

Rédigé par : Laurence Pastré et Florence Favier

Revu par : Eric Duédal

## Réformes budgétaires et de gestion publique au Danemark

### Remarques préliminaires :

Les réponses à cette enquête sont basées sur les indications aimablement fournies par Monsieur Mogens Pedersen Secrétaire Général Adjoint du ministère des Finances que rencontrera la délégation conduite par Messieurs Lambert et Migaud en août prochain. Le rapport de l'OCDE sur la procédure budgétaire au Danemark (Jón R. Blöndal et Michael Ruffner) ainsi que l'étude gestion publique réalisée pour la DB-DRB « Méthode de budgétisation dans la cadre de la mise en œuvre de la Lolf – Phase 1 » de 2002/2003 ont également servi de référence à l'élaboration de ce document.

\* \* \* \* \*

Les gouvernements danois sont historiquement des gouvernements minoritaires. Les partis politiques qui forment le gouvernement disposent rarement d'une claire majorité parlementaire mais l'accord - sous conditions - donné par les autres partis leur permet de bénéficier de la confiance nécessaire du Folketing (parlement). L'équipe au pouvoir est obligée de négocier avec les autres forces politiques pour s'assurer qu'une majorité votera ses propositions. Cela vaut pour tous les textes législatifs, mais c'est particulièrement le cas pour le budget annuel.

La loi de Finances donne une image complète des dépenses des organes de l'administration centrale. Il faut cependant souligner le rôle important des collectivités locales dont le budget correspond au deux tiers de l'ensemble des dépenses publiques au Danemark et qui sont financées à hauteur de 20% environ par des subventions de l'administration centrale.

Les administrations centrales danoises sont le plus généralement des petites structures purement régaliennes autour desquelles des agences sous tutelle participent à la mise en œuvre de la politique gouvernementale (c/f Annexe 1 : Organisation de l'administration ministérielle au Danemark)

Un cadrage macro-économique, appelé « Plan 2010 », adopté à la fin des années 1990, fixe des objectifs sur 10 ans qu'ont respectés les Lois de Finances successives depuis lors et bénéficie d'un large support au-delà des clivages politiques.

### **1. Le volet comptable de la loi organique – certification des comptes de l'État central**

*Existe-t-il (dans les pays de votre zone de compétence) un organe ou une procédure chargé(e) de garantir la sincérité des comptes de l'Etat et/ou des organismes publics ? Une procédure formelle de certification des comptes au sens de la LOLF a-t-elle été mise en place ? La certification concerne-t-elle les comptes de l'État dans son ensemble ou certains domaines seulement (ministères, agences, secteurs budgétaires précis comme la gestion de la dette ou la collecte de l'impôt) ?*

**Il n'existe pas au Danemark d'organe ou de procédure de certification des comptes de l'Etat dans le sens de la LOLF.** En revanche, deux organismes jouent un rôle au niveau du suivi des comptes de l'administration centrale.

Il s'agit :

- d'une part de l'**Office National d'Audit** (Rigsrevision ou ONA – [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)) qui dépend du Parlement. L'ONA constitue le seul outil dont le Parlement dispose afin d'effectuer des enquêtes sur les comptes de l'Etat. Cet organisme n'a pas été prévu par la constitution mais a été institué par une loi. Son rôle est de vérifier l'exactitude des comptes des administrations publiques (ministères, agences, universités) ainsi que de plusieurs entreprises appartenant à l'Etat ou dans lesquelles l'Etat possède une participation. Des services d'audit dans les ministères et les agences ont

récemment été créés au moyen d'accords ponctuels entre les ministères et l'ONA. Ces unités internes réalisent principalement des audits financiers et sont supervisées par l'ONA.

- et dans une moindre mesure de **l'agence de la gestion publique** « økonomistyrelsen » - [www.oes.dk](http://www.oes.dk)) qui est placée sous la tutelle du Ministère des Finances. L'OES a pour mission d'assurer la centralisation comptable des informations relatives à la consommation des crédits budgétaires et à la projection des prévisions de dépense ainsi que la diffusion des nouveaux systèmes de gestion administrative auprès des autres ministères ( notamment les systèmes de gestion comptable « Navision Stat » et de gestion salariale « Statens Lønssystem »).

- *Si un tel organe ou une telle procédure existe, quelles sont les méthodes mises en œuvre pour certifier les comptes concernés ? Comment le dialogue entre l'administration comptable et l'organe certificateur est-il organisé ?*

## **Il n'existe pas de procédure de certification au sens de la LOLF au Danemark.**

Néanmoins, l'ONA procède à la fois à des enquêtes classiques de discipline financière et à des audits de performances. Selon l'OCDE, le dosage entre ces deux types d'exercices s'est modifié durant la décennie écoulée, au bénéfice des audits de performance qui représenteraient désormais 40 à 50 % du total.

Le programme de vérification de l'ONA est décidé au deux tiers par auto-saisine de l'office lui-même et pour le tiers restant sur demande du Parlement. Tous les rapports d'audits sont ensuite transmis à la commission parlementaire des Finances (Finansudvalget ou FIU) et les ministres doivent s'en expliquer.

## **2. La configuration du budget de l'État central**

*Quels sont les grands principes d'organisation de la nomenclature budgétaire : par nature de dépense (personnel, fonctionnement, interventions, investissement, etc.) ou par politique publique ? Peut-on parler d'une « budgétisation par objectifs » ? D'un « budget orienté vers les résultats » ? Comment est structurée la nomenclature budgétaire et à quel niveau se situent respectivement l'unité de spécialité et l'unité de vote<sup>13</sup> ?*

**Le budget danois est principalement un budget de moyens reflétant la structure administrative de l'Etat.** Il est à noter que certains postes du budget peuvent être assimilés à une budgétisation par objectif, la structure administrative correspondante ayant une mission et des objectifs clairement définis (exemple : Commission sur l'Etat providence créée en 2004 pour une durée déterminée dans un but bien spécifique)

### **Structure de la nomenclature budgétaire**

Le projet de loi de finances est présenté fin août et se compose de trois volumes, un premier volume reprenant les dépenses et les recettes des 30 postes du budget de l'Etat danois et deux volumes de notes « anmærkninger », qui sont des annexes explicatives, détaillant les crédits par postes budgétaire de l'Etat.

La nomenclature budgétaire est organisée comme suit : les deux premiers chiffres correspondent à des postes budgétaires du gouvernement danois (Reine, Parlement, les différents ministères...), les deux chiffres suivant à un sous-département (Administration Centrale, Propriétés, ...) et les deux derniers chiffres à une entité spécifique (Commission sur l'Etat Providence, Groupe DREAM...). Le budget des départements spécifiques est par la suite divisé par nature (salaires, achats, entretien...).

---

<sup>13</sup> Dans la LOLF, l'unité de vote du budget est la mission mais l'unité de spécialité (niveau d'autorisation de la dépense donné par le Parlement au gouvernement, doté de crédits limitatifs et auquel s'applique le droit d'amendement) est le programme. Dans l'ordonnance organique de 1959, l'unité de spécialité était le chapitre ; le vote était organisé par ministère et par titre.

## Schéma 1: Nomenclature Budgétaire (extrait)

### 01 Reine

### 03 Parlement

- 03.01 Dépenses du Parlement
- 03.02 Médiateur du Parlement

### 07 Ministère des Finances

- 07.11 Administration Centrale
  - 07.11.12 Commission sur l'Etat-Providence
    - 07.11.12.10 Commission sur l'Etat-Providence
      - DEPENSES
        - 07.11.12.10.11 Salaires
        - 07.11.12.10.14 Achats de biens et de prestations de services
        - 07.11.12.10.16 Locations, entretien et taxes
- 07.13 Administration des Finances
- 07.16 Châteaux et Propriétés

### 21 Ministère de la Culture

- 21.11 Administration Centrale
- 21.22 Musique
- 21.23 Théâtre

### 28 Ministère des Transports

- 28.11 Administration Centrale
- 28.21 Routes
- 28.32 Météorologie
  - 28.32.01 Institut Météorologique Danois
    - 28.32.01.10 Activités générales
      - DEPENSES
        - 28.32.01.10.11 Salaires
        - 07.11.12.10.14 Achats de biens et de prestations de services
        - 07.11.12.10.16 Locations, entretien et taxes
      - REVENU
        - 28.32.01.10.21 Ventes de biens et de prestations de services
    - 28.32.01.40 Centre d'étude climatique danois
  - 28.32.02 Subventions aux organisations internationales

*L'article 8 de la LOLF a instauré un dédoublement systématique de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses, puisque les crédits sont constitués, d'une part, d'« autorisations d'engagement » et, d'autre part, de « crédits de paiement ». Existe-t-il un dédoublement similaire dans le budget de l'État central ?*

Le système budgétaire danois ne comprend pas de mécanisme de dédoublement de l'autorisation parlementaire en matière de dépense. Les crédits font, à la fois, figure d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement.

La loi (budgétaire) autorise aussi bien l'utilisation d'une comptabilité d'engagement (ou comptabilité d'exercice) qu'une comptabilité de trésorerie (flux réels)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Les principes de comptabilité diffèrent selon les comptes :

- les dépenses d'exploitation et les subventions sont enregistrées sous forme de charges à payer ou produits à recevoir (« accruals » en anglais : terme générique sans équivalent en français! Cela désigne en comptabilité d'engagement les charges ou produits enregistrés mais n'ayant pas encore fait l'objet de flux financiers réels - encaissement ou décaissement);
- les transferts se font sous forme de flux de trésorerie.

*La nomenclature budgétaire est-elle cohérente avec les organigrammes administratifs ? Donnez des exemples.*

La nomenclature budgétaire est cohérente avec les organigrammes administratifs. Chaque ministre dispose d'un budget destiné à son administration couvrant l'ensemble des secteurs dont il a la responsabilité. Ce budget se décline notamment aux agences sous tutelle de son ministère. C/f schéma 1.

*L'autorisation parlementaire en matière budgétaire porte-t-elle aussi sur les emplois publics ? Sous quelle forme ? Pour quels types d'emplois ?*

L'autorisation parlementaire en matière budgétaire fixe un seuil limite pour les coûts salariaux de chaque département du gouvernement central. C'est ensuite le ministre qui détermine le nombre d'employés de chaque département dans le cadre de son enveloppe, à l'exception des positions de direction du Ministère des Finances.

*Existe-t-il un dispositif de revue régulière des programmes et comment est-il, le cas échéant, organisé ?*

**Il n'existe pas de dispositif de revue régulière des programmes**, mais plusieurs analyses du budget sont entreprises, tous les ans au printemps, dans des secteurs spécifiques, afin d'apporter des suggestions d'amélioration au budget de l'année suivante.

D'autre part, le Ministère des Finances publie trois fois par an (mai, août et décembre) un « Budget Outlook » qui compare la situation actuelle par rapport aux prévisions initiales (« Budget Outlook » de mai 2006 : [www.fm.dk/db/filarkiv/14767/BudgetOutlookMay\\_2006.pdf](http://www.fm.dk/db/filarkiv/14767/BudgetOutlookMay_2006.pdf))

### **3. La responsabilisation des gestionnaires et la culture de résultat**

*Qui est responsable au premier chef devant le Parlement des conditions de l'exécution budgétaire et de la bonne gestion des crédits ? Comment est organisée la « chaîne de responsabilité » en matière budgétaire ?*

Constitutionnellement, les ministres sont responsables au premier chef devant le Parlement des conditions de l'exécution budgétaire et de la bonne gestion des crédits qui leurs sont confiés. Les fonctionnaires ne sont jamais tenus responsables par le Parlement.

En aval des administrations centrales, les ministres délèguent leur autorité sur le budget aux directeurs des agences d'État. C'est une tâche essentielle pour les directeurs de s'assurer que les crédits du budget sont gérés efficacement et conformément aux intentions du budget.

*Quels sont les principes, les instruments et les méthodes de la responsabilité ?*

*– les gestionnaires prennent-ils des engagements formels de résultats vis-à-vis de l'autorité politique ? Ces engagements sont-ils assortis d'une contractualisation sur les moyens ?*

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

Les contrats de performance, sont devenus une caractéristique bien ancrée de la gestion du secteur public danois. Ils se composent des éléments suivants : l'énoncé de la mission confiée 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.

- 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.

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 (C/f annexe 2 : Exemple de rapport annuel de ministère).

- 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.

*– les gestionnaires bénéficient-ils d'une certaine souplesse dans l'utilisation des crédits (par exemple : mise en œuvre d'un budget global (et non pas « fléché »), allègement des contrôles a priori, possibilité de réallouer les moyens en cours d'exercice, etc.) ?*

Les directeurs d'agences ont une large souplesse dans l'utilisation des crédits afin d'atteindre les objectifs de leur agence. Il y a, cependant, une part des crédits plafonnée : celle qui est consacrée aux salaires. Ceci signifie que les agences ne peuvent pas (sauf rares exceptions) augmenter l'enveloppe allouée aux dépenses de personnel, en revanche, les crédits destinés aux salaires peuvent être employés pour des dépenses de fonctionnement (fongibilité unilatérale).

*– les gestionnaires ont-ils une souplesse similaire en matière de ressources humaines ?*

Le système danois en matière de ressources humaine demeure foncièrement centralisateur même si chaque directeur d'agence est responsable du recrutement, des conditions d'emplois et du licenciement de son personnel. **Les rémunérations et les règles de gestion sont du ressort du Ministère des Finances en sa qualité d'employeur de tous les employés de l'Etat danois. De même, les conventions collectives sont négociées entre le Ministère des Finances et les syndicats.**

*– sous quelle forme les gestionnaires doivent-ils rendre compte de leur activité ?*

Chaque directeur a un contrat de performance individuel, qui est aligné sur le contrat de performance de son administration ou agence. A la fin de chaque année, les directeurs sont évalués en fonction de la réalisation des objectifs définis dans leur contrat de performance.

*– l'évocation de la responsabilité du gestionnaire a-t-elle des conséquences définies sur sa rémunération, sa carrière ou tout autre élément de sa situation ? La démarche de performance s'appuie-t-elle sur une approche stratégique (voire une programmation stratégique) des missions, assortie d'une définition précise des objectifs poursuivis et des cibles visées ?*

La démarche de performance s'appuie sur une définition des objectifs élaborée par le Ministère des Finances mais qui reste générale dans sa déclinaison au regard des contrats de performance<sup>15</sup>.

Comme indiqué ci-dessus, un dispositif de rémunération liée aux performances a été mis en place pour les directeurs d'agences. Cette prime varie selon le degré de réalisation des objectifs figurant dans le contrat de performance. En théorie, un directeur peut obtenir une prime d'objectif pouvant s'élever jusqu'à 25% de son salaire. Cependant, dans la pratique, cette prime d'objectif n'atteint jamais 25%.

Il n'existe pas, au Danemark, de profil type de carrière administrative, le statut des fonctionnaires ayant été profondément remodelé il y a quelques années, l'Etat ne recrutant plus désormais, à quelques exceptions près, que des agents contractuels. Il y a toutefois un système de classement indiciaire applicable à l'ensemble du personnel des administrations centrales.

---

<sup>15</sup> Depuis 1992, s'est développée la notion de « cascade de la performance » qui traduit la déclinaison de plus en plus fine des objectifs à atteindre lorsque l'on détaille l'organigramme d'une administration.

*Les gestionnaires sont-ils jugés au travers d'indicateurs de performance ? Comment ces indicateurs ont-ils été fiabilisés ? De combien d'indicateurs chaque département ministériel dispose-t-il approximativement ? Combien d'indicateurs sont-ils transmis au Parlement et comment ces indicateurs sont-ils sélectionnés ?*

Les directeurs d'agence sont évalués en fonction du degré de réalisation des objectifs définis dans le contrat d'exécution. Il incombe, aux départements de chaque ministère, la responsabilité de s'assurer, entre autres, de la qualité des objectifs et des indicateurs.

Le rapport annuel de chaque agence indique les résultats obtenus et les compare avec les objectifs spécifiés dans le contrat de performance. Ces résultats sont audités par l'ONA.

Il n'y a aucune indication sur le nombre spécifique d'objectifs à définir pour chaque agence. Cependant, le Ministère des Finances recommande que le nombre d'objectifs spécifiés se situe entre 5 et 10, mais il peut y avoir plusieurs mesures pour chaque objectif (C/f Annexe 2 : Rapport annuel du ministère des Affaires Etrangères).

Le Parlement n'est pas impliqué dans la définition, ni l'évaluation des performances des agences et de leurs directeurs.

### **3. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques**

*Quelles sont les grandes phases de la procédure budgétaire annuelle et comment s'organise le dialogue entre le ministère chargé de préparer le budget et les autres ministères ?*

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 politique budgétaire danoise demeure des plus classiques. Elle se déroule approximativement sur une année (C/f tableau ci-dessous sur le calendrier de préparation du budget)

La procédure budgétaire annuelle commence au mois de janvier, quand le ministère des Finances présente au Comité de cabinet économique<sup>16</sup> 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.

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.

---

<sup>16</sup> 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 économique 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 version définitive de la note sur les priorités budgétaires est généralement en adéquation avec le cadrage proposé 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.

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.

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. Celui-ci est généralement le fruit d'un consensus et est voté le moment venu, à la mi-décembre, par la grande majorité des partis politiques, toutes tendances confondues. 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 ces 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.

## Calendrier de préparation du budget

<b>Janvier</b>	Le ministère des Finances prépare un projet définissant les priorités budgétaires.
	Le Comité de cabinet économique et le gouvernement débattent de ce projet.
<b>Février</b>	Le ministère des Finances adresse aux ministères dépen­siers des lettres de cadrage, qui indiquent le niveau maximal des dépenses et précisent les catégories devant être analysée spécifiquement.
<b>Mars-avril</b>	Les Ministères dépen­siers préparent leurs demandes.
	Lancement des études spécialement consacrées à certaines catégories de dépenses.
<b>Début mai</b>	Les ministères dépen­siers communiquent leurs propositions au ministère des Finances
<b>Mai-juin</b>	Négociations avec les ministères dépen­siers
	Négociations avec les autorités locales et régionales pour déterminer le montant des subventions globales (voir remarques préliminaires)
<b>Juin</b>	Le ministre des Finances adresse le projet de budget au Comité de cabinet économique
	Le gouvernement l’avalise
<b>Août</b>	Ultimes modifications (éventuelles) des hypothèses économiques utilisées dans le budget
<b>Fin août</b>	Présentation du projet de budget au Parlement
<b>Sept. – déc.</b>	Négociations politiques et derniers arbitrages
<b>Décembre</b>	Vote de la Loi de Finances

*Comment la collégialité des arbitrages gouvernementaux en matière de finances publiques est-elle organisée ? Y a-t-il une bonne appropriation de la contrainte budgétaire globale par les ministères « dépen­siers » ?*

Voir ci-dessus

### **5. La pluri-annualité du budget de l’État central**

#### **Pour quelle période de temps le budget est-il voté ?**

Le budget est voté pour une année. Cependant, des projections de dépenses triennales sont incluses dans les annexes.

*Quels sont les outils destinés à inscrire les finances publiques dans une perspective pluriannuelle ? S'agit-il principalement :*

- d'engagements politiques ?*
- d'instruments permettant une mise en perspective des choix budgétaires ?*
- d'instruments permettant une programmation contraignante des moyens ?*

Depuis les années 90, des stratégies économiques à moyen terme sont élaborées par les différents gouvernements en terme budgétaire. Ces cadres, non contraignants, constituent des trames pour l'élaboration du budget. Ainsi, la stratégie à moyen terme (« Plan 2010 ») élaborée en 1999 pour la période 2000-2010 par le gouvernement social démocrate alors en place a été reprise intégralement par la coalition gouvernementale libérale-conservatrice actuelle, arrivée au pouvoir en 2001. Ces objectifs à moyen terme déterminent la marge économique disponible qui sera traduite dans les propositions annuelles de budget par des ajustements du cadre des dépenses.

A titre d'illustration, le « Plan 2010 » comprend des objectifs spécifiques en matière:

- de croissance annuelle de la consommation publique (progression maximum de 0,5%) et d'investissement public (progression maximum de 1%)
- de réduction de la dette (excédent budgétaire de 0,5 à 1,5% du PIB en moyenne par an)
- d'augmentation de l'emploi structurel de 60 000 personnes d'ici 2010.

Ce cadrage s'insère dans une stratégie à long terme de préparation à la problématique du vieillissement de la population. L'objectif de réduction du poids de la dette pour les générations futures, celui d'accroissement de la population active, pourtant déjà très élevée au Danemark, etc. sont des composantes de cette stratégie. Plus récemment, le gouvernement vient de présenter un programme de réformes ainsi qu'un plan d'investissement massif dans les domaines de l'éducation et de la recherche. Ceci devrait aboutir à l'élaboration d'une nouvelle stratégie attendue pour le printemps 2007.

## **6. Le rôle du Parlement : organisation du débat budgétaire et contrôle de l'exécution**

*Quelle est la place accordée par le Parlement (temps de débat, importance politique), d'une part, au débat sur le projet de loi de finance initiale et, d'autre part, à l'examen annuel des résultats budgétaires et de la gestion du Gouvernement ?*

L'article 42-1 de la constitution stipule « *que le projet de Loi de Finances doit être soumis au Folketing quatre mois au plus tard avant l'ouverture de l'exercice budgétaire* ».

La proposition de Loi de finances doit donc être présentée au parlement en août<sup>17</sup> La procédure de vote parlementaire est extrêmement rapide (de l'ordre de deux jours), elle intervient tardivement (fin de la première quinzaine de décembre) et surtout elle conclut une période de négociation de deux mois entre le parlement et le ministère des Finances.

La procédure d'examen de la Loi de Finances par le parlement est encadrée par la procédure ordinaire d'examen de la loi prévue par la constitution, à savoir « une proposition de loi ne peut être adoptée avant d'avoir été discutée trois fois au Folketing » (article 41-2). Après les deux premières lectures, la Commission des finances du parlement rédige un rapport.

Le parlement est l'unique autorité qui a la possibilité, par le vote des lois de finances, d'autoriser les attributions de crédit. Son pouvoir est cependant un pouvoir d'amendement. Les véritables discussions budgétaires ont lieu traditionnellement au sein de la commission des Finances du Parlement, le débat devant l'assemblée à l'occasion des lois de Finances porte essentiellement sur le cadre économique général associé au projet de loi.

---

<sup>17</sup> NB: La proposition de loi de finance est aussitôt publiée et disponible sur le site du ministère des finances.

## Calendrier de préparation du budget

<b>Fin août</b>	Présentation du projet de budget au Parlement
<b>Début septembre</b>	Examen technique en deux jours du projet de budget par la Commission des finances du Parlement.
<b>Mi-septembre</b>	Première lecture
<b>Début octobre</b>	Première lecture supplémentaire
<b>Octobre-novembre</b>	Négociations politiques.
<b>Mi-novembre</b>	Deuxième lecture
<b>Décembre</b>	Troisième et dernière lecture puis vote. Promulgation de la Loi de Finances par la Reine

*Quelles sont les modalités d'examen, par le Parlement, de l'exécution de la loi de finance annuelle ?*  
– suivi et contrôle au fil de l'exécution ?  
– examen d'un projet de loi « réglant » le budget exécuté ?

L'Office National d'Audit (ONA) est rattaché au Parlement. Sa tâche principale est d'auditer les comptes de l'Etat et de veiller au bon emploi des fonds publics, notamment au regard des lois votées par le Parlement : conformité de la dépense avec son objet initial, respect des règles comptables, mais surtout des plafonds de dépense autorisés.

De même que la comptabilité est de l'entière responsabilité des ministères gestionnaires, ces derniers peuvent passer un accord avec l'ONA aux termes duquel une équipe d'audit interne au ministère peut effectuer pour le compte de l'ONA ses contrôles. Dans un tel cas de figure, l'ONA doit approuver le programme de contrôle de cette unité interne au ministère, notamment parce que la responsabilité finale de la conformité des comptes n'est pas déléguée et incombe à l'ONA.

L'ONA se consacre principalement à des contrôles de régularité ainsi qu'à des audits plus généraux de bonne gestion publique de la part des administrations ou agences. En revanche, elle ne s'attache pas directement à l'évaluation propre des contrats de performance qui peuvent être passés entre un ministère gestionnaire et une agence.

Pendant l'année d'exercice de la loi de Finances, l'autorité parlementaire compétente pour approuver tout changement dans les allocations de crédits est la Commission des Finances du Parlement. Aucun ministère gestionnaire ne peut saisir le Parlement, ou sa Commission des Finances, pour toute modification des allocations de crédits, même en respectant les plafonds globaux de dépenses, sans d'une part justifier le mode de financement de ce redéploiement de crédits et, d'autre part, avoir reçu l'aval du ministère des Finances.

En cours d'exercice budgétaire, les modifications de crédit sont approuvées par la Commission des Finances, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'approbation complète de l'Assemblée. Les diverses modifications de crédits en cours d'année sont formellement approuvées par le Parlement en fin d'année par une loi de finances rectificative qui reprend l'ensemble.

- *Quelle est la place accordée, dans le débat parlementaire, à l'examen de la performance des administrations publiques ? Comment l'examen de la performance est-il organisé ?*

Aujourd'hui, le Parlement n'utilise pas les rapports annuels analysant les performances des administrations publiques, ceux-ci ne sont même pas annexés à la documentation budgétaire. Le sujet n'est débattu que lorsque certains problèmes relatifs à la performance sont détectés.

## Organisation de l'administration ministérielle au Danemark

Engagée dans un processus de réformes structurelles qui n'est pas encore abouti aujourd'hui, l'administration danoise est articulée classiquement autour de 3 pôles : une administration centrale, des comtés et des municipalités. L'ensemble de l'administration d'Etat (19 ministères, leurs agences, les forces armées, la police et les établissements d'enseignement supérieur) emploie quelque 182 000 personnes et met en œuvre 43,2% des dépenses publiques<sup>18</sup>.

Les ministères eux-mêmes sont de taille relativement resserrée. L'action de l'Etat n'en est pas pour autant amputée de ses prérogatives mais à l'inverse d'autres pays, le Danemark a privilégié la souplesse de gestion en dotant les ministères d'agences ou entités spécialisées sous tutelle, écartant ainsi peut-être des tentations d'hypertrophie de son administration centrale.

La plupart des ministères sont organisés selon le même schéma : au sommet de l'organigramme (ou à son centre) se trouve un « département » qui est en quelque sorte la direction générale du ministère, complété parfois d'un nombre très limité de directions. Autour de ce pôle gravitent une multitude<sup>19</sup> d'« agences », de « fonds », de « conseils » ou de « commissions » spécialisées.

Si historiquement la tutelle du ministère envers ces organismes était bien réelle, c'est aujourd'hui bien moins vrai dans la pratique. La tendance est désormais à la culture de résultats, à l'assouplissement, voire de plus en plus souvent à l'émancipation totale de la tutelle sous condition bien sûr du respect de contrats de moyens et d'objectifs.

A titre d'illustration de l'organisation ministérielle au Danemark, est présenté ci-après l'organigramme du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Commerce.

---

<sup>18</sup> 191 000 personnes pour 13,1% des dépenses publiques pour les comtés et 468 000 personnes pour 43,5% des dépenses publiques pour les municipalités.

<sup>19</sup> On en compte une centaine aujourd'hui, le nombre a considérablement diminué avec les réformes engagées depuis une dizaine d'année.

**Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie**

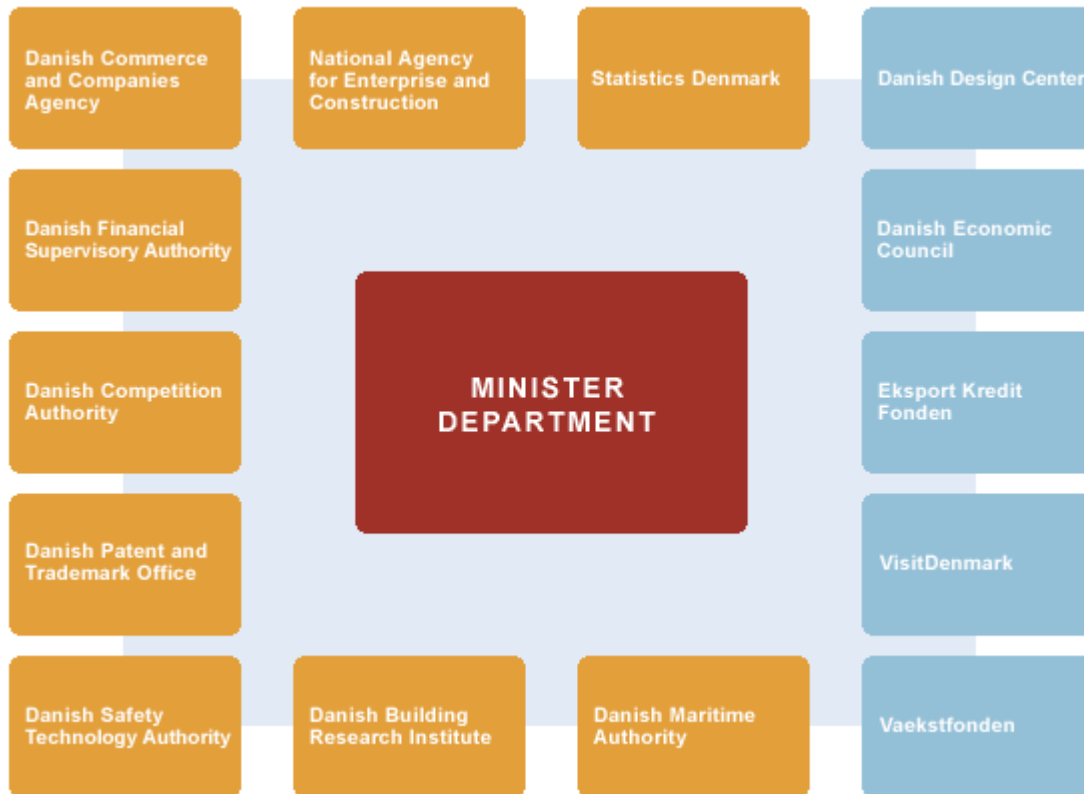
Le Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie danois a pour mission de susciter un environnement favorable à la croissance. Dans ce cadre, il est en charge de la réglementation de la pratique des affaires, du droit de la propriété intellectuelle, de la politique de la concurrence, du secteur financier, du logement et du développement urbain, de l'énergie, de la production statistique, et est l'autorité maritime.

Le Ministère comprend :

- un « département »   (ou Direction Générale au service du Ministre)

- ainsi que 9 agences  

et est l'organe de tutelle d'autres institutions   comme le montre l'organigramme suivant :



**Exemple de rapport annuel de ministère**

Ministry of Foreign Affairs: Annual report 2005

Version électronique :

[www.um.dk/NR/rdonlyres/0E4DF00C-987B-4680-9D4B-0D122F8AD7A0/0/AnnualReport2005.pdf](http://www.um.dk/NR/rdonlyres/0E4DF00C-987B-4680-9D4B-0D122F8AD7A0/0/AnnualReport2005.pdf)