

Comité de la gouvernance publique

Groupe de travail
des Hauts responsables du budget



Restaurer la viabilité
des finances publiques :
leçons pour le secteur public



ORGANISATION DE COOPÉRATION
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Restaurer la viabilité des finances publiques :

Leçons pour le secteur public



« [Alors] même que d'importantes mesures ont été prises pour remédier à la récession et aux graves menaces qui pèsent sur la stabilité financière, la préservation de la confiance du public et [des opérateurs] des marchés de capitaux exige que les gouvernants commencent à préparer maintenant le rétablissement de l'équilibre budgétaire. »

Ben S. Bernanke, Président du Conseil de la Réserve fédérale des États-Unis, juillet 2009

« [Le] G20 doit tout mettre en œuvre pour soutenir la reprise et préparer des stratégies coordonnées de sortie des mesures de relance actuelles, afin de veiller à ce que la reprise ne soit pas mise en péril. »

*Supporting Global Growth, « A preliminary report on the responsiveness and adaptability of the international financial institutions by the Chair of the London Summit »,
Gordon Brown, Premier ministre du Royaume-Uni, septembre 2009*

« Globalement, les efforts sans précédent menés par les gouvernements semblent avoir réussi à limiter la sévérité de la récession et à encourager une reprise dans une mesure inespérée voilà six mois. Le moment est maintenant venu de planifier la stratégie de démantèlement des politiques anticrise, même si sa mise en œuvre doit être progressive. Une action radicale devra être engagée dans les années à venir pour rétablir un équilibre macroéconomique sain, une croissance vigoureuse et un faible chômage. Ce n'est que lorsque tous ces éléments seront réunis que la crise aura véritablement été surmontée. »

*Jorgen Elmeskov, Directeur par intérim, Département des affaires économiques,
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86, novembre 2009*

« [Le] processus de croissance est en train de commencer. [Toutefois, cette expansion naissante doit encore être renforcée pour créer des emplois et amener les entreprises à investir afin d'étayer la reprise sur le marché du logement et dans d'autres secteurs.] Si nous freinons trop rapidement, nous affaiblirons l'économie et le système financier, le chômage augmentera, davantage d'entreprises feront faillite, les déficits budgétaires se creuseront, et le coût final de la crise sera plus élevé. Il est trop tôt pour commencer à naviguer à contre-courant de la reprise. »

*Timothy Geithner, Secrétaire au Trésor des États-Unis
lors de la réunion des ministres des Finances et des gouverneurs des
banques centrales du G20,
St. Andrews, Écosse, novembre 2009*

Alors que s'amorce le redressement de l'économie mondiale, les dirigeants politiques et financiers du monde commencent à souligner l'importance de l'assainissement budgétaire pour favoriser une croissance durable à l'échelle mondiale. Le niveau record des dettes s'est déjà répercuté sur les coûts d'emprunt de plusieurs pays, notamment de certains pays du Groupe des Vingt (G20). La dette brute des administrations publiques des économies avancées devrait passer de 75 % à 115 % du produit intérieur brut (PIB) entre 2008 et 2014, sachant que l'essentiel de cette hausse devrait intervenir en début de période. En 2014, les ratios d'endettement seront proches de 90 % ou supérieurs à ce niveau dans tous les pays du Groupe des Sept (G7), hormis le Canada. Les perspectives budgétaires sont plus encourageantes pour les économies émergentes, mais il est probable qu'elles subiront le contrecoup d'une perte de confiance quant à la viabilité du secteur public dans les économies développées ; ainsi que la crise récente l'a amplement démontré, les crises de confiance se propagent aisément au-delà des frontières.

Il est par conséquent crucial d'éviter une envolée des taux d'intérêt qui pourrait découler des préoccupations suscitées par des ratios d'endettement élevés. Des déficits et des dettes volumineux ne peuvent que trop aisément déclencher une telle envolée, si les opérateurs des marchés perçoivent un relâchement des autorités sur le plan de la solvabilité budgétaire. Par conséquent, une stratégie de sortie s'impose clairement pour préparer la transition des niveaux actuels de déséquilibre budgétaire vers des niveaux plus viables.

Néanmoins, comme indiqué dans la dernière citation ci-dessus, il n'est pas évident de déterminer quel est le moment adéquat pour commencer à « freiner ». Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales du G20 ont estimé lors de leur réunion qui s'est déroulée à St. Andrews, en Écosse, début novembre 2009, que les réductions du soutien budgétaire ne devraient pas commencer avant que la reprise économique ne soit assurée, et que la confiance du public dans la viabilité des marchés de capitaux ne soit encore renforcée.

Reste que la préparation de stratégies de sortie ne peut être différée. Nombre des mesures budgétaires prises durant la crise se justifiaient à ce moment-là, mais elles auraient des effets négatifs si elles devaient rester en vigueur trop longtemps. « L'élaboration de stratégies de sortie claires et la communication d'informations sur ces stratégies renforceront la confiance dans la possibilité de trouver une solution, ce qui donnera à son tour une plus grande souplesse dans la mise en œuvre. La définition détaillée de stratégies de sortie est aussi utile car nombre des politiques qui en feront partie pourraient avoir des retombées internationales, appelant divers degrés de coordination entre les pays, depuis le partage d'informations *ex ante* jusqu'à des approches collectives. Dans ce contexte, il est regrettable que si peu de stratégies de sortie aient été formulées jusqu'ici – moins de la moitié des pays de l'OCDE ayant jusqu'ici annoncé des programmes d'assainissement budgétaire à moyen terme, avec une description claire des instruments pour atteindre cet objectif final. »¹

Voilà bien longtemps que l'OCDE analyse la situation budgétaire des pays, tant en période favorable que défavorable, et qu'elle les aide à préparer et mettre en œuvre l'assainissement de leurs finances publiques. L'ampleur, la durée et la teneur des programmes correspondants varient énormément, en fonction de la situation du pays considéré. Bien que de nombreux programmes se soient traduits par des ajustements mineurs, plus de 300 épisodes de rééquilibrage budgétaire d'une ampleur supérieure à 5 points de PIB ont été recensés au cours des 30 dernières années, tant dans les pays développés qu'en développement. Pour aider chaque État à améliorer sa propre situation budgétaire, souvent non viable, l'OCDE a tiré de l'expérience d'autres pays un certain nombre d'enseignements qui peuvent s'avérer utiles².

-
1. Jorgen Elmeskov, « Éditorial : Préparer la sortie », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, 16 novembre 2009.
 2. Les leçons et références présentées dans ce document reposent sur les sources suivantes : « Deficit Reduction: Lessons From Around the World », Comité pour un budget fédéral responsable, Washington DC, 2009 ;

Réduction du déficit

1. Les pays doivent établir un programme crédible³ de réduction du déficit, intégré dans une politique économique globale.

Pour continuer à financer les dépenses publiques d'un pays, ses créanciers et ses contribuables doivent avoir confiance dans sa gestion budgétaire. En cas de dégradation de la situation de ses finances publiques, un État doit donc regagner le terrain perdu en termes de réputation budgétaire, en adoptant un programme sérieux de réduction du déficit ; faute de quoi, le pays ne pourra mener à bien sa stratégie budgétaire et sera sanctionné par les opérateurs des marchés de capitaux. D'ailleurs, les États devraient se garder de tenter de les apaiser en affirmant que leur future croissance économique constituera à elle seule un remède suffisant à leurs difficultés : les problèmes budgétaires auxquels sont confrontés la plupart des États sont beaucoup trop importants pour être résolus uniquement grâce à l'expansion économique.

« Consolidation budgétaire : les leçons de l'expérience », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, 2007 ; Jocelyne Bourgon, « Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 – A Canadian Case Study », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, Waterloo, Ontario, Canada, 2009 ; « Red Ink Rising: A Call to Action to Stem the Mounting Federal Debt », Commission Peterson-Pew sur la réforme du budget, Washington DC, décembre 2009 ; Andrew Lilico, Ed Holmes, et Hiba Sameen, « Controlling Spending and Government Deficits: Lessons from History and International Experience », *Policy Exchange*, Londres, 2009 ; Carlo Cottarelli et Jose Vinals, « A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies », *IMF Staff Position Note*, 22 septembre 2009 ; et les commentaires du président et des délégués du Groupe de travail des hauts responsables du budget de l'OCDE.

3. En l'occurrence, la crédibilité dépend du programme budgétaire lui-même et de l'objectivité des prévisions économiques sur lesquelles il repose, des antécédents du pays considéré en matière de transparence et de discipline budgétaires, des niveaux de son déficit et de sa dette, de ses engagements futurs, ainsi que des perceptions des opérateurs des marchés de capitaux concernant son avenir budgétaire.

Au cours des 30 dernières années, de nombreux pays ont adopté des programmes de réduction de leur déficit pour ramener leurs finances publiques sur une trajectoire viable. Certains États ont pris des mesures préventives pour éviter une véritable crise budgétaire. D'autres ont procédé à des ajustements en pleine crise. Au cours des années 90, certains pays ont mis en œuvre des stratégies d'assainissement budgétaire pour redéployer des ressources vers le secteur privé et rendre leurs économies plus compétitives. Plusieurs États européens ont notamment réduit leur déficit pour satisfaire aux conditions d'adoption de l'euro, la nouvelle monnaie unique.

La réduction du déficit présente des avantages de taille :

- En remettant de l'ordre dans ses finances, un pays peut s'assurer que ses choix budgétaires seront tenables sur la durée.
- En adoptant un programme sérieux pour réduire son besoin de financement et le poids du service de sa dette, un État peut rassurer ses créanciers et ses contribuables de manière transparente sur la prudence de sa gestion budgétaire. Faute de crédibilité budgétaire, un pays aura beaucoup plus de difficultés à mener à bien sa stratégie budgétaire, car ses créanciers refuseront de continuer à lui prêter des fonds, ou exigeront une prime de risque plus élevée.
- En suivant une trajectoire budgétaire plus viable, un pays peut dégager des marges de manœuvre budgétaires qui lui permettront de faire face à de futurs chocs économiques et financiers, et d'avoir les moyens de financer de nouvelles priorités.

2. L'annonce d'un programme crédible de réduction du déficit peut avoir des effets positifs sur les consommateurs, les entreprises et les marchés de capitaux.

L'annonce d'un programme crédible de réduction du déficit peut modifier les anticipations d'acteurs clés sur le plan économique et financier. Cette modification peut, à son tour, avoir un impact positif sur l'économie. S'il est crédible, ce programme aidera à gérer les anticipations à moyen terme des créanciers, ce qui maintiendra les coûts de financement à un bas niveau, en réduisant les primes de risque exigées sous la forme de taux d'intérêt à long terme plus élevés⁴. Pourvu que les coupes dans les dépenses l'emportent sur les hausses d'impôts (voir ci-après), un assainissement

4. Angel Gurría, Secrétaire général de l'OCDE, conférence de presse organisée pour la publication du n° 85 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, le 24 juin 2009.

budgétaire semble davantage susceptible de favoriser la reprise que d'y faire obstacle, en particulier lorsque les déficits sont volumineux et les dépenses élevées. Néanmoins, une des conditions de réussite importantes des programmes de réduction du déficit est de ne pas se limiter à une stratégie d'assainissement « défensive », mais de les associer à des éléments « offensifs » (infrastructures, recherche-développement) de nature à renforcer le développement économique futur.

L'importance du rôle joué par les anticipations dans les programmes d'assainissement budgétaire concluants transparaît, par exemple, dans les cas du Danemark (1983-86) et de l'Irlande (1987-89). **Contrairement aux idées reçues, leurs ajustements de grande ampleur (dont on escomptait un effet de freinage sur l'activité à court terme) ont eu des répercussions positives sur l'économie.** D'autres pays ont connu des expériences similaires. Ainsi, en 1996, lorsque la Suède a été confrontée à un ralentissement de l'activité, elle a opté pour de nouvelles mesures de réduction du déficit qui ont eu un effet de relance en renforçant la confiance des agents économiques. Des effets similaires ont été observés en Finlande.

Comme le montrent les cas du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande et de la Suède, l'annonce et l'adoption d'un programme crédible d'assainissement des finances publiques peut réduire la prime de risque sur les instruments de la dette publique exigée par les créanciers, stimuler l'investissement *via* la baisse des taux d'intérêt, et/ou exercer un effet de richesse positif, dans la mesure où les anticipations des agents économiques concernant la charge fiscale qu'ils auront à assumer sur toute la durée de leur vie sont réduites par leur perception d'une diminution des besoins de financement de l'État. Bien que la faiblesse actuelle des taux appliqués à la dette publique puisse atténuer les avantages découlant de la réduction des primes de risque dans le cas de certains pays, les effets de l'annonce et de l'adoption d'un plan d'assainissement crédible ont été particulièrement prononcés pour les États confrontés à des problèmes budgétaires substantiels par le passé. **Même d'amples restrictions budgétaires peuvent revêtir un caractère expansionniste, dans la mesure où elles marquent une réorientation durable et décisive de la politique budgétaire.**

3. Éliminer un déficit important est un « projet de société », pas un exercice budgétaire banal.

Un exercice budgétaire repose souvent sur un petit nombre de personnes travaillant dans un relatif secret. L'élimination d'un déficit important a pour but de faire concorder la capacité budgétaire d'un État avec ses besoins de financement, notamment pour les nouvelles priorités gouvernementales. Le comblement d'un déficit important passe par un réajustement du rôle joué

par l'État dans la société, ainsi que l'a clairement montré l'expérience canadienne des années 90. En conséquence, ce type de projet exige une approche plus ouverte et intégratrice, faisant appel à l'ensemble de l'administration. Par ailleurs, plus encore que dans une procédure budgétaire banale, il faut, dans le cadre d'une telle approche, mettre davantage l'accent sur l'évaluation des programmes, les audits d'optimisation des ressources, et les analyses coûts-avantages.

4. Néanmoins, les programmes de réduction de déficits budgétaires importants doivent être mis en œuvre à partir du centre de l'administration nationale et dans un cadre global s'appliquant à l'ensemble de l'administration.

L'élaboration des propositions d'économies ne peut être abandonnée aux responsables des ministères fonctionnels, dans la mesure où il n'est pas dans leur intérêt de définir des propositions de programmes assorties d'amples économies. Les propositions d'économies devraient venir du centre de l'administration nationale, c'est-à-dire du ministre des Finances et/ou du Premier ministre. Toutefois, étant donné que le centre de l'administration dispose d'informations moins détaillées sur l'action publique, des procédures spéciales – telles que des examens des programmes ou des dépenses – sont nécessaires pour réunir des informations importantes sur le fonctionnement des programmes, afin d'aider le centre de l'administration à élaborer des propositions. De tels examens ont été utilisés en Australie, au Canada, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Outre la nécessité de mettre en œuvre les programmes de réduction des déficits à partir du centre de l'administration, il faut également que ces programmes s'inscrivent dans un cadre global s'appliquant à l'ensemble de l'administration. Les ministres responsables et les bénéficiaires des différents programmes parviennent depuis fort longtemps à les protéger des coupes, car les avantages qu'ils en retirent l'emportent sur les coûts qu'ils représentent pour le reste de la collectivité. Toute coupe affectant un programme particulier déclenche une vive réaction de la part de ses bénéficiaires. Toutefois, la portée de l'*Examen des programmes* du Canada, par exemple, a permis de mettre plus aisément en balance les intérêts particuliers et l'intérêt général. Le jugement de l'opinion publique sur les mérites de cette approche s'est articulé autour de la relative équité des propositions quant à leur répartition entre régions, groupes et niveaux de revenus. De manière générale, une entreprise d'assainissement des finances publiques ne peut aboutir que si le train de réformes envisagé porte sur l'ensemble des programmes.

5. Les programmes d'assainissement budgétaire les plus concluants reposent sur des ajustements pluriannuels de grande ampleur ; en fait, cette ampleur peut rendre possibles des réformes qui seraient politiquement irréalisables isolément.

Les pays suivants, entre autres, ont procédé à des ajustements de grande ampleur : la Suède (à hauteur de 17 points de PIB), le Danemark (13.5 points de PIB), la Grèce (12 points de PIB), le Canada (10 points de PIB) et le Portugal (8.5 points de PIB). Parmi ces ajustements, environ la moitié a eu une durée d'un à deux ans, tandis que l'autre moitié s'est étalée sur des périodes plus longues. Au nombre des plus concluants figuraient ceux du Canada (un programme d'une durée de quatre ans), du Danemark (quatre ans), de la Suède (sept ans) et de la Finlande (neuf ans).

Les facteurs considérés comme cruciaux pour la réussite des ajustements budgétaires sont :

- leur ampleur (les ajustements les plus importants ont eu un impact positif plus marqué) ;
- leur durée (les ajustements particulièrement concluants se sont étalés sur plusieurs années) ;
- leur composition (les coupes dans les dépenses ont eu tendance à se traduire par les réductions de déficit les plus durables, et à renforcer la probabilité d'effets macroéconomiques positifs, mais les modifications de la fiscalité ont également joué un rôle important) ;
- la situation des finances publiques (plus elle est dégradée, plus il y a de chances que les effets de l'ajustement entrepris soient positifs) ; et
- les niveaux initiaux des dépenses et des impôts (la plupart des programmes comprenaient à la fois des dispositions relatives à la fiscalité et aux dépenses).

6. Une crise peut faciliter l'adoption d'un programme de réduction du déficit.

« [Plus] la situation des finances publiques est dégradée, plus il est probable que la correction budgétaire entreprise soit durable⁵. » Cela tient au

5. Martin Larch et Alessandro Turrini, « Received wisdom and beyond: Lessons from fiscal consolidation in the EU », *Economic Papers* 320, Direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne, avril 2008.

fait que l'opinion publique est davantage susceptible de percevoir les avantages d'une politique budgétaire responsable et de soutenir des mesures énergiques lorsque la situation est manifestement précaire.

Contrairement aux idées reçues, une réduction du déficit peut être politiquement avantageuse dans certaines circonstances. Au Danemark, l'adhésion de l'opinion publique au programme d'assainissement budgétaire du gouvernement a été renforcée par la crainte que la notation du pays sur les marchés de capitaux mondiaux ne pût être révisée à la baisse, après qu'une agence de notation de premier plan eut émis un avertissement. En Irlande, lorsque la première tentative d'assainissement budgétaire a échoué, le parti au gouvernement en a été écarté. Il est revenu au pouvoir plusieurs années plus tard en faisant campagne sur un programme d'austérité budgétaire, alors même que la situation économique et celle des finances publiques s'étaient dégradées. L'adhésion de la population à l'assainissement budgétaire en Finlande et en Suède était liée au sentiment généralisé que le pays était en crise, et qu'il fallait y remédier.

7. Il faut tout mettre sur la table. La réduction du déficit a plus de chances d'être durable lorsque les autorités s'attaquent aussi aux questions politiquement sensibles – notamment aux transferts et subventions.

Les autorités doivent mettre sur la table tant la question des dépenses que celle des recettes pour pouvoir espérer parvenir à un « grand compromis », dans le cadre duquel toutes les parties soient incitées à négocier un programme global de réformes. Dans de nombreux pays, l'ampleur du problème est telle que des hausses d'impôts et des coupes dans les dépenses devront inévitablement faire partie de tout programme final. Compte tenu de l'ampleur des transferts monétaires aux entreprises et aux citoyens en proportion des dépenses publiques, les coupes pratiquées dans ces domaines ont contribué à nombre de programmes de réduction du déficit. Ainsi, les assainissements entrepris au Canada et en Suède ont reposé de manière importante sur des réformes durables de leur système de sécurité sociale, auquel on a donné une assise financière solide en mettant en place des mécanismes à déclenchement automatique pour préserver leur intégrité financière. En outre, les réductions des transferts et des subventions tendent à accroître les chances de stabilisation du ratio dette/PIB, peut-être parce que de telles coupes témoignent d'un engagement fort en faveur de la réduction des dépenses.

8. Les programmes d'assainissement budgétaire doivent privilégier les coupes dans les dépenses.

Les programmes d'assainissement concluants reposent généralement sur une répartition de la charge à raison de 80 % environ pour les dépenses et de 20 % pour les augmentations d'impôts⁶. Cette règle empirique souffre cependant des exceptions ; parmi les facteurs importants qui influent sur cette répartition de la charge figurent la situation des économies nationale et mondiale et l'orientation de la politique monétaire. Néanmoins, une politique de maîtrise des dépenses (notamment en matière de transferts et de consommation publics) est plus susceptible de déboucher sur un assainissement budgétaire durable, et de meilleures performances économiques, que des hausses d'impôts.

Quelques exemples de réussites en matière de réduction du déficit

Danemark (1983-86) : la dette publique a explosé au début des années 80, passant de 29 % à 65 % du produit intérieur brut (PIB), des mesures de relance ayant été adoptées au cours de la récession mondiale. L'importance de la charge d'intérêt a rendu la situation encore plus difficile. Le gouvernement a opté pour un repli budgétaire marqué (conjuguant des hausses d'impôts et des coupes dans les dépenses) après qu'une agence de notation financière eut placé sous surveillance sa dette extérieure, et que la question de la viabilité des finances publiques eut commencé à préoccuper l'opinion publique. Quatre ans après le début de cet assainissement budgétaire, le solde primaire s'était amélioré de plus de 15 points de PIB et le ratio dette/PIB avait diminué. Le PIB en valeur réel a augmenté en volume de 3.6 % par an en moyenne pendant cette période d'assainissement.

Irlande (1982-84, 1986-89) : comme celle de la plupart des autres pays européens, la situation budgétaire de l'Irlande s'était fortement dégradée au début des années 80. En 1981, l'Irlande affichait un ratio dette/PIB de 87 % et le service de sa dette exigeait 8.3 % de son produit intérieur brut. Après l'échec d'une première tentative d'assainissement (la situation économique ne s'était pas améliorée et l'action avait perdu tout soutien politique), une seconde a été faite vers la fin de la décennie, sous la forme d'un programme d'austérité radical fondé sur une réduction des dépenses et un élargissement de la base d'imposition, accompagné d'une dévaluation marquée, qui a débouché sur une forte diminution du déficit et du ratio dette/PIB.

6. Andrew Lilico, Ed Holmes, et Hiba Sameen, « Controlling Spending and Government Deficits: Lessons from History and International Experience », *Policy Exchange*, Londres, 2009.

Quelques exemples de réussites en matière de réduction du déficit *(suite)*

Nouvelle-Zélande (1986-2001) : affichant des déficits persistants supérieurs à 6 % du PIB dans les années 80, la Nouvelle-Zélande a accumulé une dette publique d'un niveau insoutenable. Le pays affichait une croissance économique quasiment nulle, une inflation élevée et une perte de confiance des consommateurs, ce qui a débouché sur une crise monétaire qui a contraint le gouvernement à agir au milieu des années 80, puis de nouveau au début des années 90. La Nouvelle-Zélande a engagé des réformes économiques et budgétaires d'envergure pour regagner la confiance des investisseurs étrangers, et accroître ses marges de manœuvre budgétaires futures. Le gouvernement a allégé la réglementation (notamment en matière de salaires et de prix), réduit les dépenses de plus de 7 points de PIB, et divisé par deux le nombre de salariés du secteur public. De 1986 à 2001, le ratio dette/PIB a été ramené de 72 % à 30 %.

Finlande (1992-2000) : à la suite d'une grave crise bancaire, la Finlande s'est trouvée confrontée à d'amples déficits (de l'ordre de 8 % du PIB) et à une montée rapide de sa dette (58 % du PIB). Motivé par un soutien politique fort apporté à l'objectif d'une remise en ordre permettant de remplir les conditions d'entrée dans la zone euro, ainsi que par la nécessité de remédier aux problèmes de financement extérieur, le gouvernement a lancé un programme d'assainissement des finances publiques consistant en un cadre budgétaire à moyen terme, des réformes des droits à prestations, des coupes dans les dépenses et une réforme des impôts. En 2000, le ratio dette/PIB était inférieur à 45 %, et le solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques s'était amélioré en termes cumulés de 10 points de PIB par rapport à 1992.

Espagne (1993-97) : la situation des finances publiques de l'Espagne se dégradait depuis la fin des années 80. En 1995, son déficit budgétaire excédait 7 % du PIB et sa dette publique était supérieure à 70 % du produit intérieur brut. Étant donné les problèmes de financement extérieur auxquels il était confronté et le fort soutien du public à l'adoption de mesures de discipline budgétaire pour préparer l'entrée dans la zone euro, le gouvernement a adopté un programme d'assainissement budgétaire qui mettait l'accent sur la réduction des dépenses (notamment des coupes dans les transferts sociaux, dans la masse salariale des administrations publiques et dans les dépenses de santé) mais incluait également une réforme des impôts. Le solde budgétaire a enregistré en termes cumulés une amélioration de l'ordre de 4 points de PIB par rapport à 1993.

Canada (1994-99) : en procédant à un exercice approfondi d'*Examens des programmes* au milieu des années 90, le Canada a comblé un important déficit budgétaire entre 1994 et 1997. Du fait de ces examens, les dépenses consacrées aux programmes ont diminué en termes absolus de plus de 10 % entre 1994-95 et 1996-97, passant de 16.8 % du PIB en 1993-94 à 12.1 % en 1999-2000. La moitié de ces réductions était imputable à des modifications des programmes législatifs, notamment des prestations d'assurance-emploi versées aux personnes et des transferts fiscaux aux provinces. Le Canada a enregistré des excédents jusqu'en 2007-08, et ramené son ratio dette/PIB de près de 70 % en 1995-96 à moins de 30 % en 2007-08.

Quelques exemples de réussites en matière de réduction du déficit *(suite)*

Suède (1994-2000) : la situation budgétaire de la Suède s'est sérieusement dégradée au début des années 90, en raison d'une crise économique et bancaire. En pleine récession, le gouvernement a adopté un programme d'assainissement des finances publiques destiné à ramener le budget à l'équilibre en durcissant les critères d'octroi des transferts destinés aux ménages, et en augmentant divers impôts. En conséquence de ces efforts, la situation budgétaire est passée d'un déficit de plus de 11 % du PIB à un excédent équivalent à 5 % du produit intérieur brut, et le ratio dette/PIB a été réduit de 72 % à 55 % en 2000.

9. Le calendrier est essentiel : un programme de réduction du déficit doit généralement être appliqué progressivement, mais le plus important est de mener une politique budgétaire anticyclique.

Dans les pays ayant entrepris des ajustements budgétaires de grande ampleur, une mise en œuvre plus progressive a souvent donné de meilleurs résultats macroéconomiques. Une application graduelle permet aussi généralement un ajustement plus fluide, ce qui est particulièrement important d'un point de vue politique et économique lorsque l'ajustement requis est de grande ampleur. Néanmoins, une mise en œuvre progressive peut susciter une résistance organisée qui se renforce au fil du temps. L'Autriche, par exemple, a obtenu de bons résultats en optant pour des solutions de type « big bang ».

Dans les circonstances actuelles, la question du calendrier est particulièrement cruciale. Normalement, il n'est pas jugé souhaitable de repousser l'ajustement visé. D'un simple point de vue financier, tout report entraîne un gonflement de la dette – et donc du coût assumé par la population – du fait de l'alourdissement du service de la dette. En conséquence, l'ajustement budgétaire requis sera en définitive plus ample. En outre, dans certaines circonstances, une crise budgétaire peut exiger des ajustements immédiats et spectaculaires destinés à rouvrir le robinet du crédit à court terme. Ainsi, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède ont subi des pressions immédiates découlant du retrait des financements extérieurs. Dans les conditions actuelles toutefois, il faudrait peut-être attendre, pour démanteler les mesures de relance budgétaire, que l'économie soit plus vigoureuse et que la confiance du public dans la viabilité des marchés de capitaux ait été rétablie.

10. Une conjoncture économique maussade ne doit pas servir de prétexte pour repousser l'annonce d'un programme d'assainissement budgétaire.

Les préoccupations concernant la reprise ne signifient pas que des modifications de l'action publique ne puissent être annoncées à l'avance. En fait, il « faudrait annoncer dès maintenant des mesures crédibles d'assainissement à moyen terme afin de convaincre davantage les marchés que les gouvernements sont déterminés à en revenir à une situation budgétaire viable. Cela devrait contribuer à stabiliser à l'avenir les anticipations inflationnistes et à limiter la hausse des taux d'intérêt à long terme que devrait provoquer l'élimination des mesures de relance monétaire⁷ ». Reporter de manière excessive l'élaboration, l'annonce et la mise en œuvre d'un programme pourrait se révéler déstabilisant pour l'économie et, à terme, faire avorter la reprise.

11. Des règles et des institutions budgétaires peuvent renforcer la discipline budgétaire, ce qui pourrait être particulièrement utile dans le cadre de programmes d'ajustement pluriannuels⁸.

Un programme pluriannuel conjugué à des règles budgétaires claires limitant les dépenses (y compris les dépenses fiscales) peut améliorer la crédibilité de l'action publique en revêtant un caractère anticyclique, en renforçant la discipline budgétaire, et en offrant davantage de transparence, de responsabilité et de certitude⁹. Un tel programme budgétaire peut également aider les dirigeants à maintenir les finances publiques sur une trajectoire adéquate. Ainsi, dans le cas de la Suède, après l'amélioration de la situation des finances publiques consécutive à l'adoption d'un programme budgétaire, les autorités ont annoncé un objectif à moyen terme (un excédent équivalant à 2 % du PIB sur la durée du cycle) pour éviter une répétition des problèmes budgétaires. Les règles budgétaires intégrant des objectifs de

7. *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, novembre 2009.

8. « Les règles les plus fermes ont un fondement constitutionnel et ne prévoient pas de marge d'ajustement des objectifs ; des autorités indépendantes en surveillent l'application et en assurent le respect ; elles comprennent des mécanismes automatiques de correction et de sanction en cas de non-respect ; enfin, elles sont suivies de près par les médias. » (*Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, 2007)

9. Barry Anderson et Joseph J. Minarik (2005), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *OECD Journal on Budgeting*, Volume 5, Number 4.

dépenses tendent à aller de pair avec des ajustements plus amples et plus longs, et des taux de réussite plus élevés.

12. Plus la population, les organismes publics compétents, les administrations infranationales et les autres parties prenantes sont impliqués, plus le programme d'assainissement budgétaire est concluant.

Il est difficile de faire comprendre à la population la nécessité de rétablir la viabilité des finances publiques en réduisant le déficit, et de la faire adhérer à cet objectif, mais ce n'est pas impossible. Une stratégie de communication mettant l'accent sur l'équilibre social et l'équité – entre l'ensemble des niveaux d'administration, des organismes publics, des catégories de revenus et des générations – doit faire partie intégrante de tout programme d'assainissement. Il est particulièrement important de coordonner l'action entreprise avec les administrations infranationales, afin de garantir la cohérence des efforts déployés en matière de réduction du déficit. Les interactions avec d'autres parties prenantes peuvent également être utiles : des pressions exercées par les pairs résultant du recours à des autorités de surveillance de la viabilité des finances publiques, ou à la coordination des politiques budgétaires avec d'autres pays peuvent étayer les mesures politiques délicates qui s'imposent.

Il convient cependant de mettre également l'accent sur le débat public. L'expérience du Canada rappelle qu'un consensus fort dans les milieux qui influent sur l'opinion ne garantit pas les meilleures décisions, ni les meilleurs résultats, en termes d'action publique. En fait, plus ce consensus est fort, plus il est légitime de remettre en cause le statu quo et d'examiner différentes options. Le débat améliore la compréhension de ces options par le public, et renforce la probabilité que des décisions judicieuses soient prises. Néanmoins, les autorités doivent veiller à ce que l'implication de la population dans l'élaboration des programmes d'assainissement ne retarde pas la mise en oeuvre de ces programmes à moyen terme.

13. Il est préférable qu'un pays adopte lui-même des dispositions spécifiques pour réduire ses déficits, avant que de telles mesures ne lui soient imposées par d'autres.

Ce sont généralement les pays en développement, plutôt que les pays développés, qui connaissent de véritables crises budgétaires, dans la mesure où leurs marges de manœuvre budgétaires et financières sont la plupart du temps plus limitées. Les erreurs de politique budgétaire ne peuvent être persistantes dans les pays en développement. Étant donné qu'ils sont plus

tributaires des financements extérieurs (essentiellement des capitaux à court terme, les créanciers s'efforçant de minimiser leurs risques), les pays en développement sont en effet généralement plus exposés au risque de fuite des capitaux. Les pays industriels ne sont pas pour autant à l'abri de ce type de phénomène. Ainsi, les créanciers de la France avaient attaqué sa monnaie, et le gouvernement avait été contraint de la dévaluer à deux reprises, après avoir engagé une politique de relance budgétaire pour lutter contre la récession mondiale des années 80 – prenant le contre-pied de la stratégie adoptée par ses partenaires du système monétaire européen (SME). La France avait ensuite changé de cap pour adopter un programme d'austérité budgétaire.

Qu'elle soit vécue par un pays développé ou en développement, une crise classique de stabilisation liée aux finances publiques se produit lorsque les investisseurs fuient un pays confronté à des problèmes de viabilité de la dette et de solvabilité, suscitant des craintes d'hyperinflation, voire de défaut de paiement. Les gouvernements peuvent alors se trouver contraints à des ajustements immédiats et spectaculaires : relever fortement les taux d'intérêt pour défendre la monnaie et entreprendre un assainissement budgétaire rapide en procédant à d'amples hausses d'impôts et/ou à des coupes marquées dans les dépenses publiques pour stabiliser la situation budgétaire. Ces mesures peuvent déboucher sur des pertes de production et mettre les citoyens en difficulté, et il peut falloir un temps considérable pour rétablir la confiance des investisseurs et regagner l'accès aux financements extérieurs. Il est évidemment nettement préférable d'éviter une telle situation.

Réduction de l'emploi public

14. Les réductions d'effectifs peuvent être durables si elles reposent sur des décisions explicites des autorités de revoir à la baisse certains programmes, ou sur des gains de productivité crédibles.

On n'insistera jamais assez sur la différence entre les réductions d'effectifs qui résultent de décisions arbitraires et celles qui découlent en bonne logique de modifications des programmes. Les gouvernements changent de politique, et les effectifs des administrations publiques peuvent et doivent évoluer en conséquence. Néanmoins, les changements d'effectifs qui ne reposent pas sur une analyse de fond des programmes ne durent pas, et peuvent finir par creuser les déficits futurs. Les réductions d'effectifs peuvent également résulter de réformes axées sur les performances organisationnelles, passant notamment par une redéfinition des missions et des résultats attendus (plans d'activités et d'exécution), une révision de la

politique de gestion prévisionnelle des effectifs, et une évolution vers la gestion des compétences.

15. Des réductions et des gels d'application générale touchant les différents programmes et services de manière indifférenciée peuvent avoir des effets pervers et ne pas renforcer la viabilité des finances publiques.

De telles réductions peuvent saper la qualité des services publics, entraîner une diminution de la quantité de services offerts pour le même niveau d'imposition des contribuables, et nuire au moral des salariés du service public. Au fil du temps, elles peuvent battre en brèche la confiance des citoyens dans le gouvernement, le secteur public et les organismes publics. En outre, les réductions de ce type ne contribuent généralement pas à alléger les déficits d'une manière propice au renforcement de la viabilité des finances publiques. Cela tient à différentes raisons :

- Les réductions de personnel arbitraires sont généralement annulées dans un délai de cinq à dix ans, si la demande de services de la population n'a pas diminué ou si aucune modification n'a été apportée aux modalités concrètes de prestation. Même dans les cas où les réductions effectuées ont été concluantes, leurs répercussions sont restées limitées, la rémunération des fonctionnaires ne représentant en général qu'un quart environ des dépenses publiques.
- Certaines réductions d'effectifs résultent en fait de changements institutionnels « cachés », résidant dans la transformation d'organismes publics en entités d'un autre type, qui peuvent avoir une sorte de statut hybride mais restent financées par l'État ou par des redevances à caractère obligatoire, ou qui sont, dans le meilleur des cas, des organismes semi-privés.
- Les réductions d'effectifs tendent à susciter une anxiété considérable. Pendant leur mise en œuvre, les personnes concernées tendent à se concentrer sur la préservation de leur emploi et de leur carrière, au détriment de la prestation des services publics. De plus, l'application de ce type de programme peut constituer une erreur en période de crise économique, alors que le secteur public peut jouer un rôle stabilisant dans l'économie et la société. Cela vaut tout particulièrement lorsque le chômage est élevé et aggravé par les réductions d'effectifs, ou lorsque les allocations de chômage sont limitées.

- Les meilleurs éléments tendent à partir les premiers, et le secteur public doit se contenter des individus les moins productifs. En outre, lorsque l'État recommence à embaucher, il doit former les personnes recrutées et consacrer aux procédures de recrutement de précieuses ressources.
- Les réductions d'effectifs motivées par des considérations politiques risquent également de nuire à la continuité de l'action publique, en sapant la culture professionnelle de certains organismes, alors que cette culture peut être une source de valeurs, de capacités, de connaissances et de mémoire nécessaire à des prestations de services efficaces.
- De nombreux pays se caractérisent par des services publics au personnel vieillissant (plus âgé que le reste de la population) et réduisent leurs effectifs à la faveur des départs en retraite. De telles réductions peuvent avoir des effets perturbateurs plus limités que des compressions de personnel d'application générale, mais si elles vont de pair avec des incitations à la retraite pour les travailleurs âgés, elles peuvent déboucher sur une augmentation des dépenses de retraite. Par ailleurs, si une accélération du rythme des départs en retraite se conjugue à des réductions d'effectifs d'application générale, la capacité de prestation des services publics peut s'en trouver sensiblement affectée.

16. Des mesures d'efficacité peuvent faciliter les redéploiements internes de ressources vers des domaines prioritaires, mais ils sont peu susceptibles de contribuer sensiblement à l'élimination d'un déficit important.

Il n'est pas vraiment possible de faire l'économie d'un choix quant à l'importance relative des programmes publics pour combler un déficit important. Les décisions concernant le personnel peuvent et doivent faire suite à ces choix, et non l'inverse.

Néanmoins, les pays ne doivent pas laisser passer l'occasion de réaliser des économies sur le plan de la gestion, notamment dans les domaines d'action prioritaires. Un programme de réduction du déficit offre un cadre potentiel pour remettre l'accent sur le renforcement de la productivité et l'optimisation des ressources du secteur public – en investissant dans les technologies de l'information et de la communication (TIC), en réorganisant les procédures, en recourant à des mécanismes de type marché, et en utilisant des services partagés – et pour redistribuer les bénéfices engrangés dans le cadre de la procédure budgétaire.

Il est possible d'inciter à améliorer les procédés en partageant les fruits des gains de productivité entre les organismes du secteur public, d'une part, et le trésor public, d'autre part. Si une telle approche réduit la part d'économies réalisée par programme, elle peut renforcer le ralliement aux efforts de productivité et leur acceptation et, partant, la pérennité des réductions sur le long terme. En outre, ces efforts de productivité peuvent passer par l'utilisation de mécanismes de type marché dans une optique incitative, tant sur le plan interne qu'externe, fondée sur un large éventail d'outils, tels que la sous-traitance ou la rémunération liée aux performances.

Des gains de productivité peuvent également être réalisés au niveau de l'ensemble de l'administration en cernant les possibilités d'économies d'échelle. Ainsi, selon une évaluation du programme mis en œuvre en Australie pour réaliser des gains d'efficacité, les petits organismes publics n'ont pas la même capacité que les grands d'absorber des réductions de ressources et d'améliorer leurs procédures. Lorsque les organismes du secteur public touchent à la limite des gains d'efficacité qu'ils peuvent réaliser dans le seul cadre de leur périmètre organisationnel, l'adoption d'une approche transversale peut permettre de trouver de nouveaux gisements d'efficacité à l'échelle de l'administration dans son ensemble – par exemple par le biais de centres de services partagés et d'une centralisation de la passation des marchés publics.

Le rapport entre le personnel employé par l'administration centrale et les effectifs des administrations infranationales doit également être pris en considération. La majorité des fonctionnaires sont employés par les administrations infranationales : en 2005, 62 % d'entre eux travaillaient pour les administrations d'États fédérés, de régions ou de communes, et leurs conditions d'emploi et de travail différaient souvent de celles de leurs homologues travaillant pour l'administration centrale.

Réforme de la réglementation

17. Un allègement de la réglementation interne à l'administration peut également contribuer à améliorer la situation.

Une simplification de la réglementation interne à l'administration peut permettre des gains d'efficacité et de productivité, contribuant à l'assainissement des finances publiques. Les charges administratives que l'État impose à ses propres services et agents – la réglementation interne à l'administration – peut représenter un coût important. La multiplication des rapports et procédures peut provoquer des retards, réduire le temps consacré par le personnel au travail de fond, et contribuer à alimenter une culture dissuadant l'initiative et la prise de risque. L'assainissement budgétaire

pousse les administrations à réexaminer leur mode de fonctionnement interne. Nombre d'administrations des pays de l'OCDE sont en train d'examiner la fréquence des rapports internes, et même la justification initiale de certaines règles et obligations déclaratives. Cela peut se faire tout en tenant compte de préoccupations légitimes en termes de responsabilité et de transparence. Les méthodes et stratégies appliquées pour alléger la réglementation interne à l'administration peuvent être élaborées par adaptation de programmes de simplification des formalités administratives s'appliquant à la réglementation relative au secteur privé. Ces programmes reposent sur une mesure des charges réglementaires existantes par ministère, la définition d'objectifs, une approche s'appliquant à l'ensemble de l'administration, une révision des protocoles et des systèmes de partage des données, et une évaluation *ex post*.

Externalisation

18. L'externalisation ne débouche sur des économies à long terme que lorsqu'elle se fonde sur une analyse économique rigoureuse et reflète des jugements apolitiques sur la manière la plus efficiente de fournir les services publics.

Tout comme les réductions d'effectifs arbitraires mentionnées précédemment, les programmes d'externalisation motivés par des objectifs de compression de personnel finissent généralement par creuser les déficits au bout de quelques années et/ou entraîner une nette dégradation qualitative et quantitative des prestations de services. Néanmoins, des mesures d'externalisation fondées sur une analyse économique rigoureuse peuvent permettre de réaliser des économies : en moyenne, 45 % des biens et services utilisés dans la production de l'administration sont sous-traités dans les pays de l'OCDE – un chiffre qui est resté relativement stable au cours des 20 dernières années. Parallèlement, les États recourent de plus en plus à des entités privées et à but non lucratif pour fournir directement des biens et services à leurs citoyens. En 2008, 19 % de l'ensemble des biens et services financés par les pouvoirs publics étaient fournis directement aux citoyens par des acteurs privés, alors que ce chiffre n'était que de 13 % en 1995. Néanmoins, le recours à l'externalisation et à des prestataires du secteur privé n'est pas en soi une garantie d'amélioration de l'efficacité du secteur public. Même les contrats de sous-traitance concluants sont très difficiles à gérer, dans la mesure où le risque de défaut de prestation exige des ressources supplémentaires qui peuvent réduire le montant des éventuelles économies réalisées.

“Yes you can!”

19. La leçon peut-être la plus importante est qu’il est possible de mener à bien un programme ambitieux de réduction du déficit.

En présence d’un soutien politique fort, favorisant **l’action**, l’expérience de nombreux pays montre qu’il est possible de mettre en œuvre avec succès des réformes ambitieuses et de faire des choix fondés sur des principes, défendables devant les citoyens et les fonctionnaires. La transparence est une condition cruciale de réussite pour tout programme d’assainissement budgétaire. Si le public comprend la raison d’être des mesures adoptées et s’il est convaincu de leur nécessité, la probabilité d’un succès durable est nettement plus grande. En outre, faire exactement ce qui a été annoncé semble être une stratégie plus souvent couronnée de succès que de se vanter de faire beaucoup et ne produire que peu, ou au contraire de promettre peu et de produire beaucoup.

Il faut également se rappeler que dans plusieurs cas, des programmes d’assainissement concluants ont été précédés de tentatives qui ont échoué. Ainsi, le Canada avait subi trois échecs avant l’assainissement budgétaire des années 90. Les efforts de maîtrise des dépenses déployés par l’Irlande et les Pays-Bas n’ont pas abouti immédiatement, et les coupes effectuées dans les dépenses au Royaume-Uni à la fin des années 70 et au milieu des années 80 avaient été précédées d’échecs. En résumé, **il faut persévérer !**

Conclusions

Alors que les pays sortent de la crise économique et financière avec des finances publiques dont la situation s'est fortement dégradée, il leur faut un programme de redressement budgétaire destiné à réduire la charge de la dette avant que les pressions s'exerçant à long terme sur les finances publiques (en particulier celles liées au vieillissement démographique et aux soins de santé) ne se fassent pleinement sentir. Comme l'indiquent les précédents exemples, l'adoption d'un programme d'assainissement budgétaire est importante – et nécessaire. Un programme pluriannuel de réduction du déficit offre aux citoyens et aux créanciers la possibilité de s'adapter progressivement, et fournit un cadre de discipline budgétaire permettant de revenir à une gestion plus raisonnable des finances publiques. Même s'il ne doit pas être mis en œuvre avant que l'économie n'ait retrouvé une assise plus solide et que la confiance du public dans les marchés de capitaux n'ait été restaurée, l'adoption et l'annonce d'un programme crédible de réduction du déficit peut favoriser la reprise, en atténuant les craintes d'inflation ou d'instabilité monétaire. En l'absence d'un tel programme, les créanciers finiront par exiger une prime de risque croissante pour la détention de titres de la dette publique, ce qui pourrait ralentir, voire étouffer la reprise. Si la situation budgétaire continue à se dégrader, il arrivera un stade auquel la prime de risque ne suffira plus à inciter les créanciers à acquérir des instruments de la dette publique. Ce stade pourrait être atteint si l'inflation s'accélère, si les craintes de défaut de paiement s'accroissent, ou si les instruments financiers offerts ailleurs paraissent plus attrayants, amenant les investisseurs à transférer leurs capitaux vers des pays plus sûrs.

Il n'est pas trop tôt pour préparer l'avenir. En fait, il est essentiel que les pays s'attellent à la tâche dès maintenant.

L'OCDE peut aider le Groupe des Vingt (G20) à assurer le suivi des programmes d'assainissement budgétaire, et les pays à élaborer et mettre en œuvre ces programmes. En matière de gouvernance publique, il est deux domaines dans lesquels les activités de l'OCDE présentent un intérêt tout particulier. D'une part, le Groupe de travail des Hauts responsables du budget procède de longue date à des exercices approfondis d'examen par les pairs des politiques et procédures budgétaires des pays, afin de les aider à cerner les meilleures pratiques et stratégies en matière d'assainissement des finances publiques. D'autre part, les études exhaustives sur la gestion publique réalisées par l'OCDE peuvent fournir aux pays des stratégies applicables à l'ensemble de l'administration pour réexaminer leurs programmes, et les aider à améliorer la mise en œuvre des mesures de réduction du déficit, en tenant compte des interactions entre domaines de la gestion publique.