les dépenses et les objectifs figurant dans les accords. Il n'en reste pas moins que ces accords doivent surtout être considérés comme des

instruments politiques favorisant la stabilité de la politique budgétaire. On y reviendra dans la partie consacrée au rôle du parlement dans la procédure budgétaire.

1.2.2. *Cadre économique et budgétaire à moyen terme*

L'« ancre » de la politique budgétaire est le plan *Danemark 2010*, qui s'applique non seulement à l'État central, mais à tous les échelons des pouvoirs publics. Cette stratégie économique et budgétaire, inscrite dans la durée, bénéficie d'un large soutien politique au Danemark et a été suivie par les gouvernements successifs. L'objectif global est de garantir la viabilité en longue période de la politique budgétaire. Ce concept est défini comme la possibilité de maintenir à l'avenir, malgré l'importance des changements démographiques, les prélèvements obligatoires et les normes de service public par usager au niveau atteint en 2010.

Pour l'essentiel, cela implique de dégager des excédents budgétaires jusqu'en 2010, afin de diminuer le montant de la dette publique et le coût de son service. Selon les prévisions, la condition de la viabilité est de réaliser un excédent budgétaire moyen représentant près de 2 % du PIB de 2003 à 2010. Il faut bien voir que ce résultat est également subordonné à une amélioration notable de la situation du marché de travail². Sur le plan opérationnel, il s'agit de parvenir à un excédent de 1.5 à 2.5 % du PIB. Le solde effectif pourrait fluctuer au sein de cette fourchette pendant certaines années, sous l'effet de la conjoncture ; on laisserait donc les stabilisateurs automatiques contribuer à lisser les fluctuations cycliques.

Le plan *Danemark 2010* assigne aussi à la consommation publique en volume l'objectif spécifique d'une croissance limitée à 0.5 % par an. C'est très ambitieux, notamment en comparaison du rythme effectif de progression constaté au cours des dix dernières années.

Il convient de relever que le plan prévoyait à l'origine une marge de sécurité de l'ordre de 1 % du PIB, mais que le gouvernement en fonction a déjà procédé à des allègements fiscaux d'un montant équivalent. La conjonction de cette dernière mesure et de l'engagement pris par les autorités de geler les impôts rend encore plus difficile de remplir les objectifs du plan, même si l'on ne saurait sous-estimer l'effet de freinage du gel des impôts.

Enfin, il faut souligner que *Danemark 2010* ne prévoit explicitement aucune contrainte applicable à une année quelconque. Les excédents constituent clairement des objectifs, de même que l'engagement du gouvernement à geler les impôts ; ce dernier signifie que les prélèvements obligatoires, exprimés en pourcentage ou en termes nominaux, sont bloqués.

Le gel des impôts est un facteur supplémentaire de discipline des dépenses publiques, puisqu'il n'est pas possible de financer de nouveaux crédits par de nouveaux impôts. Le niveau des dépenses publiques est donc une résultante, ce qui revient indirectement à les plafonner.

1.2.3. *Rôle important des collectivités locales et régionales*

Les deux tiers environ des dépenses totales des administrations sont du ressort des collectivités locales et régionales, soit la proportion la plus élevée de tous les pays membres de l'OCDE. Ceci est d'autant plus remarquable que le Danemark est un pays unitaire.

Les communes et les régions sont responsables de la plupart des services publics qui intéressent directement les citoyens : la prise en charge des personnes âgées, l'aide aux handicapés, les hôpitaux et les dispensaires, les crèches, l'enseignement primaire et secondaire, le paiement des retraites, les indemnités maladie et maternité, l'aide sociale et les allocations logement.

Les engagements correspondants sont financés à hauteur de quelque 80 % par les ressources propres des collectivités locales et régionales, le solde de 20 % étant couvert par des subventions globales de l'État central. Les collectivités décentralisées fixent elles-mêmes le taux des impôts qu'elles prélèvent, sous réserve du gel fiscal.

Cette décentralisation poussée ne facilite pas la gestion et la coordination globales des finances publiques. Pour atténuer les difficultés, le gouvernement central passe chaque année des accords avec l'Association des régions et celle des autres collectivités locales. Ils fixent des limites aux dépenses totales et aux barèmes fiscaux de ces collectivités, et arrêtent le montant des subventions qui leur sont versées en bloc par l'État central. Ces accords sont de nature volontaire et collective ; ils ne lient donc juridiquement aucune commune ou région, mais représentent plutôt le cadre général des agrégats budgétaires dans les échelons décentralisés de l'État (municipalités et régions).

En règle générale, on observe toujours une certaine dérive budgétaire dans les régions et les communes ; en d'autres termes, le niveau des impôts et celui des dépenses dépassent souvent ce qui a été décidé (les budgets locaux doivent être équilibrés). Dans le passé, l'État central ne disposait d'aucun mécanisme efficace pour faire respecter les accords passés initialement, mais la situation est désormais différente. Dans le cadre du gel fiscal, une nouvelle législation permet de réduire les subventions globales d'un montant égal à toute plus-value de recettes due à un relèvement des impôts dans l'ensemble des régions. On a annoncé une législation similaire concernant les communes, mais elle n'a pas été

nécessaire jusqu'à présent. Il s'agit néanmoins d'une question très controversée sur le plan constitutionnel, en raison de la « souveraineté » des autorités régionales et locales danoises.

Le Danemark a mis en place un dispositif spécialement destiné à empêcher d'imposer des dépenses non financées ; il s'agit des directives adressées par le gouvernement central aux échelons inférieurs de l'État qui doivent les appliquer et se procurer les moyens correspondants. Toute mesure de ce type devra être chiffrée précisément et le ministère responsable devra prévoir les ressources financières permettant de la mettre en œuvre. À l'inverse, si un ministère diminue les charges obligatoires des collectivités locales, les économies qui en résultent se traduiront par un accroissement des ressources à la disposition de ce ministère. Cependant, dans les cas où les montants concernés sont très importants, les compensations revenant au ministère compétent ou portées à son débit feront l'objet de discussions.

La durée des négociations est dictée par l'obligation légale d'informer, au plus tard le 1^{er} juillet, chaque région et collectivité locale du montant de l'aide globale qui lui est allouée. Cette disposition a pour but de donner aux collectivités régionales et locales un délai suffisant pour arrêter leur budget. Dans ces conditions, les accords sont habituellement conclus au début de juin.

Il faut bien voir qu'une forte pression s'exerce sur les administrations décentralisées pour qu'elles augmentent leurs dépenses, ce qui s'explique par la nature des services qu'elles procurent aux citoyens. En fait, les négociations réservent généralement la plus grande partie de la hausse de la consommation publique prévue par le plan *Danemark 2010* aux collectivités locales et régionales. Dans la période récente, l'État central ne s'est vu accorder aucune majoration en volume de sa propre consommation.

1.3. La procédure budgétaire annuelle

Cette section décrit les principales étapes de la procédure de préparation du budget annuel au Danemark. À l'exception de plusieurs dispositions fondamentales inscrites dans la constitution, très peu d'aspects de la procédure budgétaire sont réglés par la loi. Il n'existe pas, par exemple, de loi organique en ce domaine. Les dispositions qui y figurent habituellement se trouvent dans le *Guide des principes directeurs budgétaires*, établi par le ministère des Finances. Bien que la Commission des finances du parlement approuve le contenu de cette publication, elle est largement perçue comme émanant du ministère lui-même.

La procédure budgétaire annuelle commence au mois de janvier, quand le ministère des Finances présente au comité de cabinet économique un projet de note exposant les priorités budgétaires. La note, qui est courte (3 à 4 pages), donne une estimation de la somme totale des dépenses publiques correspondant à la réalisation des objectifs fixés par le plan *Danemark 2010*. Elle peut ou non proposer des plafonds de crédits pour chaque ministère ; sur ce point, la pratique est variable selon les années. La note présente les principales questions budgétaires politiquement sensibles sur lesquelles le gouvernement devra se prononcer. Elle expose aussi les grandes lignes des objectifs qu'il poursuivra lors de ses négociations avec les autorités locales et régionales. Enfin, la note propose de mettre à l'étude certaines actions de l'État.

Encadré 1. Calendrier de préparation du budget	
Janvier	Le ministère des Finances prépare un projet définissant les priorités budgétaires.
	Le comité de cabinet économique et le gouvernement débattent de ce projet.
Février	Le gouvernement donne officiellement son accord au projet de priorités budgétaires.
	Le ministre des Finances adresse aux ministères dépensiers des lettres de cadrage, qui indiquent le niveau maximal des dépenses et précisent les catégories devant être analysées spécifiquement.
Mars-Avril	Les ministères dépensiers préparent leurs demandes.
	Lancement des études spécialement consacrées à certaines catégories de dépenses.
Fin avril-début mai	Les ministères dépensiers communiquent leurs propositions au ministère des Finances.
Mai-Juin	Négociations avec les ministères dépensiers.
	Négociations avec les autorités locales et régionales pour déterminer le montant des subventions globales.
Juin	Le ministre des Finances adresse le projet de budget au comité de cabinet économique.
	Le gouvernement l'avalise.
Août	Ultimes modifications (éventuelles) des hypothèses économiques utilisées dans le budget.
Fin août	Présentation du budget au parlement.

Ce projet de note est discuté lors de plusieurs réunions du comité de cabinet économique et pendant une réunion spéciale d'une journée et demie à laquelle participent tous les membres du gouvernement. La version définitive de la note sur les priorités budgétaires est généralement conforme aux projets présentés par le ministère des Finances.

Il est vrai que les grands changements de la politique budgétaire ou les redéploiements d'envergure ne se produisent habituellement qu'au moment de la formation d'un nouveau gouvernement. Néanmoins, la coordination entre les différents partis de la coalition sur les questions budgétaires joue un rôle important, comme on l'a souligné plus haut.

Encadré 2. Les plafonds de dépenses

Il existe au Danemark un système de plafonnement des dépenses qui permet au ministère des Finances de fixer le montant global des crédits de tous les ministères dépensiers. Il incombe ensuite à chaque ministère de procéder à la répartition finale des fonds dans son domaine. Cette organisation est censée améliorer la qualité des décisions, puisque les différents ministères arrêtent leurs choix en connaissance de cause et se sentent davantage responsables de leurs propres initiatives.

Dans tous les ministères, les plafonds de dépenses sont divisés en deux : un montant maximum pour les charges de fonctionnement et un autre pour les transferts (non obligatoires). Il est interdit d'effectuer des virements entre crédits de transfert et crédits de fonctionnement. Au sein du budget de fonctionnement, l'enveloppe réservée aux rémunérations est également limitée (« sous-plafond »). On a le droit de réaffecter des fonds assignés aux traitements à d'autres dépenses, mais l'on ne peut utiliser d'autres dépenses pour rémunérer les fonctionnaires.

Les plafonds de dépenses présentés concernent le budget en préparation et ceux des trois années suivantes. Il y a généralement reconduction des plafonds proposés l'année précédente pour le deuxième exercice à venir, sous réserve des amendements introduits par le parlement au moment du vote du projet budgétaire final de l'exercice antérieur et d'éventuelles rectifications techniques nécessaires.

Il est important de noter que le ministère des Finances est en mesure d'analyser dans le détail les projets de dépenses des ministères et d'intervenir si ces derniers ne respectent pas les limites qui leur sont assignées.

Les transferts légalement obligatoires et les dépenses en capital ne sont pas plafonnés. Les ministères dépensiers formulent leurs demandes de crédits d'investissement au même moment que les autres. Le ministère des Finances examine ces requêtes à la lumière des priorités politiques du gouvernement.

Au mois de février, l'ensemble du gouvernement approuve officiellement les priorités budgétaires. Deux semaines après l'approbation de la note par le gouvernement, le ministre des Finances adresse officiellement à chaque ministère une lettre qui résume les principales priorités budgétaires et indique le total des crédits assignés à chacun.

En outre, la lettre du ministre des Finances confirme le choix des programmes spécifiques de dépenses devant faire l'objet d'une **étude spéciale**. Ces études sont une caractéristique bien établie du système budgétaire danois, quoiqu'elles ne soient pas effectuées certaines années. Comme on l'a indiqué auparavant, le comité de cabinet économique, puis l'ensemble du gouvernement, choisissent les actions à réexaminer. Ils le font sur la base de suggestions du ministère des Finances. Les études spéciales vont normalement de pair avec des économies sur des catégories particulières de dépenses. Les dotations correspondantes sont généralement soustraites des plafonds de crédits signifiés aux ministères dépensiers. Les études sont effectuées par des équipes de fonctionnaires représentant le ministère des Finances et le ministère dépensier concerné. Selon les termes de leur mandat, ces groupes formulent des recommandations spécifiques ou suggèrent un éventail de possibilités. Elles opèrent avec une grande rapidité, car elles ne disposent le plus souvent que d'environ un mois et demi pour mener à bien leur mission. Il a été dit que cette période était trop courte pour effectuer une analyse convenable. Pourtant, les études spéciales ont permis de réaliser des économies significatives.

À la fin d'avril ou au début de mai, les ministères dépensiers soumettent au ministère des Finances leurs propositions budgétaires, où figurent les conclusions des études spéciales. Les demandes doivent être conformes aux plafonds de dépenses qui leur ont été communiqués en février. Mais, en réalité, les montants sollicités par les ministères sont généralement supérieurs. Il y a deux éventualités : soit les ministères affirment que le coût d'exécution des services votés dépasse les hypothèses retenues, soit ils réclament des moyens pour des mesures nouvelles. Au Danemark, le principe du financement d'initiatives nouvelles ou d'une augmentation du coût des services votés par des réaffectations d'autres crédits est bien établi ; quand ils formulent des demandes, les ministères dépensiers ont la conviction que le ministère des Finances dispose d'une « cagnotte ». Cela peut s'avérer ou non exact selon les années. Des procédures rigoureuses existent pour justifier d'éventuelles demandes de dépassement des plafonds de dépenses fixés initialement.

Au mois de juin, le ministère des Finances négocie avec les ministères dépensiers sur la base de leurs demandes et des conclusions des études spéciales. Les discussions se déroulent à des niveaux progressivement plus élevés, en partant des fonctionnaires spécialisés dans l'analyse budgétaire, pour remonter ensuite jusqu'aux secrétaires généraux adjoints, secrétaires généraux et ministres.

Encadré 3. La procédure budgétaire au sein des ministères dépensiers

Au Danemark, les ministères dépensiers se composent d'une entité centrale (« ministère ») et d'un certain nombre d'agences (on trouvera à la partie 3 du présent document des précisions sur l'organisation institutionnelle). Le ministère des Finances n'a de rapports qu'avec la partie centrale du ministère, qui en représente toutes les composantes. Chaque ministère a sa propre procédure interne pour traiter les demandes des agences subordonnées.

Dans certains cas, l'entité centrale répartit la dotation plafonnée émanant du ministère des Finances entre ses composantes et leur demande de soumettre des propositions s'inscrivant dans ces limites. Ce mécanisme reproduit en fait, au niveau inférieur, le système de limitation des dépenses appliqué aux ministères.

D'autres ministères préfèrent que les agences formulent leurs demandes sans référence spécifique au montant total autorisé. Elles estiment que cette procédure est plus dynamique et encourage les redéploiements de crédits, en faisant bien apparaître les domaines nouveaux et montant en régime.

Dans les faits, il existe une forte interaction ministères-agences tout au long de l'année et l'on peut estimer que le système effectivement en vigueur dans les ministères est un dosage des deux méthodes précitées.

C'est également le premier stade de la procédure d'élaboration du budget où l'on utilise des informations sur les résultats de l'action publique.

Comme on l'a déjà indiqué, les négociations conduites avec les collectivités régionales et locales concernant le montant de leurs dépenses (taxation) et les subventions globales du gouvernement central aboutissent au début de juin. Il en résulte une pression accrue sur les discussions avec les autres ministères, puisque leur résultat global et l'accord conclu avec les échelons inférieurs de l'État doivent respecter conjointement le cadre du plan *Danemark 2010*.

Dans la première quinzaine de juin, le ministre des Finances présente les résultats des négociations à une réunion du comité de cabinet économique, qui donne en principe son accord après un minimum de débats. L'ensemble du gouvernement approuve les grandes lignes du projet de budget à la fin du mois. On constate que le comité économique et la totalité des membres du gouvernement interviennent surtout au tout début et tout à la fin de la procédure. En août, on procède à une ultime vérification pour s'assurer que

l'évolution de la situation économique n'a pas d'incidence sur les grandeurs budgétaires.

Le gouvernement doit négocier avec les autres partis politiques pour faire passer le budget au parlement. Il prend donc certaines décisions d'ordre tactique relatives au contenu du projet initial et aux dispositions à introduire ultérieurement dans le cadre des discussions avec les autres formations politiques.

Les documents diffusés à l'appui du projet de budget du gouvernement sont établis par chaque ministère. Le ministère des Finances vérifie ses informations, s'assure de leur cohérence et contrôle leur présentation. Ces rapports officiels sont de conception très formaliste. On publie également une version conviviale du budget.

Encadré 4. Hypothèses économiques

Les hypothèses économiques utilisées dans le budget sont identiques à celles auxquelles se réfère le plan économique et budgétaire à moyen terme, intitulé *Danemark 2010*. Elles sont de la responsabilité du ministère des Finances. Trois exercices de prévision distincts ont lieu chaque année – en mai, août et novembre/décembre. La prévision de mai est élaborée pendant les négociations avec les ministères dépensiers pour déterminer leurs dotations définitives ; la prévision d'août intervient immédiatement avant la présentation du budget au parlement ; celle de novembre/décembre coïncide avec l'adoption définitive du budget par le parlement et avec la préparation de la note sur les priorités budgétaires de l'exercice suivant. Au terme de chacun de ces exercices, le ministère des Finances établit des rapports exhaustifs sur les perspectives économiques et il examine leur degré de compatibilité avec *Danemark 2010*. Une fois par an, on publie un rapport orienté davantage vers la recherche.

Pour formuler les hypothèses économiques, on ne fait pas appel à des panels indépendants. Toutefois, dans le cadre de sa mission de contrôle, la Commission des finances du parlement demande à la banque centrale et à des instituts de recherche de donner leur opinion sur ces hypothèses.

1.4. Conclusion

Le Danemark a géré prudemment ses finances publiques, parvenant au cours de chacune des sept dernières années à dégager des excédents et à rembourser une partie de la dette publique. Les gouvernements successifs se sont prononcés en faveur de la poursuite de cette politique, afin de préparer

le pays aux effets du vieillissement de la population. Peut-être pourrait-on officialiser plus explicitement les contraintes effectives prévues par le plan *Danemark 2010*, mais ce dernier semble actuellement répondre de façon satisfaisante à ses objectifs. Cependant, il faut rappeler que le plan *Danemark 2010* suppose une amélioration significative des résultats en matière d'emploi.

À l'avenir, la conjonction des pressions qui s'exercent sur les autorités régionales et locales en faveur d'une hausse des dépenses et des dispositions de *Danemark 2010* va placer la stratégie budgétaire du gouvernement central devant des choix difficiles. Il devra probablement procéder à des économies dans son domaine pour permettre aux échelons décentralisés d'augmenter leurs engagements.

Au Danemark, les accords pluriannuels sur les dépenses s'opposent à une réaffectation efficace des crédits, dans la mesure où ils donnent un caractère intouchable à une proportion importante du budget. Mais il s'agit d'un élément bien enraciné du contexte politique national, qui a peu de chance d'évoluer. Le défi à relever est de l'utiliser à bon escient pour garantir les changements structurels nécessaires et la rationalisation des différents secteurs couverts par les accords. Les accords conclus par la coalition au pouvoir sont d'une importance fondamentale pour le redéploiement des crédits au bénéfice des secteurs prioritaires et au détriment des autres ; il existe peut-être une marge pour formaliser davantage cette procédure ainsi que pour renforcer la communication entre le ministère des Finances et les participants aux négociations en vue de ces accords.

Le partage des responsabilités entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels semble très bien fonctionner et l'élaboration du budget en bénéficie. Le premier se préoccupe surtout de la définition des plafonds globaux de dépenses et des grandes orientations de politique, mais, dans ce cadre, il laisse aux ministères dépensiers beaucoup de latitude pour gérer leurs propres affaires. L'une des principales raisons de l'intégrité de ce système est que le ministère des Finances a conservé les moyens d'analyser les projets individuels et peut intervenir le cas échéant. Globalement, le système d'élaboration du budget remplit ses objectifs et fait preuve d'efficacité.

2. Rôle du parlement

2.1. Introduction

Le parlement danois a toute latitude pour amender le budget en l'absence de quelconques restrictions. Le fait est que son rôle dans la

procédure budgétaire est plus important que dans la plupart des pays à régime parlementaire. Il n'en reste pas moins relatif et les majorations de dépenses (introduites) par le parlement sont de montant modeste en comparaison du budget total.

La raison de cette situation a déjà été exposée : les gouvernements danois sont habituellement minoritaires. Les partis politiques qui forment le gouvernement ne disposent pas d'une majorité parlementaire, mais l'accord conditionnel donné par les autres partis leur permet de bénéficier officiellement de la confiance du parlement. L'équipe au pouvoir est donc obligée de négocier avec les autres partis représentés au parlement pour s'assurer qu'une majorité votera ses propositions. Cela vaut pour tous les projets de loi, mais c'est particulièrement vrai pour le budget annuel.

La phase d'examen parlementaire du budget comporte deux aspects. Le premier est le rôle officiel joué par le parlement et ses commissions, en particulier celle des finances. Le deuxième consiste en une négociation politique, qui a lieu pendant cette période. Elle se déroule souvent à l'écart des structures parlementaires officielles.

Encadré 5. **Le Folketing**

Le parlement danois, appelé le *Folketing*, se compose d'une chambre unique où siègent 179 élus, dont 175 représentent le Danemark « continental » et deux les îles Féroé et le Groenland.

Les députés sont élus tous les quatre ans selon un système de représentation proportionnelle. [Le Premier ministre peut provoquer une élection plus tôt ; les quatre années représentent la durée maximale autorisée.] Des 175 sièges représentant le Danemark proprement dit, 135 sont attribués à 17 circonscriptions élisant plusieurs députés ; les 40 sièges restants sont répartis entre les circonscriptions, de manière à assurer une meilleure représentation parlementaire de la division des votes entre les partis à l'échelon national.

À l'heure actuelle, huit partis politiques sont représentés au *Folketing*.

2.2. *La procédure d'examen parlementaire du budget*

En vertu des dispositions de la constitution, le budget est présenté au parlement au cours de la deuxième semaine d'août, soit quatre mois avant le début de l'exercice budgétaire. Mais le parlement ne siège pas officiellement

pendant cette période (vacances d'été). C'est pourquoi une clause spéciale du règlement intérieur autorise la transmission du projet à la Commission des finances avant la première lecture devant le parlement réuni en session plénière. Le budget, qui se présente sous la forme d'une loi, est débattu comme n'importe quel projet législatif ordinaire.

La Commission des finances a pour mission d'examiner dans le détail le projet de loi de finances et d'exercer une surveillance générale sur la politique économique du gouvernement. Considérée comme la plus importante commission parlementaire, elle comprend 17 membres qui représentent de façon proportionnelle les partis politiques du parlement³.

La Commission des finances commence ses travaux par deux jours d'examen technique du budget au début de septembre, c'est-à-dire une semaine après l'avoir reçu. Au cours de cet exercice, chaque membre de la commission se voit assigner des domaines particuliers du projet (les ministères). Son rôle est de poser des questions pour clarifier les aspects techniques des secteurs dont il est chargé. Par exemple, la structure des comptes budgétaires a-t-elle été modifiée depuis la présentation faite l'année précédente ? Pendant ces deux journées, les ministres intéressés, accompagnés de leurs collaborateurs, se succèdent pour répondre aux questions de la commission. Celle-ci accorde habituellement 30 minutes environ à chacun d'entre eux.

Encadré 6. Calendrier de passage du budget devant le parlement

Exercice budgétaire = année calendaire

Fin août	Présentation du projet de budget au parlement.
Début septembre	Examen technique en deux jours du projet de budget par la Commission des finances.
Mi-septembre	Première lecture.
Début octobre	Première lecture supplémentaire.
Octobre-novembre	Négociations politiques.
Mi-novembre	Deuxième lecture.
Décembre	Troisième lecture (finale). La reine promulgue la loi de finances.

Dans l'esprit de la Commission des finances, l'examen est totalement apolitique. Les membres des partis représentés au gouvernement y participent de la même manière que ceux des autres partis. En fait, la commission préférerait que les fonctionnaires des ministères se présentent

seuls, mais le gouvernement juge que la présence des ministres est une question de principe. Les modalités de cet examen technique ont été redéfinies récemment. Auparavant, il durait plus longtemps et prenait la forme de questions écrites. Tous les participants estiment que la nouvelle formule est une réussite.

Une semaine après la fin de l'examen technique de deux jours ou à la mi-septembre, la première lecture du budget a lieu au parlement. Le ministre des Finances en est responsable au nom du gouvernement. Pendant cette première lecture, les partis politiques non membres du gouvernement font connaître leurs vues, en mettant l'accent sur leurs différences de priorités.

C'est seulement en décembre, juste avant le vote du budget, que la Commission des finances procède éventuellement à d'autres auditions spécifiques. Néanmoins, ses membres peuvent poser des questions écrites aux ministres et même les faire revenir, si l'un d'entre eux le souhaite. Les questions écrites sont fréquentes, mais il est rare que des ministres soient rappelés.

La nouvelle session parlementaire annuelle commence officiellement le premier mardi d'octobre. On procède donc à une première lecture supplémentaire du projet de budget, afin que celui-ci reste officiellement inscrit à l'ordre du jour de la nouvelle session. Toutefois, c'est une simple affaire de procédure qui ne s'accompagne généralement pas de débats. En revanche, elle marque bel et bien le début des négociations entre le gouvernement et les autres partis pour obtenir l'accord du parlement sur le projet de budget. Ces points sont évoqués dans la partie suivante du rapport.

La deuxième lecture du budget a lieu au début du mois de novembre. Comme l'exercice coïncide avec la phase critique des négociations politiques, il revêt généralement un caractère superficiel. C'est à ce moment que la Commission des finances diffuse officiellement un rapport qui clarifie les éventuels aspects techniques du budget et dresse la liste de toutes les modifications significatives intervenues entre le dépôt du projet de budget et le texte effectivement retenu.

Bien que les commissions sectorielles ne participent pas officiellement à la procédure d'approbation de la loi de finances, elles jouent un rôle important dans le contrôle exercé par le parlement. Toutefois, la situation est très variable selon les commissions.

En règle générale, chaque commission choisit de son propre chef de débattre d'une partie du budget relevant de sa compétence. Ainsi, celle de l'enseignement examine dans le détail le budget du ministère de l'éducation. Le ministre et les collaborateurs concernés sont entendus et répondent aux questions posées par les commissaires. Les commissions sectorielles ne communiquent pas officiellement les résultats de ces échanges à la

Commission des finances, mais leurs membres informent les représentants de leurs partis dans cette instance (le « porte-parole » financier du parti) des opinions et des interrogations émises. Il n'existe pas non plus de procédure écrite qui permettrait à la Commission des finances de s'enquérir des vues et des estimations d'une commission sectorielle.

Encadré 7. Un office budgétaire parlementaire ?

L'importance des ressources dont dispose le parlement pour contrôler effectivement le budget est une question débattue de longue date au Danemark.

À l'heure actuelle, quatre experts assistent la Commission des finances. En outre, les partis politiques reçoivent une aide financière discrétionnaire qu'ils peuvent affecter à l'étude du budget et de la politique économique. Enfin, nombre de partis politiques ont des groupes de réflexion dans leur mouvance, ce qui leur donne des moyens supplémentaires.

Toutefois, des débats ont été consacrés spécifiquement à la création d'un office budgétaire indépendant, rattaché au parlement. Sa mission première serait de chiffrer le coût des amendements proposés pendant les débats parlementaires sur le budget. Aujourd'hui, seul le ministère des Finances est en mesure de le faire. Mais ce projet ne fait pas l'unanimité.

Les principaux partis parlementaires ont tous participé au gouvernement et semblent se satisfaire du caractère apolitique des analyses effectuées par le ministère des Finances.

Mais selon d'autres, quel que soit le professionnalisme de ce ministère, le parlement, en sa qualité d'instance constitutionnelle, devrait disposer de ses propres moyens pour agir en ce domaine.

La troisième lecture (finale) du budget, qui dure deux jours, a lieu au milieu ou à la fin du mois de décembre. Les négociations politiques sont alors terminées et cette procédure permet d'amender la loi de finances en conséquence. Pendant la première journée, chaque amendement fait l'objet d'un vote distinct.

Pour des raisons d'ordre pratique, tous les amendements proposés sont rassemblés et discutés en même temps lors de la troisième lecture (finale). Chaque année 800 amendements sont formulés, dont 300 par le gouvernement lui-même. Les amendements du gouvernement reflètent les conclusions des négociations politiques et permettent de procéder à diverses corrections d'ordre technique. Il n'y a pas de restrictions en ce domaine.

Encadré 8. Modifications du budget en cours d'exercice

Au Danemark, il est très fréquent de modifier le budget en cours d'exécution. Cela ne prend pas la forme d'un budget supplémentaire, mais d'une soumission distincte à la Commission des finances de tous les postes de dépense devant être modifiés. La totalité du contrôle parlementaire des réajustements effectués en cours d'exercice est conférée à cette commission, qui approuve ou rejette les demandes. À la fin de l'année, le ministère des Finances incorpore toutes les demandes avalisées par la Commission des finances à une loi de finances rectificative, qu'il présente ensuite au parlement. Il s'agit-là d'une simple formalité juridique et le vote ne donne pas lieu à un débat.

Chaque année, environ 300 chapitres budgétaires sont rectifiés de cette manière. La procédure est la suivante : un ministère dépensier propose une modification au ministère des Finances ; si ce dernier donne son accord, elle est ensuite transmise directement à la Commission des finances, laquelle donne ou non son accord. Le comité de cabinet économique peut être consulté à propos de changements particulièrement importants, mais c'est très rare. La Commission des finances examine rapidement ces demandes ; il lui suffit en général d'une à deux semaines pour arrêter sa décision.

Ces correctifs n'affectent habituellement pas les équilibres généraux ; il s'agit le plus souvent de virements de crédits entre chapitres budgétaires ou de cessions d'actifs fixes qui doivent systématiquement faire l'objet d'une approbation spécifique du parlement. En pratique, la Commission des finances s'oppose rarement aux adaptations demandées. Quand il s'avère nécessaire d'effectuer de nouvelles dotations en cours d'exercice, pour faire face à des dépenses imprévues, la commission accepte ou refuse la requête ; dans le premier cas, les crédits correspondants sont inscrits en bloc dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Les nouvelles lois adoptées pendant l'année comportent souvent des dispositions temporaires qui autorisent des ouvertures de crédits jusqu'à l'exercice budgétaire suivant. Elles ne sont pas soumises à l'approbation spécifique de la Commission des finances.

La Commission des finances a également compétence pour approuver les accords passés avec les autorités locales et régionales selon des modalités similaires.

L'une des séries d'amendements présentées par le gouvernement concerne la mise à jour des recettes du projet de loi de finances en fonction des dernières hypothèses économiques. Elle peut porter sur des montants très substantiels. Il est arrivé que cet amendement entraîne un doublement de

l'excédent. Selon le parlement, le gouvernement ne minore pas à dessein le montant des rentrées fiscales pour les besoins de la négociation et les modifications sont le plus souvent relativement limitées. Les parlementaires n'accepteraient pas que le gouvernement recoure de façon répétitive à la dissimulation pour les prévisions de recettes.

La Commission des finances se réunit à la fin de cette première journée pour vérifier que tous les amendements ont bien été votés conformément aux accords politiques. Si des erreurs ont été commises, elles sont corrigées en début de journée suivante.

Le deuxième jour est réservé à un débat général sur le résultat des négociations budgétaires, suivi d'un vote définitif portant sur l'ensemble du budget. Comme pour beaucoup d'autres aspects de la procédure budgétaire danoise, il existe une tradition de consensus, en vertu de laquelle tous les partis politiques traditionnels – du gouvernement comme de l'opposition – votent le budget.

Le vote définitif de la loi de finances intervient en principe au milieu ou à la fin de décembre. Le texte entre en vigueur après avoir été promulgué par la reine et publié par les soins du gouvernement⁴.

2.3. Les négociations politiques pour faire voter le budget

Comme on l'a expliqué plus haut, le gouvernement doit négocier avec les autres partis politiques pour assurer le soutien d'une majorité à son projet de budget. En fait, il est de tradition qu'après la constitution d'une majorité, tous les partis traditionnels finissent par le voter, qu'ils participent ou non à cette majorité.

Au fil des années, les dispositions spécifiques du projet initial ont intégré divers éléments susceptibles de servir de base à des tractations :

- Il arrive qu'un gouvernement introduise dans le projet primitif des éléments spécialement destinés à faire l'objet de négociations.
- Une mesure populaire, que le gouvernement entend faire adopter en tout état de cause, est éventuellement disjointe du premier projet, précisément pour pouvoir servir de monnaie d'échange.
- Le projet initial de budget peut comporter des réserves « cachées » destinées à financer les accords conclus avec d'autres partis représentés au parlement.
- Il est possible que le budget ne prévoie pas les ressources nécessaires au financement d'une mesure nouvelle. Elles peuvent prendre la forme d'économies ou de recettes supplémentaires non précisées, qui devront être décidées pendant les pourparlers. En

d'autres termes, les partis non gouvernementaux devront souscrire à un accord pour dégager les moyens correspondants.

- Le budget n'est pas seulement perçu comme un instrument de répartition de l'argent public, mais aussi comme un moyen privilégié à la disposition du gouvernement. C'est pourquoi de nombreuses questions politiques de fond peuvent être abordées pendant ces discussions, quelle que soit leur incidence budgétaire.

Les négociations parlementaires sont la poursuite d'un long processus de tractations relatives au budget. Ainsi qu'on la déjà fait observer, cela s'explique par plusieurs contraintes propres au Danemark, comme les accords financiers pluriannuels et l'existence de gouvernements minoritaires. Il est significatif que le gouvernement ne tente pas de s'assurer une majorité en faveur de son projet de budget avant de le présenter au parlement.

Le parlement est fier que le prix à payer pour obtenir son accord ait récemment augmenté, car cela signifie que le gouvernement a dû faire de plus larges concessions (sous forme d'augmentation des dépenses) qu'auparavant pour avoir gain de cause.

Après la première lecture supplémentaire du budget en octobre, les discussions sont véritablement lancées. Elles font intervenir quatre principaux acteurs :

- Le ministère des Finances qui les coordonne au nom du gouvernement. Un haut fonctionnaire de ce ministère est présent à toutes les réunions. Le ministère des Finances participe souvent directement à la première et la dernière phase des négociations. Il implique souvent aussi le comité de cabinet économique.
- Les ministères sectoriels sont en général les principaux négociateurs gouvernementaux dans leurs domaines respectifs.
- À la Commission des finances, le représentant le plus éminent de chaque parti politique (son porte-parole financier), assure la coordination entre ses homologues qui siègent dans les différentes commissions sectorielles et participe en général directement au début et à la fin des négociations.
- Dans toutes les commissions parlementaires sectorielles, le principal représentant de chaque parti politique conduit habituellement les négociations au nom de celui-ci dans son domaine de compétence.

Il convient de noter que la Commission des finances elle-même ne joue pratiquement aucun rôle officiel dans les négociations.

Les négociations se déroulent normalement en trois étapes. Dans la première, le ministère des Finances et les « porte-parole » de tous les partis

politiques se réunissent et établissent le programme des négociations. Dans la deuxième étape, ces dernières deviennent sectorielles. L'accord final représente en réalité l'ensemble des arrangements conclus sur des points plus limités. Les demandes adressées au gouvernement dans un domaine particulier doivent être traitées par le ministre intéressé, dans le cadre des instructions émanant du comité de cabinet économique. On joue de toutes les possibilités précitées. Il arrive que le gouvernement ait gardé en réserve certains fonds destinés à des actions figurant dans le projet initial de budget, précisément dans l'intention de s'en servir à ce stade pour des tractations. On peut aussi voir un ministre sectoriel réaffecter des crédits utilisables dans ses services pour financer des demandes adressées au gouvernement. Dans la plupart des cas, les deux méthodes sont utilisées ensemble. De plus, un ministre sectoriel peut être amené à faire des concessions d'ordre non financier. Ses interlocuteurs dans les pourparlers sont le plus souvent les principaux représentants de chaque parti dans les commissions sectorielles concernées. Dans la troisième et dernière étape, les négociations, qui redeviennent centralisées, se déroulent entre le ministère des Finances et le « porte-parole » financier de chaque parti politique. On résout les problèmes restés en suspens après les discussions au niveau sectoriel. Il est difficile de dire qui donne généralement l'impulsion pour les négociations. Certaines années, elle se manifeste au niveau sectoriel, mais il arrive aussi qu'elle provienne en fin de compte du niveau central.

Ces tractations ont pour résultat final une série d'amendements présentés avant la troisième et dernière lecture du budget, comme on l'a dit dans la partie précédente. Le détail des accords auxquels on est parvenu figure dans une annexe au budget.

Bien que la procédure parlementaire soit ouverte et serve essentiellement à augmenter les dépenses, certaines forces jouent en faveur de la rigueur budgétaire. La plus importante est le plan *Danemark 2010*, qui appelle à dégager des excédents et à freiner la croissance de la consommation publique. Ainsi que l'indiquait le précédent chapitre, il a le soutien de toutes les tendances politiques et les gouvernements successifs l'ont également appuyé. Dans ces conditions, un parti se heurterait à des difficultés politiques s'il était considéré comme « trop » dépensier.

2.4. Conclusion

Au Danemark, la phase d'examen du budget par le parlement est très animée, du fait que le gouvernement doit s'assurer le soutien d'une majorité pour voter son projet de budget. Toutefois, l'essentiel de l'action se déroule en dehors des rouages officiels du parlement.

En raison de l'existence d'un large accord politique sur les dépenses, l'intervention du parlement s'opère dans un esprit de responsabilité et ne compromet pas sérieusement la discipline financière générale. Elle contribue plutôt au long processus de recherche d'un consensus, qui se poursuit généralement au-delà de la durée de vie du gouvernement en place. De ce point de vue, le rôle du pouvoir législatif doit être considéré comme un succès.

Encadré 9. L'Office national d'audit

L'office national d'audit (ONA) dépend du parlement, qui ne dispose pas d'autre organisme d'enquête ou de contrôle des comptes. Il n'a pas été prévu par la constitution et c'est une loi ordinaire qui l'a institué. L'ONA établit lui-même son programme de vérification, mais un tiers des audits est effectué à la demande du parlement. Les rapports sont adressés à la commission parlementaire des comptes publics et les ministres doivent s'en expliquer.

L'ONA procède à la fois à des enquêtes classiques de discipline financière et à des contrôles sur les résultats/le bon usage de l'argent public. Le dosage entre ces deux types d'exercices s'est modifié pendant la décennie écoulée, les audits de performance représentant désormais 40 à 50 % du total. L'ONA compte 250 collaborateurs et, comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, un nombre croissant d'entre eux maîtrise les disciplines d'évaluation des politiques, au lieu d'être de purs comptables. Interrogés sur ce qui caractérise généralement les conclusions des rapports sur les résultats, ils ont répondu que la documentation et les procédures convenaient généralement ; en revanche, la formulation des cibles et des objectifs poserait problème. Dans la mesure où il s'oriente vers des audits de performance, l'ONA est tout à fait favorable à l'utilisation de la comptabilité budgétaire sur la base des droits constatés et de sa publication.

Une mesure a été prise récemment en vue de créer des services d'audit dans les ministères et les agences. En l'absence d'obligations applicables à l'ensemble des administrations, ils ont été institués au moyen d'accords ponctuels entre les ministères et l'ONA. Ces unités internes sont supervisées par l'instance de contrôle externe (l'ONA). Elles se consacrent surtout à l'audit financier.

Un renforcement de la responsabilité du gouvernement vis-à-vis du parlement pourrait être envisagé. On débat actuellement de la création d'une instance parlementaire indépendante ayant une compétence budgétaire générale, incluant le chiffrage du coût des amendements et l'examen des changements de politique. Par ailleurs, au fur et à mesure que le gouvernement met davantage l'accent sur les résultats et les produits, le parlement devrait s'intéresser de près aux objectifs fixés et aux ressources

qui leur sont consacrées. À l'heure actuelle, il ne fait pas usage des rapports sur les performances administratives et ceux qui existent ne sont pas annexés à la documentation budgétaire. De même, les accords intéressant les collectivités locales et régionales – qui représentent une proportion significative des engagements de l'État – ne font l'objet que d'un bref examen au parlement. Compte tenu de leur importance dans les dépenses publiques totales, ce dernier pourrait estimer opportun d'exercer un contrôle plus rigoureux en la matière.

Enfin, le parlement pourrait peut-être juger utile de réexaminer ses structures internes. Un vote préliminaire sur le montant total des dépenses publiques fixerait le cadre des négociations ultérieures, mais cette procédure risque de s'avérer impraticable en raison de la situation politique danoise. En outre, il serait sans doute utile de revoir les rôles respectifs de la Commission des finances et des commissions sectorielles ainsi que la manière dont elles communiquent entre elles.

3. Exécution du budget et problèmes de gestion

3.1. Introduction

L'exécution de la loi de finances et la gestion budgétaire s'effectuent de manière très décentralisée et avec beaucoup de souplesse. Cette partie en examine cinq aspects : les dotations budgétaires, l'organisation institutionnelle, l'administration des ressources humaines, la gestion et l'information financières, la gestion axée sur les résultats.

3.2. Les dotations budgétaires

Le budget danois prévoit six catégories de dotations :

1. les dotations aux dépenses de fonctionnement ;
2. les dotations aux dépenses de fonctionnement (plus souples) ;
3. les dotations au titre d'acquisitions de biens de capital ;
4. les dotations au titre des transferts légalement obligatoires ;
5. les dotations au titre des transferts discrétionnaires ;
6. les autres dotations.

Les agences reçoivent habituellement une dotation (de type 1) pour financer leurs dépenses de fonctionnement, au sein de laquelle un montant

limitatif est affecté aux rémunérations. Il s'agit d'enveloppes globales, qui ne sont pas subdivisées en chapitres. Les agences ont le droit de reporter sans limite la fraction non consommée des crédits et d'anticiper un maximum de 2 % du montant des futures dotations (sous réserve de ne pas dépasser DKK 10 millions). Une agence peut être en dépassement pendant une durée d'un an, dans la limite prescrite. La possibilité d'anticiper sur les crédits futurs, considérée comme une mesure d'urgence, est très rarement utilisée. Elle a été instaurée en raison de la tendance des agences à ne pas dépenser la totalité de leurs dotations par crainte de dépassements, d'où l'existence de crédits non consommés.

Les agences qui perçoivent des recettes significatives sous forme de droits acquittés par les usagers ou représentant le produit de ventes sont financées différemment. Elles reçoivent une dotation (de type 2) qui englobe les traitements et les autres charges de fonctionnement et donne davantage de facilités pour anticiper sur les crédits futurs. Ce système permet à une agence d'être en dépassement (« déficit ») pendant trois ans au lieu d'un an seulement.

Les deux catégories de dotations précitées ressortissent de la budgétisation en termes nets (« budgets annexes ») bien qu'en pratique, elles s'appliquent davantage au type 2. Si une agence est en mesure d'augmenter les recettes qu'elle tire des droits d'usage et de ses ventes, en fournissant plus de services, elle est autorisée à recruter davantage de personnel et à engager des dépenses de fonctionnement supplémentaires en rapport.

Les agences reçoivent une dotation spécifique pour les acquisitions de biens de capital (type 3). Ces dotations peuvent être reportées sur l'année suivante, en fonction de l'objet de la dotation.

Les agences reçoivent une dotation pour chaque catégorie de transferts dont elles sont responsables. Il existe deux types de dotations au titre des dépenses de transfert. Si ces dépenses sont de nature « obligatoire » et accordées en fonction de critères fixés par une législation particulière, l'agence est autorisée à débloquer les crédits résultant des dispositions légales ; le montant inscrit au budget est alors considéré comme une simple estimation (type 4). S'il s'agit de dépenses à caractère discrétionnaire (par exemple des subventions), le montant prévu dans le budget ne doit pas être dépassé (type 5). L'intégralité des crédits peut être reportée sur l'année suivante.

Les dotations citées en dernier constituent une catégorie résiduelle, où sont logés des fonds qui n'entrent pas dans les catégories précitées. Il n'est pas possible de les reporter ou d'anticiper sur elles. En pratique, les montants sont peu importants et surtout affectés à des transferts discrétionnaires ne nécessitant par la possibilité d'un report.

Le budget, dans la forme où il est voté par le parlement, peut également prévoir des restrictions visant certaines dotations en particulier ; il peut s'agir par exemple de l'obligation de modifier certains projets ou encore de la fixation d'un plancher ou d'un plafond de dépenses pour des activités spécifiques. Mais l'usage de ces contraintes est rare au Danemark. Les transferts de crédits entre différents chapitres ne sont pas autorisés sans accord préalable de la Commission des finances du parlement. Les dotations sont de nature « permissive » dans la mesure où il est possible de dépenser la totalité du montant alloué. Mais ce n'est pas une obligation.

Le budget ne prévoit ni fonds de réserve conjoncturel, ni dotations destinées à des situations d'urgence. On estime que, si l'existence de telles dispositions est connue, cela compromet l'application effective du budget. Ce type de besoins doit toujours être couvert par des redéploiements de crédits au sein d'un ministère. C'est seulement dans des circonstances vraiment exceptionnelles que le gouvernement recherche des moyens financiers supplémentaires, qu'il sollicite auprès de la Commission des finances du parlement.

Au total, l'expérience danoise d'un système souple de dotations a été fructueuse. Chacun s'accorde à reconnaître qu'il a amélioré la répartition des ressources. Le principal problème est, semble-t-il, que certaines agences ont accumulé au fil du temps des reports de crédits de montant important. Il sera manifestement difficile de le résoudre sans porter atteinte à l'objectif des reports.

Comme on l'a déjà noté, la Commission des finances du parlement répond avec une grande célérité aux demandes de modifications du budget formulées en cours d'exécution.

3.3. Organisation institutionnelle

À l'image des autres pays nordiques, l'organisation de l'État danois est basée depuis longtemps sur la distinction entre les ministères et les agences. En principe, les premiers sont chargés de l'élaboration des politiques et les secondes de la mise en œuvre. Il existe à l'heure actuelle 18 ministères et quelque 200 agences. 98 % environ des agents publics exercent leurs fonctions dans les agences.

Cependant, le Danemark a une conception très pragmatique de la division des responsabilités entre les ministères et les agences, à la différence de la pratique plus rigide et plus tranchée de certains autres pays qui recourent à ce modèle d'organisation des pouvoirs publics.

En premier lieu, cette structure est de nature très fluide. Le Premier ministre a tout pouvoir pour instituer, supprimer ou fusionner des ministères ; les changements de ce type s'effectuent généralement au moment où un nouveau gouvernement prend le pouvoir et peuvent être

importants. On estime qu'il s'agit d'un problème interne au gouvernement, ne nécessitant pas l'approbation du législateur. Le gouvernement dispose aussi d'une très grande latitude en ce qui concerne l'organisation des agences, bien que celle-ci soit fréquemment prévue par la loi.

En second lieu, la constitution stipule qu'un ministre est responsable de tous les actes de son ministère et de ses agences. Il est donc habilité à intervenir à tous les stades de l'activité des agences dépendant de son ministère (mais des textes interdisent les interventions ministérielles dans les affaires individuelles traitées par les agences chargées de faire respecter la loi et par celles investies d'une mission régulatrice).

En pratique, les ministères ont délégué aux agences diverses fonctions ressortissant de la définition des politiques. Ainsi, il n'est pas rare au Danemark que des agences rédigent des projets de loi dans leur domaine de compétence. À l'inverse, il arrive qu'un ministre adresse des instructions directes à une agence sur des questions de détail qu'on s'attendrait à la voir régler en interne. Il faut souligner que, dans l'un et l'autre cas, ministères et agences communiquent en permanence.

En troisième lieu, un ministère et ses agences sont considérés dans leur ensemble comme un « lieu de travail » unique en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Il en résulte qu'un agent public peut être librement transféré entre le ministère et ses agences de même qu'entre ces dernières. Cela a pour effet de développer grandement la mobilité du personnel au sein d'un secteur ministériel. Tout le monde semble s'accorder à reconnaître l'efficacité de ce système très pragmatique et souple d'organisation de l'État danois en ministères et agences.

Il est remarquable qu'au Danemark le ministre soit en général la seule personnalité d'un ministère faisant l'objet d'une nomination politique. Il n'existe pas de ministres délégués ou de secrétaires d'État, et il est très rare qu'un ministre ait des collaborateurs nommés politiquement. Il s'appuie sur son secrétaire général et ses collaborateurs.

Le secrétaire général est le plus haut fonctionnaire d'un ministère. Tous les postes de secrétaires généraux sont pourvus par une procédure d'appel d'offres public. Il n'existe pas, au Danemark, de système de carrière et toute personne peut se porter candidate, qu'elle travaille ou non pour l'État. Dans les faits, la plupart des secrétaires généraux sont recrutés parmi les hauts fonctionnaires. Bien qu'au Danemark les secrétaires généraux aient une garantie de stabilité des fonctions, la rotation des postes est beaucoup plus rapide que ne pourraient le laisser croire ces nominations pour une durée indéfinie.

Le ministre compétent est officiellement responsable du recrutement de son secrétaire général. Il n'est pas prévu de procédure d'examen

indépendant. Toutefois, les décisions en la matière doivent être précédées de la « consultation » d'un comité de cabinet, composé des différents partenaires de la coalition et présidé par le Premier ministre.

À la tête de chaque agence se trouve un directeur général. La procédure de recrutement est identique à celle des secrétaires généraux. Une fois nommés, les directeurs généraux sont placés sous l'autorité du secrétaire général de leur ministère de tutelle. Presque tous signent avec lui des contrats de performance et des contrats prévoyant une rémunération liée aux résultats. Ce point sera précisé plus loin.

Il est reconnu que les secrétaires généraux et les directeurs généraux sont généralement de très grande qualité. Le fait que plusieurs directeurs généraux aient été démis de leurs fonctions en raison de résultats médiocres y contribue.

Au Danemark, il est rare que les agences soient dotées d'un conseil d'administration. Quand c'est le cas, ils se composent habituellement de représentants des groupes d'intérêts concernés par les agences et se bornent à jouer un rôle consultatif.

3.4. Gestion des ressources humaines

Chaque agence est responsable du recrutement, des conditions d'emploi et du licenciement du personnel, et cet état de fait remonte loin dans le passé. En revanche, les rémunérations et les problèmes qui y sont liés sont traditionnellement du ressort du ministère des Finances. En dépit des réformes entreprises récemment dans le sens d'une certaine décentralisation, les questions relatives aux rémunérations demeurent surtout l'apanage du gouvernement central.

Toutes les fonctions sont pourvues par appels publics à candidature auxquels chacun peut répondre, qu'il soit ou non employé par l'État. Comme on l'a noté ci-dessus, le Danemark ne connaît pas le système des carrières. Néanmoins, la plupart des postes, et surtout les plus élevés, sont occupés par des personnes provenant de l'administration. Les candidatures sont retenues selon des critères définis par chaque agence. Les agents sont recrutés soit à titre permanent, soit pour une durée déterminée. Au cours des années récentes, la politique de l'ensemble des administrations a consisté à recruter de plus en plus par la deuxième formule, dans le but d'augmenter la mobilité et de renouveler le secteur public.

Ainsi qu'on l'a indiqué auparavant, les questions relatives aux rémunérations sont largement traitées de façon centralisée, malgré de récentes réformes. Le système actuel prévoit une négociation collective qui se déroule à trois niveaux, en partant du sommet.

Encadré 10. **Fonctionnaires et agents contractuels**

Au Danemark, les agents de l'État sont recrutés soit en tant que fonctionnaires proprement dits, soit comme salariés (sous contrat) régis par une convention collective. Depuis un certain temps, on réduit la proportion de fonctionnaires et on réserve cette dénomination aux titulaires des fonctions les plus élevées ainsi qu'à ceux qui ont la responsabilité d'exercer l'« autorité de l'État ». Cette dernière catégorie comprend les membres des forces armées, la police, le personnel pénitentiaire, les magistrats et le clergé de l'église évangélique luthérienne (religion d'État). Au total, on estime que 15 % seulement de l'ensemble des agents de l'État auront le statut de fonctionnaire quand cette politique sera complètement appliquée.

La principale différence entre les deux catégories est que les fonctionnaires sont régis par une loi qui leur confère des droits et des obligations spécifiques ; en revanche, les agents contractuels sont recrutés dans des conditions très proches du secteur privé. Les fonctionnaires n'ont pas le droit de faire grève, alors que les contractuels y sont autorisés. Les premiers bénéficient d'un régime de retraite à prestations définies ; celui des seconds est à cotisations définies et moins avantageux. Les fonctionnaires sont protégés du licenciement par des dispositions administratives spéciales. S'il se produit néanmoins, ils perçoivent de confortables indemnités. Ainsi, le licenciement d'un fonctionnaire titulaire pour suppression de poste (c'est-à-dire sans motif individuel) donne droit au versement de trois années de traitement intégral. Le licenciement des agents contractuels est conforme aux pratiques en vigueur dans le secteur privé et ne donne pas lieu au versement d'indemnités particulières.

Dans un premier temps, des discussions ont lieu au niveau national, entre le ministère des Finances et plusieurs organisations représentatives de l'ensemble des agents du secteur public (syndicats). Ce sont les plus importantes. Elles portent sur le montant des hausses de rémunérations pour chaque catégorie indiciaire, le cadre général de raccordement des fonctions aux indices et les prestations telles que le congé annuel, le congé maladie, les congés maternité et paternité, etc.

Dans un second temps, le ministère des Finances engage des pourparlers avec les différents syndicats professionnels nationaux (et non plus avec leurs unions). Il existe par exemple une association nationale des syndicats de diplômés de l'enseignement supérieur et aussi des syndicats nationaux représentant chacune des professions exercées par ces diplômés. On s'attache alors surtout à préciser les conditions de raccordement des diverses fonctions aux échelons indiciaires, en affinant les critères établis au premier stade des conversations. Il est arrivé que le ministère des Finances délègue aux autres ministères et agences la compétence de négocier à ce niveau.

Dans un troisième temps, chaque agence négocie avec les délégations locales de tous les syndicats nationaux. L'objectif est de finaliser les critères de classification des métiers individuels dans la grille nationale des rémunérations ; on décide aussi éventuellement d'introduire un élément lié aux résultats et, dans cette hypothèse, on choisit les indicateurs appropriés pour récompenser les performances.

Ce système de négociation à trois niveaux des questions de rémunération a été instauré en 1998. Il avait pour but de donner une certaine souplesse aux agences individuelles, sachant que les accords centralisés, dont les dispositions s'appliquaient uniformément à l'ensemble des administrations, ne tenaient aucunement compte du contexte particulier de chaque agence. Néanmoins, la flexibilité effective est très limitée, malgré ces réformes, et l'on peut dire que le système reste foncièrement centralisateur. À l'évidence, le Danemark devra décentraliser avec plus d'audace dans ces domaines s'il veut que les agences prennent davantage d'initiatives à l'égard des rémunérations qu'elles versent.

La prise en compte des résultats fait officiellement partie de la rémunération des directeurs généraux d'agence. Ailleurs, elle en est plutôt à ses débuts. Les agences ont le droit de compléter les traitements négociés dans les conditions indiquées ci-dessus par une rémunération en fonction des résultats. Les pratiques en la matière varient d'un ministère à l'autre. Elles font l'objet de négociations avec les syndicats, qui limitent le plus souvent les possibilités laissées aux dirigeants d'accorder des primes en fonction des performances. Il est assez courant que l'ensemble du personnel soit ainsi gratifié selon des critères très simples.

Encadré 11. Évolution parallèle des rémunérations publiques et privées

Le Danemark a mis en place un système qui vise à assurer une évolution moyenne des rémunérations du secteur public parallèle à celle du secteur privé. Il est qualifié de « mise à niveau ». Si la tendance de l'ensemble des rémunérations versées par l'État prend du retard sur celle des salaires privés, ce mécanisme prévoit un ajustement automatique au cours de la période postérieure. À l'inverse, si les émoluments des agents du secteur public augmentent globalement plus vite que les salaires du secteur privé, il y aura freinage pendant la période suivante. En raison de ces dispositions, les tendances des rémunérations dans les deux secteurs s'harmonisent toujours au bout d'un certain temps.

Enfin, le ministère des Finances conserve un droit de regard sur le nombre de postes existants aux trois niveaux les plus élevés d'un organisme administratif : dans un ministère, il s'agit du secrétaire général, du ou des secrétaires généraux adjoints et des chefs de division. Dans les agences, cela vise le directeur général, le ou les directeurs généraux adjoints et les chefs de division. Jusqu'à la fin des années 80, des contrôles quantitatifs de ce type s'appliquaient à tous les emplois administratifs. L'objectif de leur maintien à l'égard des trois catégories en question est de limiter la proportion de cadres supérieurs dans le secteur public.

3.5. Gestion et information financières

Le Danemark emploie des méthodes modernes de gestion et d'information financières. Des années 30 aux années 50, le Danemark a pratiqué un système de comptabilité et de budgétisation basé intégralement sur les droits constatés. Depuis lors, il évolue progressivement vers un système modifié de comptabilité sur la base des paiements ; néanmoins, de nombreuses opérations sont d'ores et déjà traitées sur la base des droits constatés, notamment les retraites des agents et les intérêts de la dette publique. Un projet pilote d'introduction d'une comptabilité totalement fondée sur cette méthode, couvrant les années 2003 et 2004, est expérimenté dans plusieurs agences. On envisage d'y faire passer l'ensemble des administrations à partir de 2005. À cet horizon, il est prévu d'appliquer, à titre d'essai, la budgétisation intégralement basée sur les droits constatés ; à partir de 2007, elle deviendrait la norme pour la totalité des administrations.

Toutes les entités publiques ont un certain nombre de comptes ouverts auprès d'une banque commerciale ; celle-ci a passé contrat avec le ministère des Finances, à la suite d'un appel d'offres, pour la gestion des encaissements et des décaissements de l'État. Les administrations déposent l'ensemble de leurs fonds dans cette banque et lui adressent tous leurs ordres de paiement. En fin de journée, les dépôts sont soldés et les disponibilités virées au compte unique de l'État à la banque centrale.

On établit pour chaque ministère et agence un calendrier mensuel des paiements effectués sur les dotations de fonctionnement. Il existe un mécanisme incitatif pour les dépenses de fonctionnement des agences les plus importantes, dont certains éléments peuvent être gérés. Dans ce cas, la dotation destinée aux charges de fonctionnement est divisée en montants mensuels égaux, c'est-à-dire $1/12^{\circ}$ par mois. Une agence qui dépense davantage chaque mois est redevable d'un intérêt sur la différence. Une autre, qui débourse moins d' $1/12^{\circ}$ mensuellement, perçoit un intérêt sur la différence.

On n'envisage pas d'instaurer un système de facturation du capital utilisé, dans le cadre de la comptabilisation et de la budgétisation sur la base

des droits constatés. Mais il faut savoir qu'une agence du ministère des Finances fournit la plus grande partie des locaux de bureaux utilisés par les entités publiques. Or, elle inclut un taux de rendement de ces actifs dans le calcul des frais locatifs à la charge des ministères et des agences.

Le calendrier de déblocage des crédits ainsi que les situations quotidiennes et mensuelles d'entrées et de sorties de fonds sont des informations d'ordre interne. Tous les quatre mois, le gouvernement présente un point très complet de la situation des finances publiques, qui comprend un état des recettes et des dépenses. En outre, il diffuse un rapport financier annuel, non encore audité par le ministère des Finances, à la mi-avril, soit 3 mois ½ après la clôture de l'exercice budgétaire. Les états financiers annuels contrôlés sont communiqués à la mi-juin, 6 mois ½ après la clôture.

L'adoption par les administrations de la comptabilisation et de la budgétisation sur la base des droits constatés s'effectue à un rythme mesuré, en reconnaissant la nécessité d'obtenir l'accord de toutes les parties intéressées. Les pratiques de gestion actuelles, fondées sur les paiements, sont exemplaires, en particulier le mécanisme incitatif appliqué à la consommation des crédits. L'absence de tarification du capital utilisé se justifie largement par l'existence d'une agence centrale qui gère l'essentiel des immobilisations appartenant à l'État. Les informations données en cours d'année sur l'exécution du budget sont relativement espacées. Les *Meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire* recommandent davantage de fréquence. Toutefois, l'exhaustivité des rapports trimestriels diffusés par le gouvernement est louable. Il faudrait aussi se préoccuper sans tarder de réduire les délais de présentation des états financiers annuels audités des administrations ; leur publication trois mois après la fin de l'exercice budgétaire serait un objectif raisonnable.

3.6. *Gestion par les résultats*

Au Danemark, la gestion par les résultats s'applique dans chaque ministère et agence. Elle fait appel à trois principaux instruments :

- Un **contrat de performance** conclu entre un ministère (le secrétaire général) et une agence (le directeur général) concernant la réalisation des objectifs ou produits de cette dernière.
- Un **rapport annuel** indiquant les résultats obtenus et les comparant avec les objectifs spécifiés dans le contrat de performance. Ces résultats sont vérifiés par l'Office national d'audit.
- Un dispositif de **rémunération liée aux performances**, qui établit un lien entre le traitement du directeur général d'une agence et le

degré de réalisation des objectifs figurant dans le contrat de performance.

Le ministère des Finances définit des principes directeurs à caractère général en matière de gestion axée sur les résultats et chaque ministère doit élaborer des « stratégies pour l'efficacité des politiques » à caractère officiel ; ces stratégies précisent la nature des actions spécifiques qui seront menées pour appliquer la gestion par les résultats au sein du ministère ainsi que les mesures en rapport. Le ministère des Finances laisse une grande latitude à chaque ministère pour prendre individuellement des initiatives en ce domaine et on y observe effectivement une grande diversité. Le ministère des Finances estime qu'il est de la plus haute importance que les différents ministères se sentent responsables de leur propre dispositif. On s'est beaucoup appuyé sur l'évaluation des mesures prises dans le passé pour améliorer les réformes successives de la gestion par les résultats.

Les contrats de performance, après avoir été expérimentés à la fin des années 80, sont devenus une caractéristique bien ancrée de la gestion du secteur public danois. Ils se composent des éléments suivants : l'énoncé de la mission conférée à l'agence ; une analyse du contexte dans lequel elle évolue ; la durée du contrat (en principe quatre ans, avec une mise à jour annuelle) ; une présentation des objectifs et des produits que l'agence doit réaliser ainsi que des cibles quantifiables pour chacun d'entre eux.

La qualité globale des contrats de performance s'est améliorée dans la durée ; néanmoins, on estime qu'il est encore possible de progresser, parfois de façon significative, dans la présentation des résultats/produits. Les contrats ont tendance à mettre l'accent sur la « vie interne » des agences, c'est-à-dire à privilégier leur mode de fonctionnement, de préférence aux objectifs et produits d'ordre externe. De plus, leur caractère incomplet a été mentionné parmi les principaux problèmes : les agences se concentreraient surtout sur les aspects de leur activité qui peuvent être aisément mesurés, tout en ignorant ou en minimisant les autres. En outre, on peut estimer que les cibles choisies pour chaque objectif/produit ne sont pas suffisamment ambitieuses, comme l'indiquent les taux très élevés de réalisation. Cela laisse penser que les ministères ne tirent pas pleinement parti du potentiel des contrats.

Le rapport annuel de chaque agence, publié trois mois après la fin de l'exercice budgétaire, compare les résultats aux cibles pour tous les objectifs/produits spécifiés. La conception de ces rapports a beaucoup évolué avec le temps. À l'origine, il s'agissait de volumineux documents narratifs, qui n'étaient donc guère lus. Afin de les rendre plus conviviaux, le ministère des Finances a décidé de les intégrer aux rapports financiers annuels des agences. Un exposé des objectifs et produits doit maintenant

être inséré dans l'un des états financiers, aux côtés du compte de résultats, du bilan et de la situation de trésorerie. Très condensé, il compare les résultats aux cibles et ne fait pratiquement aucun commentaire.

Au milieu des années 90, on a institué un système de rémunération liée aux performances pour les directeurs généraux. Au début, les critères étaient largement distincts du contenu des contrats de performance. Aujourd'hui, la rémunération selon les résultats repose sur la réalisation des objectifs énoncés dans les contrats de performance des agences. On donne à chacun une pondération. Par ailleurs, un quart de la prime de performance dépend des capacités de gestion et de direction démontrées par le directeur général. Elles sont appréciées par le secrétaire général de chaque ministère. De plus, le secrétaire général a toute latitude pour augmenter ou diminuer la rémunération liée aux résultats, ce qui fait qu'elle peut atteindre jusqu'à 25 % du traitement annuel.

Les représentants officiels danois ont souligné que le système de gestion axé sur les résultats n'était pas véritablement perçu comme de nature contractuelle ; il s'agit plutôt de donner un cadre officiel, permettant aux ministères et aux agences de débattre des résultats à atteindre, et à un ministère donné de bien faire ressortir les actions qu'il estime d'une importance et d'une urgence particulières. Le système a également créé un état d'esprit davantage orienté vers les performances.

Dans les discussions entre ministères et agences, ces dernières tendent à l'emporter en raison de la grande asymétrie d'information en leur faveur. Les ministères jouent un rôle actif, avec néanmoins des différences. Certains d'entre eux se comportent en « contrôleur de performances » : ils prennent la responsabilité de choisir les objectifs et les cibles des agences ainsi que de suivre leur réalisation tout au long de l'année à l'occasion de réunions périodiques.

Ni le ministère des Finances, ni le parlement n'utilisent vraiment dans la procédure budgétaire annuelle les instruments généraux de la gestion tournée vers les résultats. On peut considérer surtout ces derniers comme des moyens de communication entre les ministères et leurs agences.

3.7. Conclusion

Cette partie a présenté les pratiques danoises en matière d'exécution et de gestion budgétaires. Comme on l'a noté dans les différentes sections, elles sont en général de très grande qualité. Le système repose sur le haut degré de confiance qui existe entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers, de même qu'entre ces derniers et les agences de leur ressort. Il est rendu possible par un certain nombre de facteurs propres au Danemark.

On peut faire des progrès sur trois points. En premier lieu, les rémunérations et les questions de gestion des ressources humaines qui leur sont liées sont très centralisées, comparativement aux autres systèmes d'administration utilisés au Danemark. Cela gêne le bon fonctionnement des agences. Il conviendrait d'accorder une attention particulière à la suppression des obstacles à une décentralisation plus poussée dans ce domaine.

En second lieu, il faudrait développer l'information sur le budget, conformément aux dispositions des *Meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire*. Il s'agirait surtout d'augmenter la fréquence des rapports diffusés en cours d'exercice et de raccourcir le délai de publication des états financiers annuels audités.

En troisième lieu, la gestion orientée sur les résultats pose les mêmes problèmes au Danemark que dans les autres pays membres qui ont lancé des réformes similaires.

Notes

1. Une autre instance – le comité de cabinet pour la coordination – est compétente pour la politique budgétaire. Elle est présidée par le Premier ministre et bénéficie du concours de son cabinet. Comme il n'y a pas de division invariable des responsabilités entre les deux comités, l'un d'entre eux tendra à jouer un rôle prééminent dans un gouvernement donné. Le présent document ne se réfère qu'au comité de cabinet économique, mais il peut arriver que les deux comités soient impliqués dans les décisions respectives.
2. Pour de plus amples informations sur le plan *Danemark 2010*, voir *Études économiques de l'OCDE : Danemark – volume 2003-10* (juillet), OCDE, Paris.
3. En fonction de la composition du parlement, tous les partis ne sont pas toujours représentés à la Commission. Ce problème est habituellement résolu par des « gentlemen's agreements ».
4. Le budget jouit d'un statut privilégié comparativement au reste de la législation. Selon la constitution, un nombre donné de membres du parlement peut normalement faire différer l'examen d'un projet de loi au parlement ou demander un référendum sur un texte qui a été voté. Aucune de ces dispositions n'est applicable au budget ou aux actes législatifs qui s'y rattachent.

Références

- OCDE (2002), « Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, numéro 3, p. 7-15.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Danemark – volume 2003-10* (juillet), OCDE, Paris.

Table des matières

La réforme des systèmes budgétaires d'économies en transition : le cas des anciennes républiques yougoslaves	
<i>Par Jack Diamond et Duncan Last</i>	7
La procédure budgétaire au Danemark	
<i>Par Jón R. Blöndal et Michael Ruffner</i>	57
Vingt-cinq années de réforme budgétaire	
<i>Par Allen Schick</i>	93
Questions soulevées par la budgétisation sur la base des droits constatés	
<i>Par Jón R. Blöndal</i>	121
Dépenses hors budget et dépenses fiscales	
<i>Par Dirk-Jan Kraan</i>	143