

VI. DÉPENSES PUBLIQUES : AMÉLIORER LE RAPPORT COUTS-RÉSULTATS

Introduction

Pour freiner la croissance des dépenses publiques et accroître leur efficacité...

Les dépenses publiques ont augmenté régulièrement en proportion du PIB entre le milieu des années 60 et le milieu des années 90, mais cette tendance s'est atténuée depuis. L'augmentation des dépenses résultant du développement continu des programmes sociaux a été en partie compensée par des facteurs temporaires ou ponctuels. Cependant, il est probable que les pressions sur les dépenses publiques vont s'intensifier, notamment sous l'effet du vieillissement des populations. Étant donné que la plupart des économies de l'OCDE ne peuvent pratiquement plus accroître leurs recettes fiscales ou leur endettement pour financer des dépenses plus élevées, il est aujourd'hui indispensable de freiner la croissance des dépenses publiques tout en améliorant leur efficacité économique. Cela impliquera des choix difficiles quant à l'affectation des ressources, d'autant que les programmes de dépenses publiques ont aussi un rôle important à jouer sur les plans de la croissance économique et de l'équité. Le présent chapitre décrit une stratégie de réforme allant dans ce sens et s'appuyant sur des études détaillées consacrées à plus des deux tiers des pays de l'OCDE¹. Trois principaux champs d'action sont identifiés : le processus budgétaire, les pratiques en matière de gestion et l'utilisation des mécanismes du marché pour ajuster l'offre et la demande de services publics.

... il faut réformer le processus budgétaire...

Pour améliorer l'efficacité du *processus budgétaire* tout en assurant la viabilité des finances publiques, de nombreux pays ont adopté des règles budgétaires ou renforcé celles dont ils s'étaient déjà dotés, soit en imposant un seuil maximum de dépenses, soit en plafonnant les impôts, le solde budgétaire ou la dette. Cependant, pour pouvoir être utilisées de façon efficace, ces règles doivent s'accompagner de principes budgétaires propres à assurer une affectation efficace des ressources financières entre les programmes de dépenses. En particulier, il faut établir des plans à plus long terme tout en réduisant la fragmentation des budgets (en incorporant les

1. Ce chapitre s'inspire dans une large mesure des *Études économiques* par pays réalisées par l'OCDE, notamment leurs chapitres analysant de façon approfondie les dépenses publiques de 21 d'entre eux. Dans nombre de cas, une version révisée de ces chapitres est disponible gratuitement sur le site de l'OCDE. Bien que d'autres sources d'information aient été utilisées, les références aux pays reflètent en grande partie cette couverture non exhaustive. Une synthèse plus détaillée des chapitres des *Études économiques* par pays consacrés aux dépenses publiques et des informations disponibles ailleurs est présentée dans Joumard *et al.* (2003).

dépenses fiscales dans le cadre budgétaire, en contrôlant les fonds extrabudgétaires et en surveillant les engagements conditionnels, comme ceux qui découlent des garanties de crédit et des régimes publics de retraite, par exemple) et en mettant davantage l'accent sur les résultats auxquels aboutissent les dépenses publiques.

... et les pratiques de gestion dans le secteur public...

Les principes de gestion dans le secteur public ont été renouvelés dans plusieurs pays de l'OCDE. Le passage à des principes de gestion axée sur les résultats suppose que les autorités définissent des objectifs en termes de volume d'activité ou d'impact de l'action publique, tandis que les gestionnaires décident des meilleurs moyens d'atteindre ces objectifs. Cependant, d'importantes difficultés de mise en œuvre se sont présentées dans ce domaine. En particulier, il est indispensable d'identifier de bons indicateurs de performance et de mettre au point des mécanismes d'incitation appropriés pour encourager les entités publiques à atteindre les résultats souhaités, si l'on veut que ces nouvelles méthodes de gestion publique soient couronnées de succès.

... et recourir davantage aux mécanismes de marché

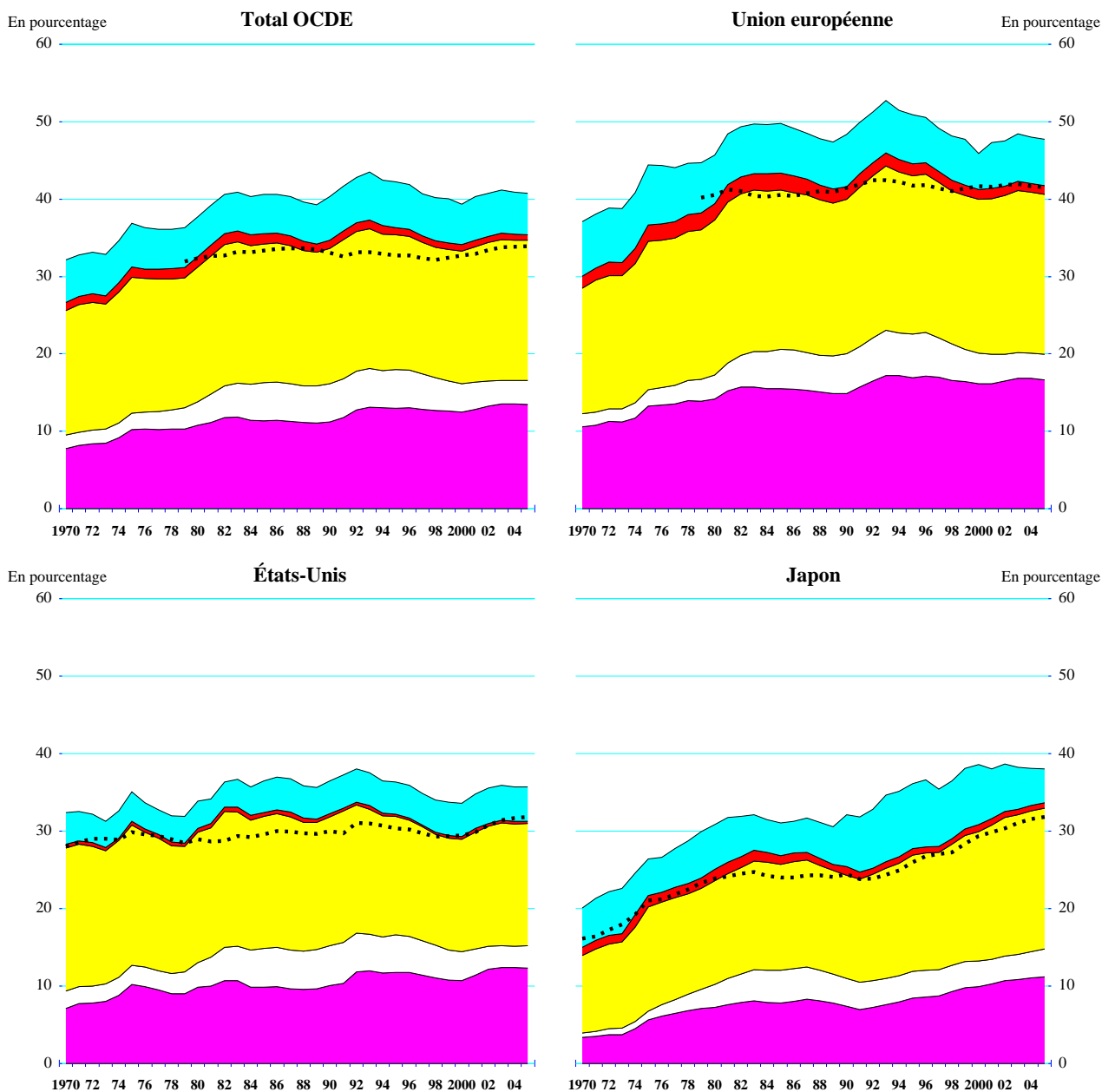
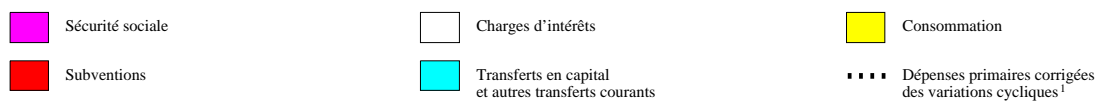
Les *mécanismes de marché* ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques. Sur le plan de l'offre, les pressions concurrentielles peuvent être renforcées afin d'inciter les prestataires de services financés sur fonds publics à améliorer leur efficacité tout en répondant mieux aux besoins des citoyens. Plusieurs instruments peuvent être utilisés à cette fin : comparaison systématique des performances (*benchmarking*), externalisation au moyen d'appels d'offres ouverts et transparents, et possibilité, pour les utilisateurs, de choisir entre différents prestataires, grâce à l'utilisation de chèques-services, par exemple. Cependant, si les prix ne donnent pas les signaux appropriés aux usagers, la demande de services financés sur fonds publics risquera d'être stimulée par l'offre de services de meilleure qualité et plus diversifiés. Pour éviter cet effet défavorable sur les finances publiques, il peut se révéler nécessaire de mettre en place des redevances d'utilisation ou d'en augmenter le montant de manière à éviter que la demande de certains services publics soit excessive. Cela étant, dans l'utilisation des mécanismes de marché, des tensions peuvent apparaître entre les objectifs d'efficacité et les objectifs d'équité, soit parce que les redevances d'utilisation empêchent certains groupes d'accéder à des services publics, soit parce que les mécanismes de rémunération des prestataires incitent ceux-ci à se concentrer sur les segments les plus lucratifs du marché (« écrémage »).

Des pressions croissantes sur les programmes de dépenses publiques

Abstraction faite des variations conjoncturelles, le ratio des dépenses publiques est resté stable...

Après avoir augmenté régulièrement pendant plusieurs décennies, le ratio des dépenses publiques au PIB a légèrement diminué depuis 1993 dans la zone OCDE, pour s'établir à un peu plus de 40 pour cent en 2002 (graphique VI.1). Cette évolution s'observe dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, à l'exception notable de la Corée et du Japon. Cette légère baisse des ratios de dépenses publiques ne doit cependant pas laisser place à l'optimisme car elle s'explique dans une large mesure par la forte expansion de l'activité économique et de l'emploi qui s'est produite pendant la

Graphique VI.1. Évolution des dépenses des administrations publiques
En pourcentage du PIB



Note: A partir de 2003, les données correspondent à des estimations et à des prévisions de l'OCDE.
1. Exprimées en pourcentage du PIB potentiel.
Source: OCDE.

deuxième moitié des années 90 et s'est traduite par une diminution des transferts aux ménages. Abstraction faite des variations conjoncturelles, les dépenses primaires des administrations publiques sont restées à peu près constantes depuis le milieu des années 90 dans l'ensemble de la zone OCDE. En outre, la stabilité du ratio des dépenses publiques au revenu national, hors variations conjoncturelles, s'explique dans une large mesure par l'influence de plusieurs facteurs ponctuels ou temporaires qui ont compensé pendant un certain temps les pressions sous-jacentes et plus persistantes s'exerçant sur les dépenses publiques.

... en raison surtout de facteurs temporaires

Les principaux facteurs ayant fait baisser les dépenses publiques, et dont les effets se dissipent ou s'inversent, sont les suivants :

- Le processus de désinflation du début des années 90, qui s'est progressivement traduit par une baisse des taux d'intérêt nominaux et réels et a contribué à réduire le coût du service de la dette.
- Les opérations de privatisation, dont le produit a été en partie utilisé pour réduire la dette publique et a donc aussi contribué à faire baisser le coût du service de la dette.
- Le « dividende de la paix », qui s'est traduit par une baisse régulière des dépenses militaires jusqu'à la fin des années 90, laquelle s'est en partie inversée depuis.
- Des gels occasionnels des dépenses (réduction des dépenses d'équipement, blocage des salaires dans le secteur public, par exemple), qui n'ont généralement, par nature, que des effets temporaires, notamment lorsqu'ils sont suivis d'une période de « rattrapage ».

Les dépenses sociales sont restées l'objet d'une forte demande

Cela étant, les dépenses publiques consacrées aux retraites, aux programmes de lutte contre la pauvreté, à l'éducation et aux soins de santé ont continué à s'inscrire en nette hausse au cours des deux dernières décennies dans presque tous les pays de l'OCDE. Le vieillissement des populations s'est déjà traduit par une augmentation des dépenses au titre des retraites et des services destinés aux personnes âgées et handicapées, ainsi qu'au titre des services des soins de santé. Dans le secteur des soins de santé, le changement technologique et la demande croissante d'accès à de nouvelles formes de soins ont exercé des pressions supplémentaires sur les dépenses. Dans le secteur de l'éducation, les dépenses ont aussi continué de s'accroître dans la plupart des pays de l'OCDE en dépit d'une diminution sensible de la population d'âge scolaire dans plusieurs d'entre eux (Espagne, Grèce, Japon et Pologne). Parallèlement, des programmes de préretraite, d'invalidité et de chômage ont souvent été utilisés pour permettre un retrait anticipé du marché du travail, et généralement permanent, de la population active (Allemagne, Finlande, France, Italie, Norvège et Pologne). Plusieurs pays ont également mis sur pied des

programmes de lutte contre la pauvreté ou en ont accru la générosité (Corée, France, Japon, Mexique et Portugal). D'autres ont en revanche réduit les taux des prestations et ont rendu plus strictes les conditions d'ouverture des droits à prestations (Nouvelle-Zélande et Suède).

Les différences de niveau des dépenses d'un pays à un autre ne doivent pas être surestimées

On observe des différences marquées du niveau des dépenses publiques en proportion du PIB d'un pays de l'OCDE à un autre, les pays nordiques et la plupart des pays d'Europe continentale se situant au-dessus de la moyenne pour la zone OCDE, tandis que l'Australie, la Corée, les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande se placent en dessous. Cela étant, plusieurs facteurs doivent être pris en compte lors de l'établissement de comparaisons internationales (encadré VI.1). L'organisation du système de protection sociale revêt une importance particulière. Si l'on tient compte des avantages fiscaux à caractère social (« dépenses fiscales »), de l'imposition des prestations sociales et du recours à des régimes d'assurance privée (dont certains sont obligatoires), on observe une convergence des montants des ressources allouées à la protection sociale dans les différents pays (graphique VI.2).

Il est probable que les pressions sur les dépenses publiques vont s'intensifier

Le vieillissement aura de sérieuses conséquences budgétaires dans presque tous les pays de l'OCDE, tandis que l'investissement public devrait augmenter dans plusieurs d'entre eux. D'après des prévisions récentes de l'OCDE, affectées il est vrai d'une marge d'incertitude considérable, le vieillissement progressif de la population se traduira, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation moyenne des dépenses équivalant à 7 pour cent du PIB sur la période 2000-2050 (OCDE, 2001a). En outre, le développement des infrastructures publiques constitue une priorité nationale dans les pays où elles semblent actuellement déficientes (nouveaux *Länder* d'Allemagne, Hongrie, Irlande, Mezzogiorno en Italie, Mexique, Pologne et Royaume-Uni), ce qui pourrait représenter une source supplémentaire de croissance des dépenses publiques. Parallèlement, les possibilités d'une augmentation des recettes publiques et de financement par l'impôt sont limitées, ce qui rend une meilleure utilisation des ressources disponibles d'autant plus nécessaire. Ces pressions sont accentuées par l'internationalisation, qui entraîne une mobilité accrue des assiettes fiscales, et par les conséquences négatives des impôts sur le comportement économique des consommateurs, des travailleurs et des producteurs et donc sur la croissance économique (OCDE, 2001b).

Accroître la capacité d'adaptation du processus budgétaire aux priorités

Des règles budgétaires ont été adoptées pour contenir la croissance des dépenses publiques...

Les pays de l'OCDE ont pris plusieurs initiatives pour réformer le processus budgétaire afin de contenir la croissance des dépenses publiques. Depuis le début des années 90, nombre d'entre eux ont adopté diverses règles budgétaires ou renforcé les règles en vigueur afin de restreindre directement les dépenses publiques en les plafonnant, ou indirectement en plafonnant les déficits et/ou les recettes fiscales (OCDE, 2002).

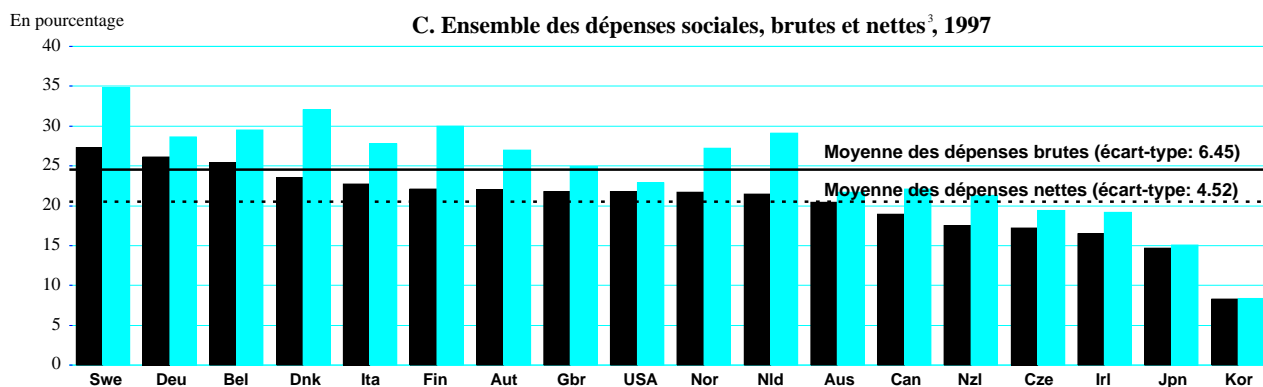
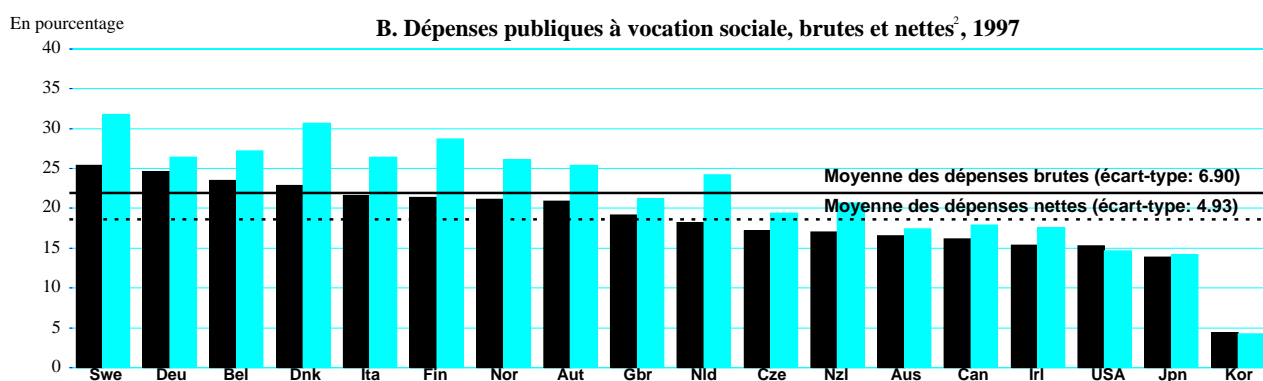
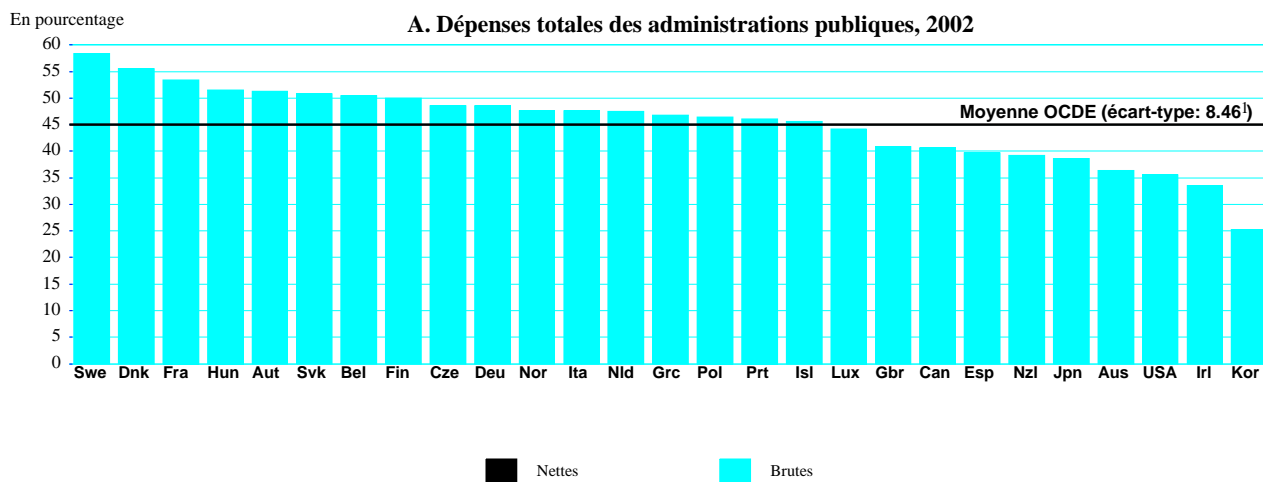
Encadré VI.1. Problèmes de mesure des dépenses publiques pour les comparaisons internationales

Il est difficile d'établir des comparaisons internationales robustes, qu'il s'agisse du niveau ou de la composition des dépenses publiques. Les principaux aspects à prendre en compte sont les suivantes :

- La mesure dans laquelle les pays ont recours à des *dépenses fiscales* au lieu d'engager des dépenses directes. Les dépenses fiscales sont importantes dans certains pays. A titre d'illustration, aux États-Unis, les dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu se sont élevées à environ 8 pour cent du PIB au seul niveau fédéral en 2002. Au Danemark et en Norvège, les dépenses fiscales totales ont atteint environ 5 pour cent du PIB. Or, il est difficile de corriger les données pour tenir pleinement compte de ce facteur car on ne dispose pas d'informations uniformes sur le montant des dépenses fiscales dans les différents pays, en raison principalement de l'absence d'un cadre méthodologique reconnu pour la mesure des dépenses fiscales.
- *L'imposition des prestations sociales*. Dans certains pays de l'OCDE, les transferts sont soumis à un régime fiscal comparable à celui des revenus salariaux (Italie et pays nordiques), tandis que dans d'autres, ils échappent en grande partie à l'impôt (Mexique ; Allemagne, Autriche et Portugal pour ce qui est des allocations de chômage ; Allemagne et Portugal pour ce qui est des indemnités d'assurance maladie). Pour un montant donné de transferts sociaux nets versés par le secteur public et perçu par les ménages, le niveau des dépenses publiques sera plus élevé dans le premier groupe de pays. Des différences de niveau des impôts indirects s'ajoutent souvent aux différences dues aux impôts sur le revenu, si bien que la proportion des prestations qui revient dans les caisses publiques indirectement par le biais des impôts sur la consommation est beaucoup plus élevée dans les pays européens qu'en Australie, au Canada, en Corée, aux États-Unis ou au Japon¹.
- Le recours à des *régimes d'assurance privés* (obligatoires et/ou volontaires) pour la retraite, le chômage et/ou les soins de santé. En particulier, les éléments du système de retraite assis sur les salaires, qui font partie intégrante des systèmes de retraite d'un grand nombre de pays, sont presque entièrement organisés sous la forme de fonds de pension privés au Danemark, bien qu'ils soient largement obligatoires (en vertu des conventions collectives). Les prestations financées par des cotisations obligatoires à des caisses d'assurance appartenant à des intérêts privés et gérées par eux sont également importantes en Corée (indemnités d'assurance-maladie, principalement) et en Suisse (assurance maladie). D'un autre côté, les prestations financées par des cotisations volontaires aux caisses de sécurité sociale (1.2 pour cent du PIB en Allemagne en 2000) sont comptabilisées dans les dépenses publiques.
- Le financement de projets dans le cadre de *partenariats public-privé*, par opposition aux investissements publics traditionnels. Plusieurs pays ont de plus en plus recours à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour financer des projets d'investissement. Du point de vue des finances publiques, l'investissement public traditionnel apparaît dans les comptes publics à la date où les projets sont mis en œuvre, alors que dans le cas des partenariats public-privé, le coût des projets est réparti sur une période beaucoup plus longue, notamment lorsque les services rendus par les infrastructures sont achetés par l'État (c'est le cas de la *Private Finance Initiative* au Royaume-Uni). Ainsi, les dépenses publiques diminuent temporairement lorsque le recours aux partenariats augmente.
- *L'utilisation de garanties de crédit* en lieu et place de dotations ou subventions directes. Les garanties délivrées par des entreprises publiques (comme en Pologne et en République tchèque) ne sont pas comptabilisées dans les dépenses des administrations publiques au cours de l'exercice pendant lequel elles sont émises. Elle peuvent se traduire par une augmentation des dépenses (qui n'apparaîtra pas au budget) si l'État est amené à assumer la responsabilité de la dette correspondante. En Pologne, cependant, ces garanties et leur mise en jeu éventuelle sont prises en compte dans la définition nationale de la dette publique, dont le plafond est fixé par la Constitution.

1. Adema (2001) présente des estimations des dépenses sociales nettes de l'État en tenant compte des effets de l'imposition des prestations sociales et des avantages fiscaux à vocation sociale, ainsi que des impôts indirects.

Graphique VI.2. Comparaison des ratios des dépenses publiques au PIB dans les pays de l'OCDE



1. L'écart-type est calculé en utilisant uniquement les données des pays qui apparaissent dans les panneaux B and C.

2. Les dépenses sociales publiques nettes sont obtenues à partir des dépenses sociales publiques brutes. Ces dépenses sont

a) diminuées des impôts directs et des cotisations sociales payés sur les transferts publics et des impôts indirects sur la consommation privée financée par les transferts nets,

b) augmentées des allègements fiscaux accordés dans un objectif social (hors retraites).

3. Les dépenses sociales totales correspondent aux dépenses sociales publiques et aux programmes privés à vocation sociale comportant un élément de redistribution entre individus.

Source: OCDE; Adema (2001).

Parallèlement certains pays ont mis en œuvre une stratégie budgétaire où le montant total des dépenses est fixé dans un premier temps alors que l'allocation entre les différents postes se fait ultérieurement.

...mais leur efficacité dépend de la qualité des hypothèses économiques

Des hypothèses économiques biaisées peuvent entraîner des dérapages budgétaires et une affectation sous-optimale des ressources. Des hypothèses économiques excessivement optimistes ont freiné les progrès de l'assainissement budgétaire et ont souvent nécessité des ajustements *ad hoc* par la suite. Des hypothèses prudentes concernant le taux de croissance économique ou l'augmentation des recettes publiques peuvent aussi avoir des effets défavorables, les excédents de recettes par rapport aux prévisions étant utilisées pour accroître les dépenses, parfois de façon permanente. Conscientes que les prévisions économiques méritent plus de transparence et une plus grande indépendance, les autorités ont pris des mesures pour améliorer la fiabilité des prévisions dans plusieurs pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, Hongrie et Pays-Bas). En revanche, de nouveaux progrès à cet égard sont nécessaires dans un certain nombre d'autres pays (Corée, France, Hongrie, Portugal et Royaume-Uni).

Le processus budgétaire devrait s'inscrire dans une perspective à plus long terme

Inscrire le processus budgétaire dans une perspective à moyen terme peut contribuer de façon significative à une affectation plus efficace des dépenses et, partant, à la viabilité des finances publiques. Chercher à maîtriser la croissance des dépenses publiques sur un horizon budgétaire à très court terme peut avoir des effets défavorables sur l'affectation des ressources. Si l'on se place dans une optique à trop court terme, on risque de procéder à des ajustements sans tenir suffisamment compte de la position de l'économie dans le cycle, de restreindre les dépenses dont les effets positifs ne se manifestent qu'à plus long terme (investissements, en particulier) et de ne pas favoriser des réformes structurelles propres à faciliter la maîtrise des dépenses. Afin d'éviter ces écueils, certains pays se sont orientés vers des règles budgétaires corrigées des variations conjoncturelles (Suisse et pays de l'Union européenne, dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance). En permettant des déficits pendant les récessions tout en requérant des excédents en période de haute conjoncture, ces règles peuvent contribuer à éviter les ajustements de circonstance et peu satisfaisants. Cependant, l'estimation de la position d'une économie dans le cycle et des soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles a un caractère subjectif et constitue par conséquent une source éventuelle de distorsions². En outre, la prise en compte du cycle économique peut en soi être préjudiciable à la transparence, laquelle est indispensable à la crédibilité du cadre budgétaire.

La programmation budgétaire à moyen terme revêt diverses formes

Des stratégies visant à faire ressortir les arbitrages à moyen terme qu'implique le processus budgétaire annuel, et donc à promouvoir la discipline budgétaire et la réaffectation des ressources, ont aussi été mises en œuvre. Plusieurs pays ont choisi de présenter régulièrement au législateur des prévisions budgétaires à moyen terme (Canada, Nouvelle-Zélande, Pologne et pays de l'Union européenne, dans le contexte des

²

Pour une analyse plus complète de cette question, voir chapitre IV.

programmes de stabilité ou de convergence) ou des informations sur les incidences budgétaires à moyen terme de toute initiative en matière de dépenses (République tchèque et Suisse). En outre, un certain nombre de pays de l'OCDE établissent aujourd'hui des prévisions budgétaires à moyen terme et/ou des comptes générationnels (Australie, États-Unis, Norvège, Nouvelle-Zélande et pays de l'Union européenne). Certains ont aussi mis en place des mécanismes destinés à prévoir avec une plus grande certitude les obligations futures et à éviter les ajustements arbitraires des dépenses à court terme. Il s'agit notamment de systèmes de programmation pluriannuelle (Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) et de plans pluriannuels pour la mise en œuvre de programmes de dépenses spécifiques en particulier pour les investissements publics (notamment Corée, Danemark, Irlande, Japon, Norvège et République tchèque).

Le respect d'objectifs budgétaires est aussi une question d'économie politique

Bien que les approches fondées sur des règles budgétaires et/ou les procédures de programmation pluriannuelle aient été renforcées, elles n'ont pas empêché, dans certains cas, une détérioration de la situation financière ou un manque de volonté politique. Dans la zone euro, le Programme de stabilité n'a pas empêché certains pays d'assouplir leur politique budgétaire pendant la phase d'expansion de la fin des années 90, tandis que certains pays ont dépassé le plafond de 3 pour cent du PIB fixé pour leur déficit. Ils font aujourd'hui l'objet d'une procédure de surveillance renforcée, mais disposent encore d'un délai important pour revenir en dessous de ce plafond. Aux États-Unis, le *Budget Enforcement Act*, en vigueur jusqu'en 2002, a représenté un moyen efficace de contrôler les dépenses, mais il était possible de la contourner en assimilant certaines dépenses à des opérations d'urgence ou en utilisant des ouvertures de crédit anticipées pour répartir les autorisations budgétaires sur plusieurs exercices. En outre, l'impact des règles budgétaires peut être atténué par des artifices comptables et/ou l'engagement de dépenses par le biais d'avantages fiscaux, ou encore par le recours à des fonds extrabudgétaires, à des partenariats entre secteur public et secteur privé et à des garanties de crédit pour mettre en œuvre des politiques dont les incidences budgétaires et comptables seraient autrement plus visibles.

Le processus budgétaire devrait être moins fragmenté...

Il est indispensable d'améliorer la transparence des décisions en matière de dépenses, en faisant ressortir les coûts à la fois actuels et futurs, afin de favoriser une affectation optimale des ressources publiques en fonction des priorités nationales. Bien que présentant un certain intérêt, les dépenses fiscales, les fonds extrabudgétaires, les partenariats entre secteur public et secteur privé et les garanties de crédit échappent souvent à un contrôle rigoureux et peuvent être relativement difficiles à remettre en cause. Ils peuvent de ce fait faire obstacle à une maîtrise efficace des finances publiques et à une affectation optimale des ressources entre diverses utilisations concurrentes. Pour atténuer ces inconvénients potentiels, il serait souhaitable que les documents budgétaires présentent régulièrement des informations sur les dépenses fiscales (Danemark, Pologne et Suisse), sur les fonds extrabudgétaires (Corée, Hongrie, Pologne et République tchèque) et sur les engagements conditionnels liés aux garanties de crédit (Hongrie, Japon, Pologne et République tchèque). Un plus large recours à la comptabilité sur la base des droits constatés, en

complément de la comptabilité de caisse, actuellement utilisée dans la plupart des pays de l'OCDE, contribuerait aussi à une plus grande transparence des coûts effectifs des activités des administrations publiques.

... et l'accent doit être mis davantage sur les priorités d'ensemble et les résultats des programmes

Les efforts visant à freiner la croissance des dépenses publiques se sont souvent accompagnés d'initiatives tendant à mettre davantage l'accent sur les priorités d'ensemble du processus budgétaire et à accroître leur visibilité. Des rapports prébudgétaires, ou des rapports présentant le programme établi par le gouvernement pour la durée de son mandat, ont été institués (Canada, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suède). Pour faciliter davantage encore l'établissement de priorités stratégiques, de nombreux pays ont accordé une plus large place aux résultats des programmes (Kristensen *et al.*, 2002). Tandis que l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont fait œuvre de pionniers dans ce domaine, les documents budgétaires ont été restructurés en fonction de programmes organisés par objectifs dans une majorité de pays de l'OCDE, et le nombre de lignes budgétaires a été réduit ou est en train de l'être. Plus des trois quarts des pays de l'OCDE présentent désormais des informations sur les objectifs et les résultats des programmes de dépenses publiques dans leurs principaux documents budgétaires ou dans des documents distincts accompagnant le budget. Dans ce contexte, des clauses d'expiration, permettant de procéder à un examen périodique des coûts et avantages des programmes de dépenses, pourraient jouer un rôle plus important dans certains pays (Corée, France, Nouvelle-Zélande, Pologne et République tchèque).

Mise en œuvre d'une gestion publique axée sur les résultats

Les nouvelles méthodes de gestion publique présentent des aspects intéressants

Dans le but d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, de nombreux pays ont réexaminé les pratiques de gestion en vigueur dans le secteur public. Les services assurés ou les résultats atteints retiennent aujourd'hui plus l'attention que le volume des ressources utilisées par un programme ou un ministère. Dans cette optique, il a fallu préciser les résultats souhaités pour les organismes gouvernementaux et publics, en mettant de plus en plus l'accent sur le service aux utilisateurs, tout en laissant aux gestionnaires des organismes prestataires une plus grande latitude dans leurs activités quotidiennes. En particulier, les contraintes temporelles concernant l'utilisation des crédits budgétaires ont été quelque peu assouplies grâce à des possibilités de report sur les exercices budgétaires ultérieurs dans un grand nombre de pays. De même, les méthodes de budgétisation et de gestion par poste de dépense ont été progressivement abandonnées, les gestionnaires recevant aujourd'hui des dotations globales couvrant l'ensemble de leurs coûts de fonctionnement dans de nombreux pays de l'OCDE (Australie, Canada, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Suède). D'après certaines informations partielles, cela a permis aux organismes publics de mieux répondre aux besoins des utilisateurs, tout en améliorant leur

efficacité économique (en contribuant par exemple à éviter les fortes augmentations de dépenses destinées à épuiser les crédits en fin d'exercice).

Pour obtenir de bons résultats, il faut mieux identifier les objectifs...

Le succès des méthodes de gestion fondées sur les résultats dans les organismes publics dépend dans une très large mesure de l'existence d'objectifs précis et d'un système efficace d'évaluation des performances. Or, l'expérience d'un certain nombre de pays conduit à penser qu'il n'est pas facile de construire de bons indicateurs de performances et que l'on procède souvent par tâtonnement à cet égard. S'ils sont trop nombreux, les objectifs de résultats risquent d'estomper les priorités. Par ailleurs, les objectifs facilement mesurables l'emportent souvent sur d'autres objectifs, importants, mais plus difficiles à quantifier. Dans ce contexte, un renforcement des évaluations effectuées par des auditeurs indépendants et une comparaison des résultats effectifs avec les objectifs ont été jugés nécessaires dans plusieurs pays (Corée, France, Hongrie, Islande, Japon, Pologne, Royaume-Uni et Suisse).

... et mettre en place des incitations appropriées...

Dans plusieurs pays, les autorités s'efforcent désormais de mettre en place des systèmes d'incitation appropriés pour encourager les entités publiques à atteindre leurs objectifs de résultats. L'absence de sanctions positives ou négatives a été considérée comme un problème dans certains pays (Finlande et Royaume-Uni). Pour certains services, des systèmes de rémunération des prestataires en fonction de leurs performances -- souvent mesurées par le volume d'activité -- se sont développés et jouent ce rôle d'incitation et de sanction. Tel est le cas des paiements à l'acte pour la médecine de ville ou des rémunérations préétablies pour des groupes homogènes de pathologies dans le secteur hospitalier. Dans le secteur de l'éducation également, plusieurs pays ont subordonné le financement des établissements au nombre d'élèves ou de diplômés (secteur universitaire au Danemark, en Norvège, en Nouvelle-Zélande et en Suisse). Cependant, l'une des principales difficultés est de définir quelle devra être la marche à suivre si le niveau de performance ou d'activité prévu n'est pas atteint. Dans le cas de services publics jugés essentiels, il est peu probable que l'on puisse pénaliser les « mauvais élèves », en particulier s'il n'est pas possible de s'adresser à un autre prestataire, car cela risquerait d'entraîner de nouvelles réductions des services en cause.

... tout en évitant d'accroître les dépenses publiques

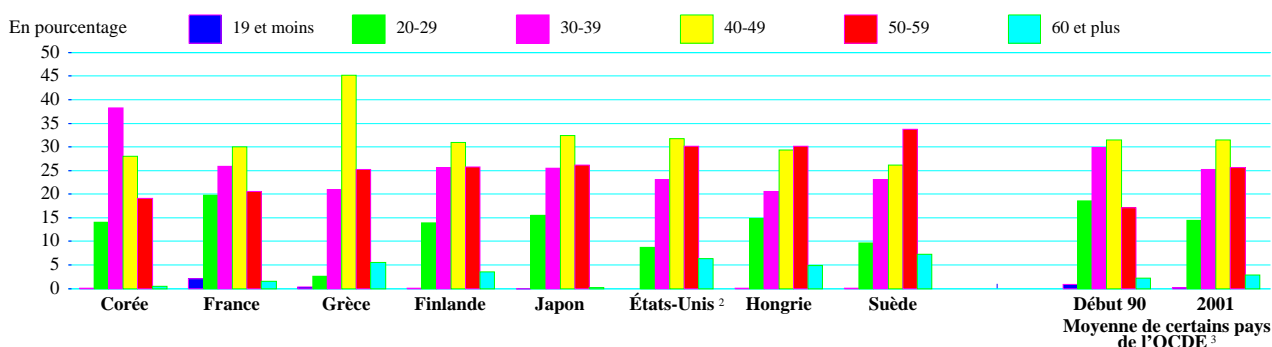
Assouplir le contrôle des ressources utilisées afin de favoriser le développement d'un système de financement axé sur les résultats peut renforcer les gains d'efficacité, mais aussi compromettre la maîtrise des dépenses. Lorsqu'il existe une demande non-satisfaite (listes d'attente pour des services de santé, par exemple) et des réserves de productivité, l'augmentation des dépenses publiques qui résulterait d'un volume plus élevé d'activité peut n'avoir qu'un caractère temporaire. A plus long terme, en revanche, plusieurs conditions doivent être remplies pour que les méthodes de financement axées sur les résultats se traduisent par des gains d'efficacité tout en permettant une maîtrise des dépenses totales. Il importe en particulier de fixer des prix appropriés pour les biens financés sur fonds publics afin de limiter les pressions excessives de la demande et d'assurer une concurrence adéquate et équitable entre les prestataires. Même dans ces

conditions, il s'est révélé difficile de mettre au point des systèmes de paiement qui limitent la tendance à une offre excédentaire, en particulier dans le secteur des soins de santé où les prestataires sont généralement mieux informés que les malades et les assureurs sur les véritables besoins et possibilités de traitement médical. Fixer une enveloppe globale pour un service donné financé sur fonds publics et permettre aux prestataires de se concurrencer à l'intérieur de cette enveloppe -- méthode qui a été retenue en Autriche dans le secteur hospitalier et en Norvège pour les activités de recherche universitaire -- limiterait sans doute le risque d'augmentation de la demande induite par l'offre.

Il est devenu urgent de réformer les politiques en matière de ressources humaines...

Étant donné que la main-d'œuvre représente le principal facteur de production des services publics, la mise en œuvre de méthodes de gestion axées sur les résultats a rendu plus pressante la réforme de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Dans plusieurs pays, une proportion importante de salariés du secteur public va bientôt atteindre l'âge de la retraite (graphique VI.3) -- c'est notamment le cas au Canada, au Danemark, en Finlande, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, au Portugal et en Suède -- et de sérieuses pénuries de qualifications ou de personnel ont déjà été observées. Jusqu'à une date récente, la sécurité de l'emploi, des horaires de travail relativement légers et des systèmes de retraite assez généreux faisaient souvent du secteur public un employeur de choix. Cependant, en maintenant des travailleurs dans des emplois à vie au sein du secteur public, ces pratiques ont contribué à une asymétrie des comportements en matière de dépenses publiques, les effectifs du secteur public augmentant avec l'apparition de nouveaux besoins, mais ne baissant pas lorsque la demande diminue. Le départ en retraite d'une proportion importante de salariés devrait être l'occasion de revoir les besoins globaux en ressources humaines, ainsi que les conditions d'emploi et de rémunération dans le secteur public, de manière à mieux adapter les effectifs à l'évolution future des besoins.

Graphique VI.3. Structure par âge des employés du secteur public dans certains pays de l'OCDE
2001¹



1. 1998 pour la Grèce et la Corée; 2000 pour la France et les États-Unis.

2. Les groupes d'âge sont légèrement différents de ceux des autres pays: moins de 31, 31-40, 41-49, 50-59 et 60 et plus.

3. Australie, Finlande, Hongrie, Japon, Pays-Bas et Suisse.

Source: OCDE, Service de la gestion publique, 2002.

... en rendant plus flexibles les conditions d'emploi...

Pour remédier à ces problèmes et accompagner les réformes touchant la gestion des organismes publics, de nombreux pays ont mis en place des systèmes de gestion des ressources humaines plus flexibles et valorisant davantage les performances. Les contrats à vie sont devenus moins fréquents ou ont été supprimés dans plusieurs pays (Canada, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse). Dans plusieurs pays (Grèce, Italie, Mexique et Portugal), il conviendrait néanmoins d'envisager de réduire les obstacles à la mobilité au sein du secteur public de manière à éviter à la fois les sureffectifs dans certains secteurs et les sous-effectifs dans d'autres. Des mesures destinées à encourager la mobilité des travailleurs entre le secteur public et le secteur privé (en facilitant le transfert des droits à pension entre employeurs publics et privés, par exemple) devraient également être examinées.

... et les modalités de rémunération

Afin de faire du secteur public un employeur plus attractif dans les secteurs et régions qui se caractérisent par de sérieuses pénuries de main-d'œuvre, plusieurs mesures ont été prises. En particulier, les possibilités de formation ont été améliorées (Italie et République tchèque) et les horaires de travail ont été assouplis (Allemagne, Italie, Portugal et Suisse). Les modalités de rémunération sont souvent revues, tandis que les primes automatiques d'ancienneté et avantages accessoires sont parfois remis en cause (Canada, Finlande, Irlande, Mexique et Suisse) et que les salaires du secteur public sont ajustés afin de mieux refléter les conditions du marché (Finlande et Irlande). Pour accroître la motivation des travailleurs, les éléments de promotion et de rémunération reposant sur des incitations ont été renforcés dans beaucoup de pays (Canada, Danemark, Irlande, Islande, Italie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suisse).

La rémunération en fonction des performances soulève des difficultés

Les systèmes de rémunération en fonction des performances ont rencontré certaines difficultés dans le secteur public. Les gains d'efficacité apportés par ces systèmes de rémunération restent incertains, en particulier lorsque les performances individuelles sont difficiles à mesurer. Lorsque les primes sont accordées à une large proportion du personnel, elles peuvent apparaître comme un complément de rémunération « quasi normal », ce qui n'incite guère les salariés à obtenir de meilleurs résultats que leurs collègues. En revanche, si elles sont réservées à un petit groupe de travailleurs très performants, les primes peuvent démotiver une majorité de « perdants » insatisfaits. Dans la pratique, les gestionnaires sont généralement peu disposés à établir des différences entre leurs subordonnés et la plupart des salariés ont généralement des évaluations identiques et peu sévères. L'expérience de certains pays conduit en outre à penser que la mise en place de systèmes de rémunération en fonction des performances peut alimenter les pressions salariales dans le secteur public et ne pas aboutir à des gains d'efficacité si elle ne s'accompagne pas d'un ajustement des niveaux d'emploi (Islande et République tchèque). Face à ces problèmes potentiels, il semblerait souhaitable de faire preuve d'une relative sélectivité dans l'application de systèmes de salaire au mérite dans le secteur public, en ciblant les activités dans lesquelles les performances sont

le plus facilement mesurables (c'est le cas du personnel hospitalier, par exemple, quand un système de paiement par groupe homogène de pathologies a été établi).

Exploiter davantage les signaux du marché pour renforcer l'efficacité des programmes de dépenses publiques

Pour les prestataires, une concurrence plus intense peut être imposée...

Un renforcement des pressions concurrentielles sur les prestataires de services financés sur fonds publics peut favoriser une plus grande efficacité économique et une meilleure prise en compte de l'évolution des préférences des usagers. A cette fin, divers instruments ont été utilisés dans les pays de l'OCDE, comme la comparaison systématique des performances (*benchmarking*), les appels à la concurrence pour les marchés publics et la possibilité de choix de l'utilisateur entre différents fournisseurs. Le choix des instruments, et leur efficacité, dépendent de plusieurs facteurs. Si les salariés du secteur public sont principalement titulaires de contrats permanents, la sous-traitance et le choix entre prestataires ne sont vraisemblablement pas des options intéressantes sur le plan financier, du moins à court terme. De même, lorsque la responsabilité des services publics est décentralisée, la présence de collectivités territoriales de très petite taille séparées par des distances géographiques considérables peut ne pas permettre le recours à des solutions efficaces faisant appel aux mécanismes du marché, car les coûts de transaction peuvent alors être élevés (dans le cas des appels à la concurrence, par exemple), la concurrence risque de rester insuffisante et les économies d'échelle peuvent se révéler difficiles à réaliser. Dans les deux cas néanmoins, le recours à des comparaisons de qualité et de coût entre différents prestataires des mêmes services pourrait s'avérer utile.

... au moyen de comparaisons systématiques des performances...

Le *benchmarking* peut permettre d'identifier à la fois les meilleures pratiques et les manques d'efficacité, et représenter ainsi un outil efficace pour exercer des pressions concurrentielles. Plusieurs pays ont récemment construit des indicateurs pour divers services, notamment les soins hospitaliers et/ou l'enseignement (Finlande, France, Hongrie, Islande, Japon, Portugal et République tchèque). Dans certains pays décentralisés, on observe également une volonté de fournir aux populations locales des informations sur la couverture et les coûts des services publics dans différentes régions (Norvège et Suède), ce qui incite les collectivités locales à améliorer l'efficacité économique de leurs programmes de dépenses. Pour exploiter pleinement les avantages du *benchmarking*, il faut améliorer la qualité du système d'information et/ou diffuser plus largement les résultats des évaluations des dépenses (un besoin identifié pour le Canada, la Finlande, l'Islande, la Suède et la Suisse). Cependant, les difficultés soulevées par la mise en place d'un système d'incitations et de sanctions risquent de limiter les progrès apportés par les pressions concurrentielles sur le plan de l'efficacité économique.

... de la sous-traitance et d'appels d'offre

Les pays de l'OCDE tendent à recourir de plus en plus à la sous-traitance et aux appels d'offre ouverts pour améliorer l'efficacité économique des services (Lundsgaard, 2003). La législation et les procédures concernant la passation des marchés publics ont été simplifiées et normalisées dans plusieurs pays, tandis que les technologies de l'information ont été utilisées de façon plus intensive, ce qui a permis de réduire les coûts de la sous-traitance et des appels d'offres. Il existe cependant encore de sérieux obstacles réglementaires à un plus large recours à la sous-traitance concurrentielle, et il conviendrait d'y remédier. La politique en matière de marchés publics a parfois servi à protéger les entreprises locales et/ou les petites entreprises (Japon et République tchèque). Des pans entiers du secteur public échappent aux règles de passation de marchés dans plusieurs pays (Hongrie et Pologne). Les règles fiscales, et notamment la réglementation concernant la TVA, peuvent aussi favoriser la production interne par rapport à la sous-traitance (Finlande et Norvège). En outre, dans les pays très décentralisés, un manque d'expérience professionnelle parmi les agents des collectivités territoriales et, notamment, l'absence de comptabilité analytique en bonne et due forme, peuvent faire obstacle à un plus large recours à la sous-traitance. Dans ces cas, une plus grande coopération entre les collectivités territoriales et, peut-être, une assistance technique de la part de l'administration centrale pourraient être envisagées (Danemark, Finlande et Norvège).

Laisser un choix plus large à l'utilisateur peut aussi renforcer la concurrence...

Permettre aux utilisateurs de choisir entre divers prestataires de services financés sur fonds publics peut renforcer les pressions concurrentielles, stimuler l'innovation et permettre de mieux répondre aux besoins des citoyens. Plusieurs pays de l'OCDE ont récemment pris des mesures dans ce sens, notamment dans le secteur des soins de santé (Hongrie, Pologne, République tchèque et Suède), dans les services de placement ou de formation (Australie, Danemark, Pays-Bas) et dans le secteur de l'éducation (Suède et Royaume-Uni). Dans la plupart des cas, des systèmes de chèque-services, dans lesquels l'argent n'est pas affecté *a priori* à un prestataire mais est perçu par celui choisi par l'utilisateur, ont été mis en place, incitant les prestataires à s'adapter à la demande. Cependant, les possibilités de choix des prestataires restent encore limités dans beaucoup de pays, et il importe de remédier à ce problème. Les principaux obstacles sont les restrictions géographiques, les restrictions concernant l'entrée de prestataires privés sur le marché, les arrangements financiers discriminatoires (le financement des prestataires publics ne reflète pas toujours comme il convient le nombre d'utilisateurs, et/ou il peut être plus favorable que les modalités proposées aux prestataires privés), et les restrictions concernant la divulgation d'informations sur les performances.

... tout en comportant certains risques

Le fait de laisser davantage de choix aux utilisateurs présente certes des avantages, mais peut aussi aggraver deux catégories de risques. *Premièrement*, certaines composantes de la population, représentant des risques ou des coûts relativement élevés, peuvent être laissées de côté (« écrémage »). Cette question se pose notamment dans le secteur de la santé, où les hôpitaux publics peuvent jouer le rôle d'agent de dernier recours, prenant en charge les patients les plus coûteux (États-Unis et France), et les régimes publics d'assurance maladie se retrouvent avec les

segments de la population dont l'état de santé est le plus déficient (Allemagne et République tchèque). Des systèmes de rémunération des prestataires en fonction des risques peuvent atténuer ce problème, grâce à des chèques-services tenant compte des caractéristiques de l'utilisateur (Pays-Bas pour le secteur de l'éducation ; Australie pour l'aide à la réinsertion des chômeurs de longue durée). Des systèmes d'ajustement des risques ont aussi été mis en place pour les régimes d'assurance maladie, mais ils n'ont guère permis d'éviter le phénomène d'écrémage (Docteur et Oxley, 2003). *Deuxièmement*, un plus large choix pour les utilisateurs, s'il s'accompagne de services qui répondent mieux aux besoins de la population, risque de stimuler la demande de services financés sur fonds publics, et donc d'accroître globalement les coûts budgétaires.

La participation financière des usagers peut contribuer à contenir une demande excessive...

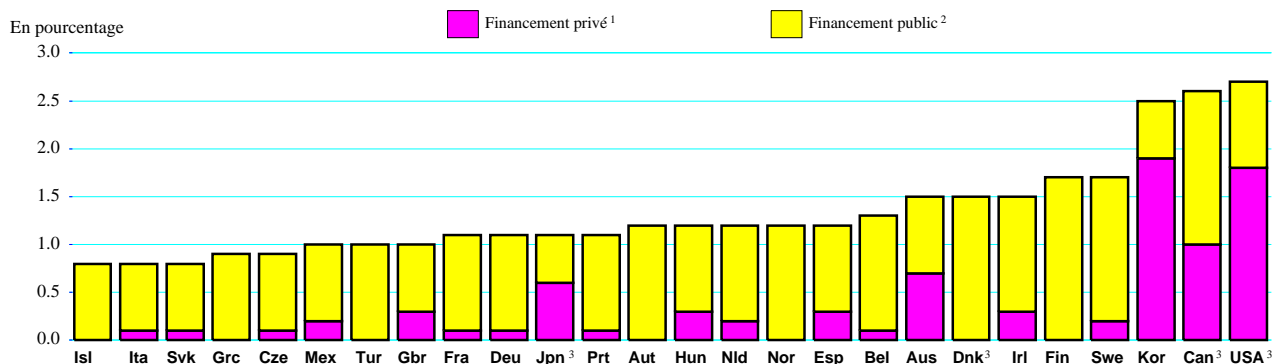
L'expérience de certains pays donne à penser que la demande de certains services financés sur fonds publics dépend de la participation financière des usagers et s'adapte en fonction de celle-ci. A titre d'illustration, les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur sont peu élevés et s'accompagnent parfois d'aides généreuses en faveur des étudiants, sous la forme de bourses et de prêts bonifiés, dans plusieurs pays (pays nordiques, Autriche et Suisse, notamment). Cette situation a souvent pour corollaire non seulement des taux d'inscription élevés, mais aussi une longue durée d'études (graphique VI.4), et se traduit parfois par des listes d'attente ou des restrictions d'accès (Grèce et Suède). Il en va de même pour la prise en charge des personnes âgées, la participation financière relativement faible des usagers dans les pays nordiques aboutissant à des dépenses publiques plus élevées, car une plus forte proportion de la population se trouve dans des institutions spécialisées ou bénéficie d'une aide à domicile.

... mais il importe d'éviter qu'elle aille à l'encontre des objectifs sociaux et de l'équité

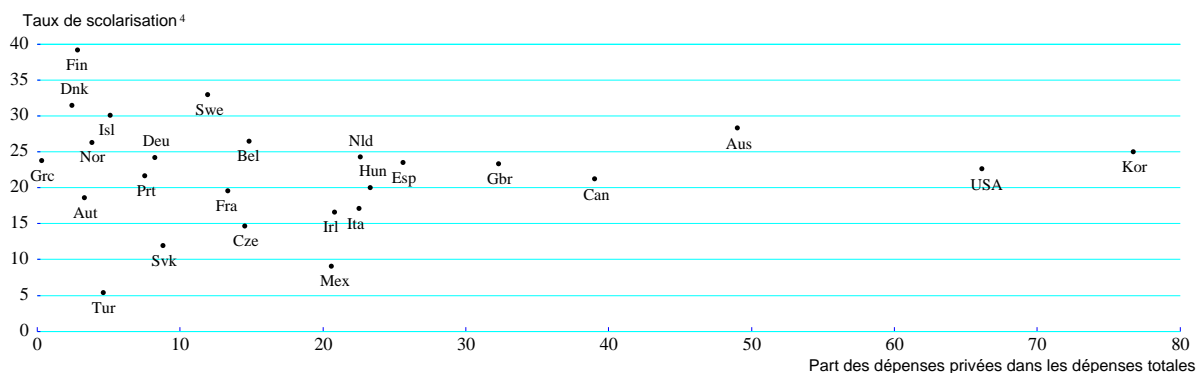
Un recours accru à la participation financière des usagers peut aller à l'encontre des objectifs sociaux et d'équité. Dans le secteur des soins de santé, l'impact d'une modification donnée de la participation financière restant à la charge des patients sur la demande semble important lorsque cette participation est proche de zéro ; il s'atténue lorsqu'elle est déjà élevée. Comme les paiements à la charge des ménages représentent déjà plus de 15 pour cent des dépenses totales de santé dans une majorité de pays, il faudrait pour contenir la demande accroître sensiblement cette participation, ce qui pourrait avoir des effets défavorables sur la situation sanitaire et de graves conséquences sur le plan de l'équité. Pour atténuer ces effets dans le secteur de la santé et dans d'autres secteurs, les pays ont adopté diverses stratégies, notamment des dispositifs de limitation des coûts pour les individus (assurant des taux de remboursement plus généreux, voir même à 100 pour cent, au-delà de certains seuils), des systèmes fondés sur des critères de ressources, et un système à deux vitesses qui garantit l'accès aux services essentiels pour un coût peu élevé dans le cas des prestataires « agréés » (généralement publics). Aucune de ces stratégies ne s'est révélée pleinement satisfaisante, en particulier lorsqu'elles enferment les bénéficiaires dans le piège du chômage ou de la pauvreté.

Graphique VI.4. Enseignement tertiaire: dépenses publiques et privées, taux de scolarisation et durée des études

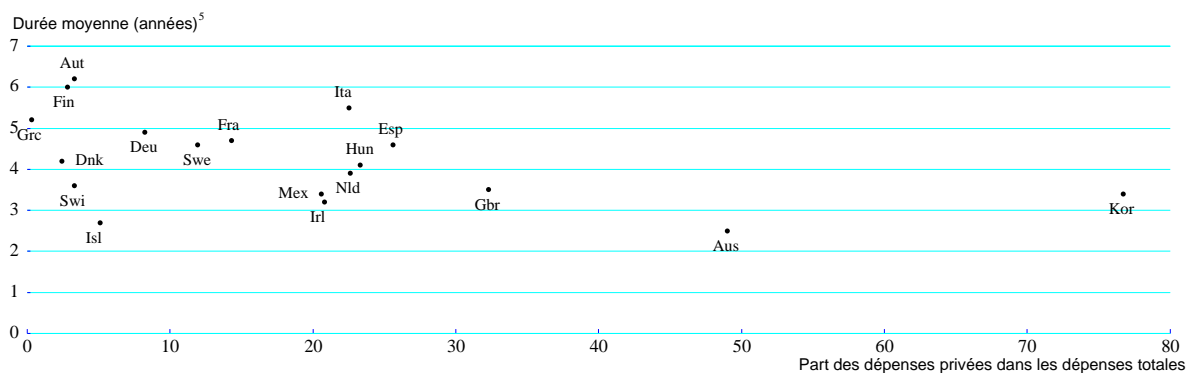
A. Dépenses totales (en pourcentage du PIB, 2000)



B. Lien entre le taux de scolarisation et la contribution financière des étudiants, 2000



C. Lien entre la durée des études et la contribution financière des étudiants, 2000



1. Non comprises les subventions de source publique imputables aux paiements des établissements scolaires excepté dans le cas de l'Autriche, du Danemark, de la Grèce, de l'Islande, de la Pologne, du Portugal et de la République slovaque.
 2. Y compris les subventions publiques aux ménages afférentes aux établissements scolaires (excepté pour les pays énumérés dans la note 1) et les dépenses directes de source internationale en faveur d'établissements scolaires.
 3. L'enseignement post-secondaire non tertiaire est inclus dans l'enseignement tertiaire.
 4. Le taux de scolarisation est défini comme la proportion des étudiants de 20 à 29 ans dans la population âgée de 20 à 29 ans.
 5. Dans le cas du Danemark, de la France, de la Corée, du Mexique, des Pays-Bas, de l'Espagne et de la Suisse, les données concernent l'année universitaire 1995. Dans le cas de la Hongrie, de l'Islande, de l'Italie et de la Suisse, elles ne s'appliquent qu'aux établissements publics.
- Source: Regards sur l'Éducation, OCDE 2003.

***La participation
financière des usagers
n'est pas toujours en
conflit avec les objectifs
d'équité***

Un relèvement de la participation financière des usagers ne se traduira pas nécessairement par un conflit entre les objectifs d'efficacité et d'équité, comme on peut le constater en particulier dans l'enseignement supérieur. Le taux d'admission dans l'enseignement supérieur étant étroitement corrélé avec le contexte socio-économique familial dans la plupart des pays, le faible niveau des droits d'inscription (souvent conjugué à de généreuses aides financières en faveur des étudiants) a tendance à profiter surtout aux familles les plus aisées. Ainsi, une augmentation de la participation des usagers n'aurait que des effets très limités en termes de redistribution. Lorsque le rendement individuel de l'enseignement supérieur est élevé, une augmentation de la participation inciterait les étudiants à achever leurs études plus rapidement sans entraîner de baisse sensible des taux d'inscription globaux dans l'enseignement supérieur (Blöndal *et al.*, 2002). Les imperfections des marchés de capitaux, et notamment les difficultés que rencontrent les étudiants appartenant à des familles à bas revenu pour obtenir des prêts auprès des banques commerciales, pourraient néanmoins justifier une intervention des pouvoirs publics, consistant par exemple à élaborer des systèmes de prêts et de droits d'inscription prenant en compte certains éléments des ressources.

Bibliographie

ADEMA, W. (2001), “Net social expenditure, 2nd Edition”, *OECD Labour market and social policy*, documents hors série, n° 52.

BLÖNDAL, S., S. FIELD et N. GIROUARD (2002), “Investment in human capital through post-secondary education and training: selected efficiency and equity aspects”, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, n° 333.

DOCTEUR, E. et H. OXLEY (2003), “Health care systems: lessons from the reform experience”, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, n° 374.

JOUMARD, I., P-M. KONGSRUD, Y-S. NAM et R. PRICE (2003), “Enhancing the cost effectiveness of public spending: experiences in OECD countries”, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, à paraître.

KRISTENSEN, J.K., W.S. GROSSYK et B. BÜHLER (2002), “L’élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats”, *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 4, Paris.

LUNDSGAARD, J. (2003), “Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public”, *Revue économique de l’OCDE*, n° 35, Paris.

OCDE (2001a), “Implications budgétaires du vieillissement : prévision des dépenses liées à l’âge”, *Perspectives économiques de l’OCDE*, n° 69, Paris.

OCDE (2001b), “Les grands enjeux de la politique fiscale dans les pays de l’OCDE”, *Perspectives économiques de l’OCDE*, n° 69, Paris.

OCDE (2002), “Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles”, *Perspectives économiques de l’OCDE*, n° 72, Paris.

Des versions révisées de la plupart des chapitres consacrés à une analyse approfondie des dépenses publiques dans les *Études économiques* par pays de l’OCDE sont disponibles gratuitement sous la forme de *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE* à l’adresse suivante : www.oecd.org/eco/Public_Finance/Expenditure.