

Non classifié

GOV/PGC/SBO(2013)6

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

07-Aug-2013

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Groupe de travail des hauts responsables du budget

34E RÉUNION ANNUELLE DES HAUTS RESPONSABLES DU BUDGET DES PAYS DE L'OCDE
LA RÉVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Centre de conférences de l'OCDE,
Paris, 3 et 4 juin 2013

Le présent document a été rédigé par Marc Robinson.

Pour plus d'information, veuillez prendre contact avec Ronald DOWNES au siège de l'OCDE
Tél. +33 1 45 24 80 40 -- courriel : ronald.downes@oecd.org

JT03343380

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.



GOV/PGC/SBO(2013)6
Non classifié

Français - Or. Anglais

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
Nature et objectifs de la révision des dépenses publiques.....	5
La révision des dépenses publiques et les déficiences de la procédure budgétaire.....	7
Intégration de la révision des dépenses publiques à la procédure budgétaire	8
La révision des dépenses publiques avant la crise financière mondiale.....	9
La révision des dépenses publiques depuis la crise financière mondiale	11
L'avenir de la révision des dépenses publiques	13
Périmètre de révision des dépenses publiques.....	15
Rôles des différents acteurs et processus.....	18
Les informations servant de base à la révision des dépenses publiques.....	27
Révision des dépenses publiques et établissement d'un budget de performance.....	30
Concentration sur les objectifs de la révision des dépenses publiques.....	31
Conclusion.....	33
PRINCIPES APPLICABLES À LA CONDUITE DE LA RÉVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES ...	34
ANNEXE : LES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LA RÉVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES	38
GLOSSAIRE	40
RÉFÉRENCES	42

LA RÉVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

MARC ROBINSON

Introduction

Les gouvernements des pays de l'OCDE ont de plus en plus recours à des révisions de leurs dépenses publiques depuis le déclenchement de la crise financière mondiale en 2007. Ces révisions sont employées essentiellement comme un outil permettant de réduire les dépenses globales en vue d'assainir les finances publiques. Or, elles sont bien plus qu'un simple outil pour réaliser des coupes budgétaires. À y regarder de plus près, il s'agit en fait d'un instrument fondamental pour classer correctement les dépenses publiques par ordre de priorité – plus précisément, pour agrandir l'espace budgétaire disponible pour des dépenses nouvelles prioritaires dans un contexte de stricte limitation des dépenses globales. Compte tenu du contexte budgétaire délicat auquel sont confrontés de nombreux gouvernements de la zone OCDE à moyen et long terme, il est primordial que la révision des dépenses publiques devienne une constante du processus de préparation budgétaire. Il ne faut pas que le recours à cet instrument budgétaire majeur aille en diminuant une fois le danger immédiat écarté, comme on l'a vu dans certains pays.

Si la révision des dépenses publiques doit être institutionnalisée, il convient de la concevoir correctement. Il est nécessaire d'analyser soigneusement ce qui a fonctionné ou pas dans les pratiques mises en œuvre jusqu'alors. Il convient en outre d'examiner formellement comment cette revue des postes de dépenses, en tant que constante de la procédure de préparation budgétaire, doit être conçue autrement qu'un exercice de révision utilisé surtout comme outil ponctuel dans un effort majeur d'assainissement des finances publiques. Qui plus est, comme il s'agit d'une activité très gourmande en ressources, il est fondamental qu'elle soit conçue pour un rapport coût-efficacité le meilleur possible.

Les questions sur la manière de concevoir la révision des dépenses publiques comme un processus permanent et d'assurer sa pérennisation en tant qu'instrument fondamental de la préparation budgétaire constitue l'objet premier de cette présentation.

Le présent document est structuré de la manière suivante : les premières sections abordent la définition et les objectifs de la révision des dépenses publiques et son lien avec la procédure budgétaire. Suit un tableau général de l'évolution de cet instrument dans les pays de l'OCDE au cours des dernières décennies, mettant en opposition la montée en flèche récente de cette activité après la crise financière mondiale et son application plus confidentielle d'avant la crise. Les difficultés liées au maintien à terme de la révision des dépenses publiques à titre permanent dans la procédure de préparation budgétaire sont ensuite analysées. Suivent trois sections consacrées aux principaux aspects de la conception de cette révision – son périmètre, les processus et rôles respectifs des différents acteurs et la base d'informations nécessaires. À partir de ce qui précède, le lien entre l'établissement d'un budget de performance (basé sur les résultats) et la révision des dépenses publiques est examiné et aboutit à quelques réflexions finales sur la manière de faire de cette dernière une constante de la procédure de préparation budgétaire. Suivent des conclusions, ainsi que des suggestions de « Principes applicables à la conduite de la révision des dépenses publiques ».

Dans l'ensemble, les principes suggérés en fin de document préconisent de faire de cet exercice de révision un processus permanent, pleinement intégré à la préparation du budget. Ils suggèrent que la révision couvre largement les dépenses publiques et qu'elle vise à produire des gains en termes à la fois d'efficience et de stratégie. Il reste néanmoins qu'une révision des dépenses publiques doit normalement être plus sélective qu'exhaustive, une révision d'ensemble étant réalisée exceptionnellement lorsque des circonstances budgétaires ou des changements majeurs dans les priorités de l'action publique exigent un examen approfondi et resserré des dépenses. Il convient de veiller à ce que la révision des dépenses

publiques demeure concentrée sur l'identification de mesures d'économies et à éviter de gaspiller de l'énergie en s'attachant à des objectifs plus généraux, à la soumission de propositions de dépenses nouvelles, par exemple, ou à une réforme plus générale du secteur public.

S'agissant des rôles et responsabilités respectifs au sein d'une procédure de révision des dépenses publiques, il est fondamental d'assurer une supervision et un pilotage stricts des opérations au niveau politique. La gestion administrative globale du processus par la haute administration du ministère des Finances (MDF) – en association, s'il y a lieu, avec d'autres administrations de l'État qui jouent un rôle important dans la procédure budgétaire – est essentielle au succès de l'entreprise. La tâche première d'identification des scénarios d'économies possibles est normalement assurée par la fonction publique, en recourant de façon ciblée à des experts extérieurs. Pour ce travail d'élaboration des options possibles, une révision conjointe ou une révision décentralisée (au niveau des ministères dépensiers) peuvent être menées eu égard aux responsabilités respectives des ministères dépensiers et du MDF. Quelle que soit l'approche retenue, la procédure doit être étudiée de façon à exercer une forte pression sur les ministères dépensiers pour qu'ils « jouent le jeu ».

Enfin, des dispositions doivent être prises pour améliorer la base d'informations nécessaires à la révision des dépenses – en particulier en recourant à des études d'évaluation correctement conçues.

Le traitement de la révision des dépenses publiques dans le présent document est avant tout thématique et ne repose pas sur l'analyse d'études de cas. Cette présentation s'inspire d'une étude détaillée récente sur les systèmes de révision des dépenses publiques dans six pays de l'OCDE (Robinson, 2013a), de l'enquête de 2012 de l'OCDE sur les pratiques en la matière ainsi que d'autres sources d'information sur les pratiques suivies pour passer en revue les dépenses publiques dans les pays de l'OCDE en général.

Cadre conceptuel général de la révision des dépenses publiques

Les concepts clés ci-après sont employés dans le présent document :

La *révision des dépenses publiques* est la procédure qui consiste à élaborer et à adopter *des mesures d'économies*, à partir du réexamen systématique des dépenses de référence.

La révision des dépenses publiques peut être une *revue d'efficacité* (qui s'intéresse aux possibilités d'économies grâce à une meilleure efficacité) et/ou une *revue de stratégie* (qui s'intéresse aux économies réalisées en réduisant les services ou les prestations).

Une procédure de révision des dépenses publiques comporte quatre phases : la phase de *cadrage* (décisions sur les grandes caractéristiques de conception du système de révision) ; la phase de *paramétrage* (décisions sur des objectifs d'économies chiffrés, les sujets à examiner, le calendrier de procédure, etc.) ; la phase d'*élaboration* (définition des scénarios d'économies possibles qui seront soumis aux décideurs *in fine*) et la phase de *décision* (décision finale sur les mesures d'économies qui seront mises en œuvre).

Lors de la phase d'élaboration des options possibles, trois logiques peuvent au choix être adoptées pour la répartition des responsabilités entre le MDF et les ministères dépensiers : *la révision décentralisée* (les ministères dépensiers élaborent leurs propres scénarios d'économies possibles à partir de solutions préparées par le MDF) ; *la révision conjointe* (les options sont élaborées par des équipes mixtes d'examineurs des ministères dépensiers et du MDF) ; *la révision centralisée* (le MDF définit lui-même les options possibles sans que les ministères dépensiers y soient beaucoup associés).

La révision des dépenses publiques passe en revue différents sujets qui peuvent relever de trois catégories : il peut s'agir d'un réexamen *des programmes* (qui cherche à identifier des gains d'ordre stratégique et/ou d'efficacité dans certains programmes en particulier), d'un réexamen *des processus* (axé sur les processus administratifs), ou encore d'un réexamen *des administrations* (qui passe entièrement en revue des ministères et d'autres administrations). Quant *au réexamen transversal*, il s'intéresse à une question commune à plusieurs administrations (réexamen des pratiques de passation de marchés dans l'ensemble des administrations publiques, par exemple).

La révision des dépenses publiques est dite *sélective* lorsqu'elle s'intéresse à une liste précise de sujets à examiner qui sont décidés d'emblée (c'est-à-dire lors de la phase de paramétrage) de la procédure de révision. En revanche, elle est dite *exhaustive* lorsqu'elle ne se borne pas à une telle liste établie *a priori*, mais vise à une analyse plus approfondie des dépenses. La révision exhaustive n'a pas vocation à proprement parler à passer toutes les dépenses en revue.

Nature et objectifs de la révision des dépenses publiques

Dans le présent document, la révision des dépenses publiques est la procédure qui consiste à élaborer et à adopter *des mesures d'économies*, à partir du réexamen systématique des *dépenses de référence*^{1 2}.

Le réexamen préalable de propositions sur des dépenses nouvelles ou supplémentaires ne constitue pas une révision des dépenses publiques, même s'il est axé sur une majoration éventuelle des crédits aux programmes et projets existants³.

La révision des dépenses publiques est utilisée à l'une ou l'autre des fins ci-après, voire les deux : améliorer le contrôle de l'État sur le niveau de ses dépenses globales et mieux hiérarchiser les priorités dans ses dépenses.

La CSR (Comprehensive Spending Review) 2010 au Royaume-Uni

La CSR 2010 au Royaume-Uni a consisté en une révision radicale dont le but était de réaliser des coupes majeures dans les dépenses publiques à des fins d'assainissement budgétaire. En conséquence, la CSR s'est largement apparentée à une revue d'efficacité et de stratégie. À la différence de la CER (*Comprehensive Expenditure Review*) menée aux Pays-Bas, la CSR britannique ne s'est pas bornée à une liste de sujets établie *a priori*. Elle a porté sur la quasi-totalité des dépenses publiques – crédits budgétaires, dépenses obligatoires et transferts aux collectivités territoriales – ainsi que sur les dépenses fiscales. La procédure suivie était essentiellement décentralisée, c'est-à-dire que les ministères dépeniers eux-mêmes constituaient la source première d'identification des scénarios d'économies possibles. Ces ministères (« *departments* » dans la terminologie britannique) ont été invités à mener en interne une révision de leurs dépenses et à soumettre au Trésor des propositions formelles précisant les possibilités d'économies. Après avoir reçu les propositions des ministères, les responsables du Trésor ont aussi soumis leurs propres scénarios. L'ensemble du processus a été placé sous la tutelle des ministres du Trésor et du Comité des dépenses publiques (PEX) récemment créé auprès du Cabinet.

Les mesures d'économies qu'une révision des dépenses publiques peut être chargée d'identifier sont de deux types : les économies découlant de gains d'efficacité et celles d'ordre stratégique. Les *économies liées à des gains d'efficacité* sont des réductions de dépenses réalisées en modifiant les modalités de production des services de manière à assurer la même quantité et la même qualité de services (c'est-à-dire de services et de prestations) à un coût moindre. On emploie aussi l'expression « économies opérationnelles » pour les désigner. En revanche, les *économies d'ordre stratégique* sont des réductions de

¹ Il s'agit des dépenses affectées aux programmes et projets existants, au niveau requis en vertu des politiques et de la législation en vigueur (dépenses sur la base des orientations actuelles).

² Définition compatible dans les grandes lignes avec celle donnée dans OCDE (2012a : 3), où la révision des dépenses publiques est définie comme une évaluation des orientations stratégiques des programmes et/ou du rapport coût-efficacité des dépenses, généralement utilisée pour réduire et/ou redéployer les dépenses budgétaires.

³ Bien qu'une procédure de révision des dépenses publiques puisse être conçue de manière à identifier non seulement des scénarios d'économies possibles, mais aussi des options pour augmenter les dépenses de référence, ce n'est que si elle inclut la recherche délibérée d'économies qu'une telle procédure combinée peut être qualifiée de révision des dépenses publiques.

dépenses réalisées en diminuant les services (économies sur les services et prestations) ou les transferts à la collectivité⁴. Elles sont désignées dans d'autres publications par l'expression « économies de production » (« *output savings* ») (Robinson, 2013a).

Si – à l'instar de la procédure *Gershon Efficiency Review* au Royaume-Uni en 2004 (voir plus loin) – la révision des dépenses publiques vise exclusivement à réaliser des économies *via* des gains d'efficacité, on appellera cet exercice *revue d'efficacité (efficiency review)* dans le présent document. En revanche, si l'exercice vise les deux types de mesures d'économies – comme l'*Examen stratégique et fonctionnel* (SOR) réalisé au Canada en 2011-2012 – on emploiera l'expression *revue de stratégie et d'efficacité (strategic and efficiency review)*. Cette terminologie diffère de celle utilisée dans les précédentes études de l'OCDE sur la révision des dépenses publiques (OCDE, 2011 ; 2012a : 9), dans lesquelles le terme « *strategic review* » désignait une révision des dépenses publiques ciblant à la fois des économies d'ordre stratégique et des gains d'efficacité.

L'exercice CER (*Comprehensive Expenditure Review*) 2010 aux Pays-Bas

La CER réalisée aux Pays-Bas en 2010 fournit un exemple récent remarquable de révision des dépenses publiques. La CER a passé en revue une vingtaine de sujets différents et constituait au premier chef une revue de stratégie. Chaque réexamen thématique a été mené par une équipe de révision, selon un cahier des charges et des procédures uniformes définis par le ministère des Finances (MDF) et approuvés par le gouvernement. Conformément à une tradition néerlandaise bien ancrée, les équipes de révision étaient constituées de représentants du ministère dépensier concerné et du MDF. De fait, la participation active de responsables du MDF dotés de solides compétences stratégiques et d'une connaissance précise du portefeuille des finances – et notamment de l'Inspection générale du budget – à l'élaboration de mesures d'économies concrètes a été essentielle au succès de cet exercice de révision. Chaque équipe de révision de la CER 2010 était tenue de proposer des solutions capables de garantir une réduction d'au moins 20 pour cent des dépenses – en quatre ans – du programme sous revue. Ces solutions ont ensuite été soumises aux dirigeants politiques aux fins de décision et ont joué un rôle de premier plan à la fois dans le débat électoral de 2010 sur les mesures d'économies budgétaires et dans l'accord de coalition qui s'en est suivi sur le plafonnement des dépenses publiques. La CER s'est inspirée des enseignements livrés par les précédents exercices de révision menés aux Pays-Bas depuis plus de deux décennies. Le principe d'une révision périodique, tous les quatre ans, des dépenses publiques ainsi que d'une révision comme la CER 2010, en amont de chaque élection, est désormais acquis entre tous les partis politiques.

Les mesures d'économies découlant d'une révision des dépenses publiques sont, en principe, *spécifiques*, c'est-à-dire que les pouvoirs publics savent comment la réduction des dépenses de référence concernées sera réalisée – en d'autres termes, quels services ou prestations seront réduits (dans le cas d'économies d'ordre stratégique), ou quels changements ayant un effet à la baisse sur les coûts seront apportés (dans le cas d'économies *via* des gains d'efficacité). Les réductions de dépenses réalisées à la suite d'une révision des dépenses publiques sont par conséquent différentes des coupes budgétaires *non spécifiques*, définies comme étant des coupes imposées par le gouvernement aux ministères en dehors de toute procédure de révision et sans savoir à l'avance comment et où celles-ci seront effectuées.

Dernière précision d'ordre sémantique : les systèmes d'évaluation ou de notation du rapport coût-efficacité des dépenses publiques ne constituent pas en soi une révision des dépenses publiques. Prenons, par exemple, le cas de l'outil PART (*Program Assessment Rating Tool*, à l'œuvre sous l'administration Bush aux États-Unis), qui attribuait des appréciations du type « efficace » et « inefficace » aux programmes de l'État fédéral. Du fait que la procédure PART ne préconisait pas de tailler dans les dépenses des programmes jugés « inefficaces », elle ne saurait être considérée comme correspondant à la

⁴ Plus précisément, des réductions de dépenses réalisées en réduisant la quantité ou la qualité des services, ou les prestations, à la collectivité.

définition d'une révision des dépenses publiques. Après tout, le fait de juger qu'un programme est « inefficace » n'implique pas automatiquement que sa suppression constitue un scénario d'économies viable. Au contraire, le remède aux difficultés du programme peut être de revoir sa conception, voire d'y affecter des ressources *supplémentaires*.

Pour la même raison, les *systèmes d'évaluation ministérielle* (du type de ce qui se fait depuis longtemps au Canada), qui exigent de chaque ministère qu'il évalue ses programmes et procédures, ne sauraient être considérés comme constituant une révision des dépenses publiques. Seuls les exercices de révision conçus pour élaborer formellement des scénarios d'économies possibles peuvent être considérés comme tels.

Les systèmes de notation et d'évaluation doivent plutôt être considérés comme une partie de la *base d'informations* servant à la révision des dépenses publiques. Ainsi, le fait de savoir que tel ou tel programme a été noté/évalué comme étant inefficace constitue un élément d'information précieux pour déterminer si sa clôture constitue ou non un scénario d'économies viable.

La révision des dépenses publiques et les déficiences de la procédure budgétaire

Ainsi qu'il est souligné plus haut, la révision des dépenses publiques est un outil qui permet de mieux hiérarchiser les dépenses prioritaires (efficacité allocative), en d'autres termes qui aide à allouer les ressources limitées de l'État aux programmes les plus bénéfiques à la collectivité. Le recours accru à cet instrument se fonde en partie sur la reconnaissance du fait que les procédures classiques de préparation du budget ne permettent pas de définir correctement les priorités.

Trop souvent, la procédure de préparation budgétaire privilégie exagérément l'examen des propositions de dépenses nouvelles et ne s'attache guère à une révision des dépenses de référence. Lorsque tel est le cas, on continue bien trop facilement de gaspiller de rares ressources sur des programmes existants qui sont intrinsèquement inefficaces, peu prioritaires ou qui ont fait leur temps – ou sur des processus administratifs d'un mauvais rapport coût-efficacité. Cette attention exagérée à des dépenses nouvelles est un trait essentiel du problème bien connu de *l'incrémentalisme budgétaire*, défini comme étant le fait que les décideurs politiques négligent une base budgétaire qu'ils considèrent comme une base de départ acquise pour augmenter les dépenses (Berry, 1990).

L'incapacité des procédures traditionnelles de préparation budgétaire à établir un ordre de priorité entre les dépenses n'est pas un hasard. Il n'est pas simple pour les décideurs du pouvoir central, qu'il s'agisse du MDF ou des dirigeants politiques, de redéployer les ressources. Le faire exige de disposer d'une masse d'informations considérable sur le rapport coût-efficacité des dépenses de référence et de vaincre les résistances des ministères dépensiers et des ministres. S'agissant en particulier de mesures d'économies d'ordre stratégique, le redéploiement des ressources engendre également des réticences politiques de la part de ceux qui bénéficient des services ou des prestations en voie de réduction. Il est donc fortement tentant d'éviter le redéploiement pour financer de nouveaux projets de dépenses et de s'en remettre plutôt à une augmentation des recettes ou, lorsque celle-ci est insuffisante (comme c'est habituellement le cas), de laisser tout simplement les dépenses globales augmenter plus vite que les recettes, nonobstant les déficits ainsi engendrés. Et s'il est absolument impossible d'échapper à des coupes budgétaires, la ligne de moindre résistance consiste souvent à esquiver la question en s'en remettant à des coupes non spécifiques et en appliquant, par exemple, un taux de réduction uniforme à tous les budgets ministériels.

C'est pour toutes ces raisons que dans de nombreux pays, le MDF comme les dirigeants politiques ont joué un rôle relativement passif dans le redéploiement des dépenses aux « temps heureux » d'avant la crise financière mondiale. Le pouvoir de réaffecter les crédits au sein des budgets ministériels était souvent

volontairement délégué aux ministères concernés. Les réaffectations entre ministères n'intervenaient qu'à la marge et la flexibilité budgétaire était souvent limitée.

L'objectif formel de la révision des dépenses publiques est de faire évoluer cette situation. Cet objectif implique de réaffirmer expressément le rôle du pouvoir central dans la réaffectation des ressources. Il est la reconnaissance explicite du fait que seule une volonté de diminuer le gaspillage et de réduire des services inefficaces, d'un autre temps ou peu prioritaires, peut permettre de dégager une marge de manœuvre substantielle pour des priorités nouvelles tout en maîtrisant la dépense publique globale. La révision des dépenses publiques part de l'idée qu'une bonne hiérarchisation des dépenses exige non seulement d'examiner attentivement toutes les propositions de dépenses nouvelles, mais aussi de réexaminer en permanence les dépenses de référence.

Intégration de la révision des dépenses publiques à la procédure budgétaire

La révision des dépenses publiques n'est pas *nécessairement* intégrée à la procédure de préparation du budget, mais l'expérience montre qu'elle *devrait* l'être.

Durant les années 80, un certain nombre de gouvernements ont mis en place des exercices de réexamen ponctuels, plus ou moins dissociés de la procédure budgétaire. La commission Grace, instituée par le Président Reagan et qui rendit son rapport au Congrès en 1984, en est une illustration éloquent : son calendrier n'était pas lié à la préparation du budget, ses travaux n'étaient en rien guidés par des objectifs d'économies budgétaires chiffrés et ont été réalisés en grande partie en dehors de la sphère gouvernementale par des experts issus du secteur privé.

En revanche, la plupart des exercices de révision de dépenses publiques menés par les gouvernements des pays de l'OCDE depuis une vingtaine d'années ont été volontairement et pleinement intégrés à la procédure de préparation budgétaire. Cela signifie en particulier qu'ils ont été conçus de manière à soumettre au gouvernement, pour examen et décision, des scénarios d'économies possibles pendant la préparation du budget – en d'autres termes, dans le cadre du processus global de décision sur le montant des ressources à allouer à chaque ministère dépensier pour l'exercice (ou les exercices) à venir. Ces exercices ont donc obéi à un calendrier destiné à garantir en temps utile la soumission de propositions au cours de la procédure de préparation du budget.

Il existe deux raisons majeures pour lesquelles la révision des dépenses publiques doit être intégrée à la préparation du budget.

La première est que l'efficacité allocative et la maîtrise du niveau des dépenses globales ont tout à gagner de l'examen *simultané* des propositions de dépenses nouvelles et des possibilités d'économies. Cet examen simultané permet au gouvernement d'adopter d'autres propositions de dépenses nouvelles hautement prioritaires sans accroître la dépense globale, en choisissant des scénarios pour réaliser des économies supplémentaires suffisantes pour financer ces dépenses nouvelles. La comparaison directe de l'intérêt des propositions de dépenses nouvelles et des dépenses de référence s'en trouve encouragée. L'examen simultané facilite directement la programmation budgétaire descendante, qui nécessite d'adhérer à un objectif ferme de plafond de dépenses globales fixé au début de la procédure de préparation du budget (Robinson, 2012). Pour permettre cet examen simultané, le calendrier de révision des dépenses publiques doit faire en sorte que les scénarios d'économies possibles soient prêts à être soumis aux dirigeants politiques au cours de la procédure de préparation, au moment où ils examinent les propositions de dépenses nouvelles.

La seconde raison pour laquelle la révision des dépenses publiques doit être intégrée à la procédure de préparation budgétaire tient au fait qu'il faut que l'ampleur de cette procédure soit calibrée en fonction des

objectifs gouvernementaux de dépenses globales. Si le gouvernement souhaite tailler en profondeur dans les dépenses publiques globales, par exemple, la révision devra être particulièrement approfondie pour permettre d'identifier en conséquence d'importantes mesures d'économies très précieuses. Si le contexte est différent et que les autorités voient dans la révision des dépenses publiques plutôt un moyen d'agrandir l'espace budgétaire disponible pour des dépenses nouvelles prioritaires (tout en maîtrisant correctement le taux d'accroissement des dépenses globales), il ne sera pas nécessaire de procéder à une révision aussi approfondie.

Il peut être utile – notamment dans le contexte d'une révision conçue pour réaliser d'importants efforts de redressement des comptes publics – de conforter le lien entre la procédure de révision et les objectifs gouvernementaux de dépenses globales, en fixant des objectifs pour la masse des économies à identifier *via* la révision (voir encadré ci-après). La plupart des pays ayant opté pour cette approche ont fixé uniformément un niveau minimum pour les objectifs applicables à l'ensemble des ministères (un taux de réduction de 5 pour cent par exemple), ou à chacun des programmes sélectionnés pour réexamen. Il est cependant possible, notamment lors d'une révision exhaustive rigoureuse, de fixer des objectifs différenciés qui exigent des ministères moins prioritaires qu'ils identifient des mesures d'économies plus importantes que les ministères plus prioritaires.

Objectifs d'économies chiffrés et révision des dépenses publiques

Ci-après sont cités des exemples récents de chiffrage des économies à réaliser pour orienter la procédure de révision des dépenses publiques :

- *Canada* : dans le cadre des exercices d'*Examen stratégique* (2007-2008 à 2010-11), il a été demandé à chaque administration d'identifier des scénarios d'économies possibles pour un montant total d'au moins 5 pour cent de leurs dépenses consacrées aux programmes les moins prioritaires et les moins performants. Dans le cadre de l'*Examen stratégique et fonctionnel* (2011-2012), il leur a été demandé non seulement de soumettre des propositions permettant une compression de 5 pour cent de leurs dépenses, mais aussi une série de propositions pour des coupes budgétaires de 10 pour cent.
- *France* : lors du premier cycle de *Révision générale des politiques publiques* (RGPP1) en 2007-2008, il a été demandé aux équipes de révision d'identifier des économies *via* des gains d'efficacité d'un montant suffisant pour que la mesure de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite n'ait pas d'impact sur les services. Les examinateurs ont effectivement fixé un objectif de gains d'efficacité à réaliser. Lors de la RGPP2 (2010-2011), un objectif supplémentaire de réduction de 10 pour cent des coûts administratifs non salariaux (à atteindre à l'horizon 2013) a été fixé.
- *Danemark* : même s'il a toujours été d'usage de ne pas fixer d'objectifs chiffrés dans le cadre de la procédure de révision des dépenses publiques instaurée de longue date au Danemark, les choses ont récemment changé. Lors du dernier réexamen des dépenses de police, une économie de 600 millions DKK (soit 6 pour cent environ du budget global de la police) a été décidée. Un objectif d'économies a également été fixé à l'occasion d'une révision majeure des dépenses de défense.

C'est précisément parce que la nécessité d'intégrer la révision des dépenses publiques à la préparation du budget est désormais largement admise que la plupart des exercices de révision des vingt dernières années ont été pilotés et gérés, au niveau de la haute administration, par le MDF, soit à titre exclusif, soit en partenariat avec d'autres « organes du pouvoir central » qui jouent parfois un rôle décisif dans la procédure d'élaboration budgétaire de certains pays (tels que le cabinet du Président ou du Premier ministre). Rares sont les exceptions – comme la procédure *Gershon Efficiency Review* en 2007 au Royaume-Uni – à cette règle.

La révision des dépenses publiques avant la crise financière mondiale

Au cours des années ayant immédiatement précédé la crise financière mondiale, la révision des dépenses publiques ne constituait pas un élément majeur des procédures de préparation budgétaire dans l'ensemble

des pays de l'OCDE. Seuls trois pays pouvaient clairement se prévaloir d'un processus permanent de révision de leurs dépenses publiques : les Pays-Bas, avec le réexamen interministériel des politiques publiques (*IPR, Interdepartmental Policy Reviews*), le Danemark avec les études spéciales (*Special Studies*) et la Finlande, avec un programme de recherche de productivité (*Productivity Program*).

La procédure des *Études spéciales* au Danemark

Le Danemark dispose depuis le milieu des années 80 d'une procédure de révision de ses dépenses publiques baptisée « études spéciales » et celle-ci a fonctionné correctement jusqu'à aujourd'hui. Les études spéciales sont intégrées à la procédure normale de préparation du budget annuel, mais il arrive qu'aucune étude ne soit menée certaines années. Même si, en principe, ces études peuvent préconiser d'accroître le financement de programmes existants, il en va rarement ainsi dans la pratique, l'accent portant principalement sur des mesures d'économies. Il n'existe pas de lien formel avec les dispositifs plus généraux d'amélioration de l'efficacité administrative.

Chaque année, une dizaine à une quinzaine d'études spéciales sont réalisées, mais leur nombre a nettement augmenté depuis la crise financière mondiale. Leur objectif premier a toujours été de dégager une marge pour des dépenses prioritaires nouvelles. Actuellement toutefois, la priorité est plutôt de réduire les dépenses globales afin d'assainir les finances publiques. Cette réorientation a induit une augmentation à la fois du nombre d'études spéciales et du montant des dépenses relevant de leur périmètre (c'est le cas des études spéciales sur les dépenses de police et de défense, par exemple).

La plupart des études spéciales portent sur des administrations ou sur des programmes et au fil des années, elles privilégient les gains d'efficacité plutôt que les économies d'ordre stratégique (sur les services et prestations).

Les études spéciales sont menées par des équipes mixtes MDF/ministère dépensier, dont le cahier des charges a été approuvé officiellement en Conseil des ministres. Les équipes soumettent des propositions d'économies au ministère des Finances et au Comité économique ministériel. En principe, ces recommandations reposent sur un consensus entre le MDF et le ministère dépensier concerné, mais en l'absence de consensus, des recommandations peuvent être soumises séparément. En règle générale, c'est le Comité économique qui statue *in fine* sur les mesures d'économies qui seront adoptées dans le budget.

Il pourra paraître surprenant dans ce contexte de ne pas mentionner deux autres pays, en l'espèce le Royaume-Uni et l'Australie. Après tout, des exercices de révision des dépenses publiques (*Spending Reviews, SR*) ont été menés au Royaume-Uni pendant près d'une vingtaine d'années avant la crise financière mondiale⁵, tandis qu'en Australie les travaux du Comité ministériel de réexamen des dépenses (*Expenditure Review Committee, ERC*) sont au cœur de la préparation du budget depuis le milieu des années 70. Il importe toutefois de ne pas tirer de conclusions hâtives de l'emploi des formules « *spending review* » et « *expenditure review* » dans ces deux contextes. En effet, les exercices de révision SR au Royaume-Uni et le Comité ERC australien s'attachent tous deux à la préparation du budget dans sa globalité, y compris à l'examen des *propositions de dépenses nouvelles*. Dans l'un et l'autre cas, la procédure n'inclut pas *nécessairement* ou *systématiquement* le réexamen des dépenses de référence pour identifier des mesures d'économies. Comme l'admet franchement le Trésor britannique, les procédures SR menées avant 2007 au Royaume-Uni se préoccupaient avant tout de la répartition des hausses incrémentielles de dépenses et se souciaient peu de mesures d'économies (HM Treasury, 2006 : 24). Il semblerait qu'avant la crise de 2010, seul l'exercice de révision SR mené en 2007 puisse légitimement être assimilé à une véritable révision des dépenses publiques. Quant à l'Australie, bien que le Comité ERC ait supervisé par le passé deux périodes de révision intensive des dépenses publiques visant à assainir les finances publiques (la première au début des années 70, la seconde au milieu de la décennie suivante), il ne s'est guère intéressé aux dépenses de référence au cours des années d'avant la crise financière mondiale.

⁵ Des révisions ont été réalisées sous les gouvernements Blair et Brown en 1998, 2000, 2002, 2004 et 2007.

La plupart du temps, les exercices de révision des dépenses publiques d'avant la crise étaient mis en place initialement pour déployer d'importantes mesures d'assainissement budgétaire, puis leur périmètre était ensuite réduit ou la procédure tout simplement arrêtée, une fois bouclé le processus de redressement. Aux Pays-Bas, par exemple, lorsque la procédure a été introduite pour la première fois au début des années 80 (sous la forme d'une *Reconsideration Procedure*, ou procédure de réexamen), plus d'une trentaine de sujets étaient passés en revue lors de chaque cycle annuel. Au moment de la crise, ce chiffre a été ramené à seulement cinq par an. Les *études spéciales* au Danemark ont connu une baisse similaire de leur niveau d'activité au fil du temps.

Seuls les Pays-Bas et le Danemark ont maintenu en continu un *certain* niveau de révision des dépenses publiques. Ce ne fut pas le cas ailleurs. Ainsi qu'on l'a observé, cette activité a nettement été revue à la baisse en Australie. Il en a été de même au Canada. Le très réussi *Examen des programmes* de 1994-1996 (voir encadré ci-après) a été suivi d'un certain nombre de tentatives pour faire du réexamen des dépenses fédérales un processus permanent et que s'instaure ce qu'un Premier ministre a décrit comme une « culture de la réaffectation permanente » (Good, 2008 : 272). Ces tentatives se soldèrent toutefois surtout par des échecs et aucune procédure de révision des dépenses fédérales n'était en place au moment de la crise financière.

L'Examen des programmes 1994-1996 au Canada

Le Canada est bien connu pour la réussite éclatante de son *Examen des programmes*, réalisé en deux cycles dans les budgets 1995 et 1996. Cet examen visait explicitement à assainir les finances publiques pour contenir un haut niveau de déficit et réduire la dette. Des objectifs d'économies chiffrés très stricts avaient été fixés à chaque ministère – de pas moins de 50 pour cent dans le cas du ministère des Transports et dans une fourchette de 15-25 pour cent pour la plupart des autres ministères. La procédure reposait sur un réexamen des administrations et était guidée par six « tests » (de satisfaction à des critères d'évaluation des programmes). Un sous-comité ministériel en assurait la supervision. Le Premier ministre manifesta pendant toute la procédure un soutien ferme et visible à son ministre des Finances face aux ministères dépensiers (Good, 2007).

Les procédures de révision des dépenses publiques telles qu'elles existaient immédiatement avant la crise financière mondiale resserraient souvent leur cible sur l'identification de gains d'efficacité, peu d'attention, sinon aucune, n'étant portée à la recherche d'économies d'ordre stratégique (sur les services et prestations). Parmi les exemples dans lesquels la recherche d'efficacité a prédominé, l'on citera :

- le *programme de recherche de productivité* finlandais, mis en place en 2004 et axé formellement sur la réalisation de gains d'efficacité ;
- les *études spéciales* qui, concrètement, s'intéressent très largement à la réalisation de gains d'efficacité,
- la procédure *Gershon Efficiency Review* de 2004 au Royaume-Uni, un vaste exercice ponctuel de revue d'efficacité qui a constitué la plus importante révision de fond britannique (en ce sens que le réexamen des dépenses de référence a permis d'identifier des mesures d'économies) avant la crise.

La révision des dépenses publiques depuis la crise financière mondiale

Tout a changé depuis la crise. Dans l'enquête de 2012 de l'OCDE, la moitié des pays membres interrogés répondaient avoir mis en place une procédure de révision des dépenses publiques. Un nombre important de pays – dont l'Irlande et l'Italie, par exemple – ne disposaient donc d'aucune expérience récente d'une telle procédure. Il existait aussi d'autres pays, comme l'Australie et le Canada, qui avaient arrêté la procédure de révision avant la crise ou l'avaient sérieusement vidée de sa substance.

Parmi les pays qui ont mis en place de nouvelles procédures de révision dans le sillage de la crise, l'on citera :

- l'Irlande, qui a procédé à une révision ponctuelle de ses dépenses en 2008 (afin de réduire notablement ses dépenses globales), puis a instauré une procédure de révision en 2011 intégrée à un nouveau système de révision exhaustive trisannuelle (*Comprehensive Reviews of Expenditure, CRE*⁶) ;
- le Canada, qui a mis en place un processus de révision permanente en 2007, d'abord sous la forme d'un *Examen stratégique* (2007-2008 à 2010-11), puis à partir de 2011-2012, sous celle d'un *Examen stratégique et fonctionnel* (SOR) (voir encadré ci-après pour plus de précisions) ;
- l'Australie, qui a engagé une révision exhaustive (*Comprehensive Spending Review, CSR*) sur les trois cycles budgétaires de 2008 à 2010⁷ ;
- la France, où la révision des dépenses publiques a été une composante essentielle de la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP), réalisée sous la présidence de Nicolas Sarkozy en deux cycles (RGPP1 en 2007-2008 et RGPP2 en 2010-11) et à laquelle le Président François Hollande a mis officiellement fin après son élection en mai 2012⁸.

L'expérience récente du Canada en matière de révision des dépenses publiques

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement fédéral a procédé à un *Examen stratégique* sur quatre cycles de préparation budgétaire de 2007-2008 à 2010-2011. En 2011-2012 lui a succédé un exercice quelque peu différent avec l'*Examen stratégique et fonctionnel* (SOR). Dans le cadre de l'*Examen stratégique*, l'objectif budgétaire premier était de dégager de l'espace budgétaire supplémentaire pour des dépenses prioritaires nouvelles, et les autorités ont assuré avoir réaffecté toutes les économies réalisées à des dépenses nouvelles au cours des quatre cycles de révision. Dans la logique de ce qui précède, les ministères dépensiers ont pu, durant ces quatre années, soumettre des scénarios pour financer des dépenses nouvelles sur les économies réalisées – lesquels scénarios ont été baptisés « propositions de réinvestissement ». En 2011, dans le cadre du SOR, la priorité a été donnée à l'assainissement des finances publiques et à la réduction graduelle des dépenses globales. Les économies ont été affectées en premier lieu aux postes essentiels et les ministères n'ont plus eu la possibilité de présenter des propositions de réinvestissement.

Les deux procédures d'*Examen stratégique* et du SOR ont largement constitué, du début jusqu'à la fin, un exercice de réexamen des administrations – une revue, ministère par ministère, destinée à identifier des scénarios d'économies. Les *Examens stratégiques* visaient à passer en revue la totalité des ministères sur quatre ans. Le SOR a constitué un exercice beaucoup plus intensif, dans lequel toutes les administrations ont été passées à la loupe en une seule et même année, en prélude à un effort considérable d'assainissement des finances publiques dans le budget 2012. Ces procédures sont essentiellement décentralisées (menées depuis la base), chaque administration procédant à son propre réexamen et à l'élaboration de ses propres scénarios d'économies sans implication directe du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Les administrations soumettent ensuite leurs propositions au gouvernement.

⁶ En dépit de leur appellation, les CRE ne peuvent pas être assimilées à une procédure de révision des dépenses. Elles constituent plutôt un processus pluriannuel de préparation budgétaire, qui fixe des plafonds de dépenses sur trois ans à chaque ministère – à l'instar des exercices de révision des dépenses publiques (SR) du Royaume-Uni dont elles s'inspirent largement (voir plus haut). Cependant, il est d'une importance capitale que le gouvernement ait décidé que les CRE devaient inclure systématiquement un réexamen des dépenses de référence dans le but de définir des mesures d'économies, sous la forme de plusieurs rapports (« *Expenditure Reports* »).

⁷ L'Australie a institué un système de revue de stratégie en 2007. Toutefois, ainsi qu'on le verra plus loin, ces revues de stratégie ne doivent pas être considérées en soi comme des exercices de révision des dépenses publiques, mais plutôt comme faisant partie de la *base d'informations* nécessaires à ces exercices de révision.

⁸ Toutefois, le gouvernement Hollande a indiqué en décembre 2012 qu'il mettait en place une nouvelle procédure de révision des dépenses publiques, baptisée « *modernisation de l'action publique* ».

Au niveau du pouvoir politique, un sous-comité ministériel a supervisé aussi bien le SOR que les *Examens stratégiques*. Au niveau de la haute administration, c'est le SCT qui a piloté les opérations.

La révision des dépenses publiques d'après-crise se caractérise de manière frappante par son vaste périmètre et par une plus grande ambition dans les chiffres d'économies visés. L'un des principaux exemples en la matière est la procédure CSR de 2010, menée par le gouvernement nouvellement élu du Royaume-Uni dans le but de réaliser d'importantes coupes budgétaires. Les Pays-Bas en ont fourni un autre exemple lorsque le nombre de sujets à examiner dans la révision des dépenses publiques 2010 a connu une augmentation spectaculaire pour passer à une vingtaine, ce changement de braquet étant symbolisé par un changement d'appellation de l'exercice qui, de réexamen interministériel des politiques publiques (*IPR, Interdepartmental Policy Reviews*), à connotation plus anodine, a été rebaptisé *Comprehensive Spending Review (Brede Heroverwegingen)*. Les procédures exhaustives (« *comprehensive* ») sont désormais en vogue dans les pays de l'OCDE.

L'élargissement du périmètre des procédures de révision en constitue également une autre caractéristique. La plupart des exercices d'après-crise attachent au moins autant d'importance à la recherche d'économies d'ordre stratégique qu'à celle de gains d'efficacité : en d'autres termes, les *revues de stratégie et d'efficacité* prédominent dans la révision des dépenses publiques d'après-crise.

Les raisons de cette expansion et de cette intensification de la révision des dépenses publiques depuis la crise sont évidentes : les gouvernements visent à assainir leurs finances publiques et voient la plupart du temps cet exercice d'abord comme un outil déterminant pour pratiquer des coupes dans leurs dépenses globales. La nécessité subjective d'un redressement des comptes publics rend compte, naturellement, d'un certain nombre de facteurs dont les plus importants sont les suivants :

- les préjudices infligés aux finances publiques par la crise elle-même – résultant à la fois des déficits cycliques et du coût des mesures de sauvetage ;
- la prise de conscience de plus en plus grande que les finances publiques de nombreux pays de l'OCDE étaient structurellement fragiles, même avant la crise ;
- le sentiment que dans certains pays, l'assainissement budgétaire était crucial pour susciter la confiance des marchés ;
- les pressions en faveur du respect des règles budgétaires (comme le plafonnement du déficit public à 3 pour cent du PIB dans l'Union européenne).

Dans ce contexte, les gouvernements se sont généralement ralliés à l'idée qu'ils ne pouvaient pas s'en remettre à des coupes budgétaires uniformes et non spécifiques pour parvenir à une réduction de leurs dépenses globales de l'ampleur jugée nécessaire. Le recours à la procédure de révision des dépenses publiques pour répertorier des mesures d'économies *spécifiques* est apparu comme la seule voie praticable pour atteindre des objectifs de réduction de dépenses ambitieux.

L'avenir de la révision des dépenses publiques

Avec l'économie mondiale qui se redresse lentement de la crise financière mondiale, quel sera l'avenir de la révision des dépenses publiques ? Comment l'exercice doit-il être conçu pour participer le mieux possible à l'établissement des budgets à longue échéance ?

L'une des craintes évidentes est qu'à mesure que les conditions d'une crise s'éloignent, on laisse à nouveau les procédures de révision des dépenses publiques aller à vau-l'eau. Ce risque pourrait même s'accroître dans la mesure où les « politiques d'austérité » suscitent des levées de bouclier, dans un

contexte où l'on a fini par considérer la révision des dépenses publiques comme un simple outil pour tailler dans les dépenses globales.

Or, le contexte budgétaire a fortement évolué depuis la période d'avant la crise.

Tout d'abord, quel que soit le point de vue que l'on adopte sur la nécessité d'un appui budgétaire aux économies fragilisées pendant la phase de redressement post-crise, rien ne peut plus être sérieusement objecté à la nécessité d'un assainissement à moyen et long terme des finances publiques dans la majorité des pays de l'OCDE. En l'absence de changements politiques majeurs, les dépenses de référence progresseront à un niveau intenable, en particulier les dépenses de retraites et de santé, dans la majeure partie de la zone OCDE. Le bond de la dette publique pendant la crise a nettement aggravé la situation budgétaire de la plupart des pays. Sans compter qu'il est certain que l'accroissement des recettes sera plus modeste qu'avant la crise. Dans ces conditions, la plupart des gouvernements de l'OCDE n'auront pas d'autre choix que de consentir un effort encore plus grand pour contenir leurs dépenses globales dans les années à venir. La nouvelle popularité des règles de dépenses – comme celle de l'UE qui stipule que les dépenses globales ne doivent pas progresser plus vite que le PIB tendanciel – n'est que l'un des aspects sous lesquels se manifeste la nécessité d'un effort encore plus grand.

Prendre acte de ces réalités budgétaires n'a rien à voir avec le jugement que l'on peut porter sur les « politiques d'austérité ». Majoritairement, les économistes qui préconisent un appui budgétaire pendant la phase de redressement reconnaissent sans ambiguïté que les dépenses facultatives nouvelles doivent être strictement temporaires par nature – les projets d'infrastructures, par exemple – et ne pas ruiner les efforts consentis pour maîtriser l'augmentation des dépenses de référence.

Ensuite, s'il est possible à court terme de proscrire, dans le cadre d'un vaste plan de redressement des finances publiques, les propositions de dépenses nouvelles et de concentrer la procédure de préparation du budget quasi exclusivement sur des compressions budgétaires, l'exercice devient impossible à moyen et long terme. De nouveaux enjeux stratégiques surgissent inévitablement, qui nécessitent des dépenses supplémentaires, et la difficulté de trouver un espace budgétaire aux dépenses nouvelles hautement prioritaires est un défi à relever.

Dans ces circonstances, l'importance de faire de la révision des dépenses publiques une composante intégrée à la préparation budgétaire est évidente.

Pour autant, il est crucial que la révision des dépenses publiques n'en vienne pas à être considérée purement comme un instrument permettant des coupes budgétaires spectaculaires, mais qu'elle soit perçue comme un outil permettant de classer les dépenses par ordre de priorité, ce qui est pertinent quels que soient les objectifs stratégiques visés pour l'accroissement des dépenses globales. Enfin, il est essentiel aussi de faire savoir qu'il va falloir, plus que jamais, être capable de hiérarchiser ses dépenses au vu de la situation budgétaire plus délicate à laquelle seront confrontés la plupart des pays de l'OCDE dans les décennies à venir.

Il importera également de concevoir la révision des dépenses publiques de telle façon qu'elle soit adaptée à une utilisation permanente comme composante stratégique de la procédure ordinaire de préparation du budget. À cette fin, il faudra opérer clairement une distinction entre d'une part, le type de procédure de révision des dépenses publiques pouvant convenir lorsqu'un gouvernement souhaite procéder à des coupes importantes et rapides dans ses dépenses globales, et d'autre part, le type de révision se prêtant à la libération de marges supplémentaires pour des dépenses nouvelles primordiales, dans un contexte de restrictions générales des finances publiques.

Cette distinction est essentielle à la discussion qui suit, dans laquelle les principaux aspects de la conception des procédures de révision sont évoqués dans le but d'en dégager des enseignements, chaque fois que possible, sur une conception optimale. La question centrale est de savoir comment concevoir une révision des dépenses publiques sur le long terme, en tant que composante intégrée à la préparation du budget.

Périmètre de révision des dépenses publiques

L'une des premières questions à se poser lorsque l'on conçoit une procédure de révision est de savoir si l'on oriente celle-ci sur des économies *via* des gains d'efficacité, ou sur des économies d'ordre stratégique, voire sur les deux. Ce n'est pas un hasard si les revues de stratégie et d'efficacité sont devenues la règle depuis la crise. L'expérience a clairement prouvé qu'il était irréaliste de penser qu'une revue d'efficacité à elle seule pouvait déboucher sur des réductions de dépenses majeures, qui plus est rapides (OCDE, 2012a : 12).

Une revue d'efficacité, même approfondie, a peu de chances de générer des économies de plus de 2 pour cent des dépenses publiques. Chaque fois qu'une révision a débouché relativement rapidement sur d'importantes coupes budgétaires, la procédure ciblait délibérément des économies d'ordre stratégique et d'autres, liées à des gains d'efficacité. Il en va ainsi notamment de la CSR 2010 au Royaume-Uni qui, selon les autorités, a permis des coupes dans les budgets ministériels (autre que ceux de la santé et de l'aide à l'outre-mer) égales en moyenne à 19 pour cent sur quatre ans. Si l'on remonte plus loin dans le temps, il en allait aussi de même pour *l'Examen des programmes* de 1994-1996 au Canada, qui permit des compressions de dépenses d'environ 10 pour cent sur deux ans (Bourgon, 2009).

Des estimations sur les économies réalisées grâce aux exercices récents de révision des dépenses publiques sont présentées en annexe. Cependant, l'ampleur potentielle des économies réalisables n'est pas le seul argument pour orienter l'exercice sur la recherche à la fois de gains d'efficacité et d'économies d'ordre stratégique. Si la révision des dépenses publiques doit servir au classement des dépenses par ordre de priorité, son objectif doit alors être en partie de répertorier les programmes inefficaces ou peu prioritaires. Cette hiérarchisation des dépenses implique nécessairement de rechercher des économies d'ordre stratégique et pas seulement des gains d'efficacité.

Quelque vaste que soit son périmètre, les économies générées par une revue des dépenses ne sont jamais instantanées. La plupart du temps, il faut plusieurs années pour donner pleinement effet à des mesures d'économies, même si elles sont appliquées avec volontarisme. S'agissant d'économies liées à des gains d'efficacité, de nouveaux processus doivent être mis en place, parfois sous la forme d'un important déploiement de nouveaux grands projets d'informatisation. Les deux types d'économies visées exigent souvent des compressions de personnel qui demandent du temps – en particulier lorsque la protection des emplois de la fonction publique signifie que ces compressions doivent s'opérer en majeure partie par érosion naturelle des effectifs.

La *couverture* d'une révision des dépenses publiques – c'est-à-dire la partie des dépenses publiques qui doit être passée en revue – est une autre dimension de son périmètre. Certains exercices ne s'occupent que des dépenses budgétaires (en d'autres termes, des dépenses qui sont légalement autorisées dans la loi de finances annuelle), tandis que d'autres incluent aussi les dépenses obligatoires (comme les prestations de sécurité sociale qui sont autorisées par la législation en vigueur). Ainsi, la couverture de la RGPP en France était relativement étroite puisque la révision s'attachait avant tout aux coûts salariaux et aux coûts d'exploitation de l'administration centrale. À l'autre extrémité de l'échelle, la couverture de la CSR 2010 au Royaume-Uni était particulièrement large et incluait la quasi-totalité des dépenses publiques – qu'elles soient budgétaires ou obligatoires, de même que les dépenses fiscales. La tendance récente est à une large couverture puisque onze des quinze pays de l'OCDE ayant déclaré procéder à une révision de leurs

dépenses publiques dans l'enquête de 2012 ont indiqué que cette procédure portait à la fois sur les dépenses budgétaires et sur les dépenses obligatoires.

Les arguments en faveur d'une couverture large des dépenses publiques sont irréfutables, en particulier au vu du rôle des dépenses obligatoires de protection sociale et de santé dans les enjeux de viabilité budgétaire auxquels sont confrontés de nombreux pays de l'OCDE.

Comme indiqué plus haut, bon nombre des exercices de révision des dépenses publiques engagés depuis la crise financière mondiale ont été qualifiés de « révisions exhaustives », ce qui pose la question de savoir si en tant que processus permanent, une révision de ce type doit être exhaustive ou sélective.

Pour répondre correctement à cette question, il faut d'abord définir clairement ce que signifie une révision « exhaustive » des dépenses publiques. En fait, aucune révision de ce type n'a jamais passé tout en revue, du moindre programme public au moindre processus administratif. Le faire serait tout simplement ingérable. Aussi le terme « exhaustive » ne doit-il pas être pris au pied de la lettre.

Pour opérer une distinction pertinente entre révision exhaustive et révision sélective, il est utile de relever tout d'abord qu'une procédure de révision des dépenses publiques comprend un certain nombre de sujets à examiner. Ces derniers relèvent de trois catégories :

- les *réexamens de programmes*, qui passent en revue certains programmes en particulier (certaines catégories de services ou de prestations, par exemple) et peuvent déboucher sur des économies d'ordre stratégique (en réduisant les services fournis par le programme) et/ou des gains d'efficacité (en abaissant le coût de prestation des services relevant du programme) ;
- les *réexamens de processus*, qui passent en revue certains processus administratifs précis impliqués dans la production des services de l'État – comme les procédures de passation de marchés, les systèmes et pratiques informatiques, ou encore les pratiques de gestion des ressources humaines. Les réexamens de processus visent moins des économies d'ordre stratégique que la recherche de gains d'efficacité ;
- les *réexamens d'administrations*, qui passent en revue l'intégralité d'une administration publique (ministère ou autre entité administrative) et portent, en principe, sur tous les programmes et les processus de l'administration en question.

Un réexamen des programmes ou des processus peut être spécifique à une administration ou transversal. Un réexamen transversal des programmes passe en revue un groupe de programmes interdépendants assurés par deux administrations ou plus, tandis qu'un réexamen transversal des processus s'attache à une catégorie de processus administratifs dans plusieurs administrations de l'État (ou dans leur totalité), par exemple aux pratiques de l'administration publique en matière de passation de marchés. Comme indiqué précédemment par l'OCDE (2012a : 11), ces examens transversaux sont une composante importante de toute bonne revue d'efficacité.

Dans ce contexte, une *révision sélective des dépenses publiques* peut se définir comme un exercice limité à une liste précise de sujets à examiner – programmes, processus et/ou administrations – qui sont prédéfinis au début de chaque cycle de révision.

En revanche, une *révision exhaustive des dépenses publiques* peut se définir ici comme un exercice dont le périmètre n'est pas délimité d'emblée par une liste de sujets à examiner établie *a priori* et dans lequel il est demandé aux examinateurs d'étudier l'ensemble des ministères et de chercher à identifier les possibilités d'économies les plus importantes, dans la mesure du possible. Une révision exhaustive des dépenses publiques a logiquement un périmètre plus vaste et débouche sur des économies plus importantes qu'une révision sélective.

Cette définition a notamment pour implication que pour être qualifiée d'« exhaustive », une révision doit cibler à la fois des économies d'ordre stratégique et des gains d'efficacité.

En dépit de l'engouement récent qu'elle suscite, la révision exhaustive a moins été pratiquée au fil du temps que la révision sélective. L'une des principales raisons tient au caractère extrêmement exigeant d'une révision exhaustive comme *l'Examen stratégique et fonctionnel* de 2011 au Canada, ou la CSR 2010 au Royaume-Unis. La révision sélective est quant à elle un processus également exigeant pour les fonctionnaires du MDF et des ministères concernés. Toutefois, la révision exhaustive est un processus véritablement épuisant, pendant lequel le MDF et les autres fonctionnaires concernés n'ont pas d'autre choix que de mettre en sommeil leurs autres missions pour se consacrer prioritairement à la procédure de révision. Celle-ci implique, selon les propres termes d'un ministre britannique (à propos de la CSR 2010), « d'énormes efforts ».

Tout cela donne à penser qu'une révision exhaustive des dépenses publiques n'est souhaitable que lorsqu'un gouvernement entend réaliser des coupes drastiques dans ses dépenses globales en un bref laps de temps – que cela soit pour assainir les finances publiques, réduire la taille de l'administration ou préparer la voie à une réorientation fondamentale des dépenses après l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement dont les priorités de dépenses sont radicalement différentes de celles de son prédécesseur. En pareil cas, le gouvernement sera politiquement bien inspiré de procéder à ces coupes très vite, en début de mandat, dans l'espoir que le mécontentement des électeurs ne se traduira pas dans les urnes lors du prochain scrutin.

Dans des conditions plus normales, une révision sélective constitue un meilleur choix. Freiner les dépenses, plutôt que procéder à des coupes brutales, est généralement plus indiqué et il est plus facile de redéployer les ressources progressivement plutôt que brutalement. Éviter les tensions extrêmes que fait peser une révision exhaustive des dépenses procure en outre l'avantage que le travail d'étude mené à chaque cycle de révision est généralement plus complet et de meilleure qualité.

S'il est de règle de mener une révision des dépenses de manière sélective, la question de pose des principes qui guident la sélection des sujets à examiner lors de chaque exercice. Une possibilité consiste en une *sélection arbitraire* de ces sujets. En pareil cas, le pouvoir central choisit les sujets à passer en revue en se fondant sur la probabilité subjective qu'ils ont de permettre des mesures d'économies précieuses – et ordonne, par exemple, de passer en revue des programmes, des processus ou même des administrations dont l'efficacité ou la performance ont été largement remises en cause. C'est *grosso modo* ce que font les Pays-Bas et le Danemark. Une autre possibilité consiste en un *cycle de réexamen automatique*. Cette approche vise à passer en revue la totalité des programmes ou des administrations, non en un seul cycle de révision mais graduellement dans le temps. Telle a été la démarche de *l'Examen stratégique* au Canada qui, chaque année, a passé en revue un tiers de l'ensemble des administrations fédérales sur trois ans entre 2008 et 2010.

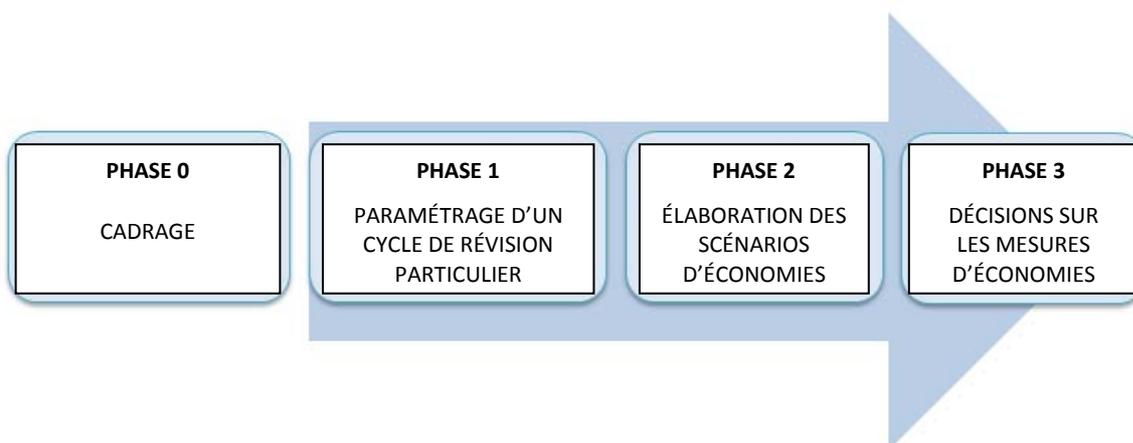
Chacune de ces approches a ses avantages. La sélection arbitraire des sujets permet de cibler l'exercice sur les programmes ou les processus qui de prime abord, ont le plus de chances de déboucher sur des économies importantes. En revanche, le cycle de réexamen automatique permet d'identifier des possibilités d'économies qui auraient pu être manquées dans le cadre d'une sélection purement arbitraire. Il n'est pas évident que l'une de ces approches soit supérieure à l'autre. Rien n'empêche toutefois un gouvernement d'associer les deux – en mettant en place un cycle de réexamen automatique tout en y intégrant certains sujets précis, sélectionnés volontairement par les dirigeants politiques et le MDF.

Un dernier point sur le périmètre d'une révision des dépenses publiques : dans la grande majorité des cas, elle ne comporte pas d'analyse des projets d'investissement en cours de construction ou d'acquisition (comme les projets d'infrastructures ou d'informatique déjà en cours). Ce n'est que dans le cas

exceptionnel d'une révision exhaustive voulue par les pouvoirs publics pour produire de profondes coupes dans les dépenses qu'est intégrée une telle analyse des dépenses d'investissement déjà « dans les tuyaux » - comme ce fut le cas dans la CSR 2010 au Royaume-Uni et dans les deux exercices de révision des dépenses réalisés en Irlande en 2008 et 2011. Dans ces trois cas, les coupes budgétaires visées étaient d'une ampleur et d'un rythme tels qu'il n'y avait pas d'autre choix que de les réaliser en partie en annulant les projets d'investissement alors en cours. En temps plus normal, toutefois, il n'est pas indiqué d'inclure de tels projets d'investissement dans le périmètre d'une révision des dépenses publiques. Au contraire, le but doit être de veiller à ce que les bonnes décisions sur les projets d'investissement à financer soient prises *ex ante*, en mettant en place des procédures de qualité pour l'instruction préalable des nouvelles propositions d'investissement soumises par les ministères dépensiers. Une fois ces propositions approuvées, la duplication de la procédure d'instruction préalable n'a guère de sens (sauf si le projet rencontre des difficultés majeures inattendues). En effet, les pouvoirs publics doivent éviter les gaspillages qu'implique l'annulation de projets partiellement achevés qui avaient fait l'objet d'une instruction attentive de la part du MDF avant que les travaux ne soient engagés.

Rôles des différents acteurs et processus

La révision des dépenses publiques est réalisée en quatre phases :



La phase 0 – mise en place du *cadre de révision des dépenses publiques* (ou « phase de cadrage » en bref) – correspond à la phase pendant laquelle des décisions sont prises sur les caractéristiques de la procédure qui peuvent potentiellement être reprises d'un cycle à l'autre de la révision. Sont décidés à ce stade les dépenses publiques (budgétaires et/ou obligatoires) qui seront couvertes ; le caractère sélectif ou exhaustif de la révision ; l'objectif (gains d'efficacité ou économies d'ordre stratégique) ; la répartition précise des rôles dans la procédure et enfin, la fixation ou non d'objectifs d'économies quantitatifs. Il s'agit là de caractéristiques générales de conception que les pouvoirs publics n'ont pas à revoir à chaque nouveau cycle de révision et qu'ils n'étudient que lorsqu'ils mettent en place une procédure de révision pour la première fois, ou qu'ils souhaitent modifier la conception d'ensemble de la procédure appliquée antérieurement. Ce sont ces caractéristiques qui, considérées dans leur ensemble, déterminent le type de révision pratiqué dans le pays concerné.

Au contraire de la phase de cadrage, il faut à nouveau passer par les trois autres phases à chaque nouveau cycle de révision. À cet égard, on peut dire que les phases 1-3 constituent le processus de révision à proprement parler – par opposition au processus de décision sur la manière dont la révision fonctionnera.

La phase 1 – fixation des *paramètres d'un cycle de révision particulier* (« phase de paramétrage » en bref) – correspond à la phase pendant laquelle sont déterminées les caractéristiques de la procédure qui sont nécessairement spécifiques à chaque cycle de révision. Il s'agit à ce stade de choisir les sujets qui seront passés en revue (si le cadre est celui d'une révision sélective) ; de spécifier les critères/les points que les examinateurs devront traiter pendant la procédure (voir encadré ci-dessous) ; de décider de l'ampleur des économies visées (s'il y a lieu) et de déterminer les grandes échéances du calendrier de révision (dans le cadre du calendrier plus général de la préparation budgétaire).

La phase 2 – *élaboration des scénarios d'économies* (« phase d'élaboration » en bref) – correspond à la phase pendant laquelle sont élaborées des recommandations et des propositions sur les mesures d'économies possibles, qui seront soumises aux décideurs qui statueront *in fine* sur celles qui seront appliquées.

La phase 3 – *décisions sur les mesures d'économies* – (« phase de décision » en bref) correspond à la phase pendant laquelle sont prises les décisions finales sur les mesures d'économies à appliquer. Cette phase clôt la procédure de révision.

Définition de critères formels de révision

Dans de nombreux exemples récents de révision des dépenses publiques, une part importante de la phase de paramétrage, en début d'exercice, a consisté à définir des critères formels pour guider la recherche des possibilités d'économies. L'identification des scénarios d'économies d'ordre stratégique doit toujours passer par l'application de critères permettant de déterminer les services ou les prestations à supprimer ou à revoir à la baisse, même si ces critères ne sont pas complètement formalisés. Certains critères sont évidents (inefficacité intrinsèque, faible priorité, etc.). D'autres le sont moins, ou peuvent varier en fonction de l'orientation philosophique du gouvernement (comme les critères fondés sur le rôle que doit jouer l'État par rapport au secteur privé, par exemple).

Il s'est révélé utile de formaliser complètement ces critères dès le début de la procédure de révision, en particulier dans les pays où cette procédure est décentralisée (voir ci-dessous). Lors de la CSR 2010 au Royaume-Uni, par exemple, les ministères dépensiers ont reçu pour instructions de passer en revue leurs dépenses en fonction d'une série de questions types telles que : Cette activité est-elle essentielle pour atteindre les objectifs du gouvernement ? Le gouvernement a-t-il besoin de financer cette activité ? Cette activité est-elle génératrice de valeur économique substantielle ? Cette démarche s'est inspirée dans les grandes lignes de l'*Examen des programmes* 1994-1996 au Canada, au cours duquel six « tests » précis avaient été appliqués pour évaluer les programmes. Cette même approche générale a été reprise aussi par l'Irlande dans ses deux examens de 2008 et 2011.

Les acteurs clés de la révision des dépenses publiques – dirigeants politiques, MDF, ministères dépensiers et intervenants extérieurs – ont un rôle différent à jouer à chaque phase de l'exercice. Ces rôles sont résumés dans le tableau ci-dessous et analysés plus précisément dans ce qui suit.

	Phase 0 Cadrage de la révision	Phase 1 Paramétrage d'un cycle de révision particulier	Phase 2 Élaboration des scénarios d'économies	Phase 3 Décisions sur les mesures d'économies
Dirigeants politiques	X	X		X
Ministère des Finances	X	X	X	
Ministères dépensiers			X	
Intervenants extérieurs			X	

Phase de décision sur les mesures d'économies – Le rôle des dirigeants politiques

Lorsque l'on aborde le rôle respectif des acteurs clés à chaque phase de la révision des dépenses publiques, il est utile de commencer par la fin de l'exercice, à savoir par la phase de décision sur les mesures d'économies.

L'expression « dirigeants politiques » désigne ici les politiciens élus qui exercent le pouvoir de fait sur le contenu du budget. Dans tous les pays de l'OCDE ayant procédé récemment à une révision de leurs dépenses publiques, c'est l'exécutif, et non le législatif, qui détient le pouvoir de fait sur le budget (par opposition au pouvoir de droit).

La manière dont les dirigeants politiques décident des mesures d'économies à adopter dépend des institutions du pays – concrètement, du mode de répartition du pouvoir entre les politiciens élus au sommet de l'exécutif. Dans certains pays, le dernier mot revient principalement au Président et/ou au Premier ministre. Dans d'autres, le Conseil des ministres jouent un rôle primordial, voire dominant. Le ministre des Finances exerce lui aussi, à des degrés divers, des prérogatives budgétaires importantes.

Le Royaume-Uni fournit une illustration intéressante de la manière dont le lieu du pouvoir politique sur la révision des dépenses publiques peut évoluer. Lors de la CSR 2010, les décisions sur le choix des mesures d'économies ont été essentiellement collégiales et réunissaient un petit nombre de ministres (ministres du Trésor, Premier ministre et Vice-Premier ministre), ainsi que le tout nouveau Comité des dépenses publiques (PEX) institué auprès du Cabinet. Or, ces dispositions étaient très inhabituelles pour le Royaume-Uni, où les décisions budgétaires ont de tout temps (y compris pendant la CSR de 2007) été prises par l'une ou l'autre des deux grandes figures que sont le Chancelier de l'Échiquier (ministre des Finances) et le Premier ministre, et où le rôle du Cabinet a toujours été marginal. La participation élargie à d'autres ministres et l'importance du rôle du PEX lors de la CSR 2010 ont été le signe d'un contexte très inhabituel de gouvernement de coalition.

Le lieu des décisions politiques en matière de mesures d'économies dépend aussi à un certain degré de la nature de la révision. Si la priorité est donnée aux économies d'ordre stratégique, la sensibilité politique des décisions relatives à des coupes et des réductions dans les programmes signifie que ces décisions seront presque toujours prises au plus haut sommet de l'État. En revanche, s'agissant d'une stricte revue d'efficacité sans objectifs d'économies spectaculaires, la décision finale pourra être laissée à l'appréciation du ministre des Finances, par exemple.

Phases de cadrage et de paramétrage – le rôle des dirigeants politiques et du MDF

Les dirigeants politiques ont également joué un rôle de premier plan dans la définition du cadre général et des paramètres de révision dans la plupart des exercices récents de révision des dépenses publiques. Loin de laisser la conception de ce cadre général aux seuls soins de la haute administration, le pouvoir politique a tendance à faire entendre sa voix pour que ce cadre soit capable de déboucher sur les mesures d'économies du type et de l'ampleur qu'il souhaite. Les dirigeants politiques jouent également un rôle décisif dans la sélection des sujets à examiner et dans la définition des objectifs d'économies, le cas échéant.

L'expérience a également montré la nécessité pour le pouvoir politique, au moment de définir les paramètres de chaque cycle de révision, de notifier aux ministères dépensiers qu'il attend d'eux qu'ils participent pleinement à l'exercice.

S'agissant de la haute administration, le rôle du MDF est tout à fait fondamental pour la réussite du processus et commence avec la spécification détaillée du cadre de révision. Dans la plupart des pays, il est aussi du rôle essentiel, sinon exclusif, du MDF de conseiller le pouvoir politique sur le paramétrage de

chaque révision. Dans la logique de ce qui précède, treize des quinze pays ayant déclaré procéder à une révision de leurs dépenses publiques dans l'enquête de 2012 de l'OCDE affirment que le MDF a le premier rôle dans la spécification de la procédure.

Phase d'élaboration des scénarios d'économies : le rôle du MDF, des ministères dépensiers et des intervenants extérieurs

L'élaboration des scénarios d'économies est d'abord du ressort des ministères dépensiers et du MDF dans la plupart des pays, les intervenants extérieurs ne jouant au plus qu'un rôle d'appui. Par conséquent, il est utile de discuter ici des différences notoires qui existent dans le rôle joué par les ministères dépensiers et par le MDF, avant d'en venir à celui des intervenants extérieurs.

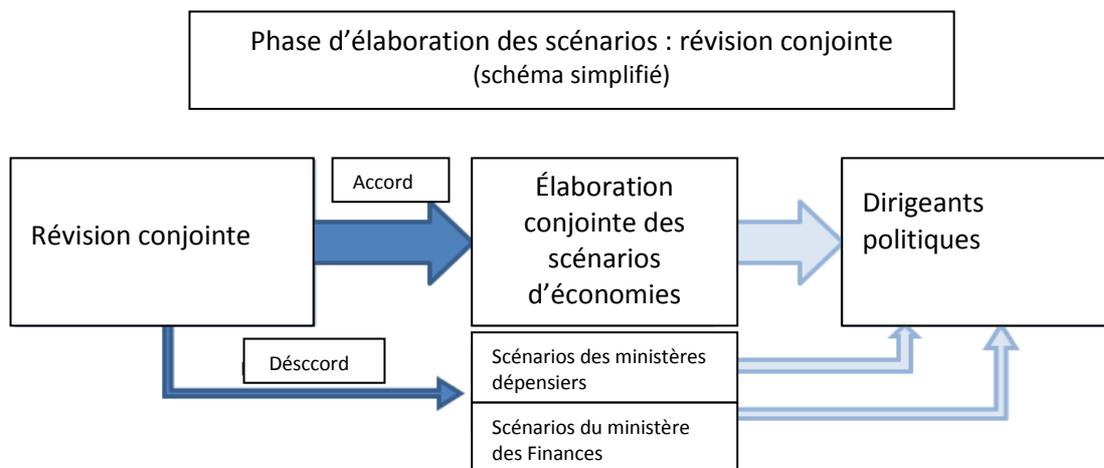
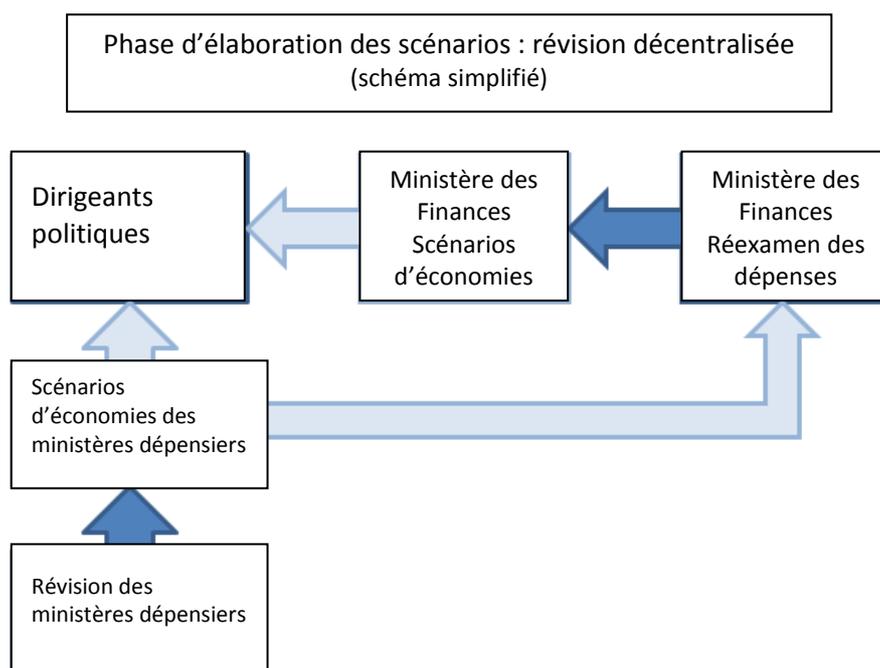
C'est en effet dans le rôle respectif des ministères dépensiers et du MDF dans l'élaboration des scénarios d'économies que les différences d'approche entre les pays sont les plus criantes. En gros, les pays de l'OCDE suivent trois grandes logiques de répartition des rôles entre ces deux types d'acteurs déterminants dans cette phase de la procédure :

- *Révision décentralisée* : dans une procédure de ce type, le gouvernement demande aux ministères dépensiers de définir eux-mêmes des scénarios et de les soumettre aux organes du pouvoir central et aux dirigeants politiques. À cet effet, les ministères dépensiers constituent des équipes internes qui ne comportent pas de représentants du MDF. Le Canada, le Royaume-Uni et l'Irlande s'inscrivent dans cette logique.
- *Révision conjointe* : dans une procédure de ce type, les ministères dépensiers et le MDF constituent des équipes conjointes pour élaborer des scénarios d'économies. Les scénarios que celles-ci soumettent aux dirigeants politiques sont approuvés à la fois par le ministère dépensier et par le MDF. Les Pays-Bas et le Danemark pratiquent ainsi.
- *Révision centralisée* : dans une procédure de ce type, les équipes chargées de la révision sont composées de fonctionnaires du MDF ou de personnes nommées, et le ministère dépensier concerné n'y participe pas, sinon peu. Il n'est pas demandé ni exigé des ministères dépensiers qu'ils approuvent les scénarios d'économies ayant été identifiés. Cette approche a été suivie essentiellement par la France, lors de la RGPP.

La révision décentralisée comme la révision conjointe visent à exploiter le gisement d'informations que détiennent les ministères dépensiers et il apparaît que ces deux approches aient bien fonctionné dans un certain nombre de pays.

En revanche, l'expérience montre que la procédure centralisée ne fonctionne pas bien. La mise à l'écart des ministères dépensiers lors de l'élaboration des scénarios d'économies a un prix. Car non seulement ceux-ci ont une connaissance sans pareille de leurs propres programmes et processus, mais ce sont eux qui appliquent les mesures d'économies décidées par le gouvernement. Faute de comprendre au moins la logique qui sous-tend ces mesures, il leur sera très difficile de les appliquer. L'expérience française est instructive sur ce point : le fait que les ministères dépensiers n'aient pas compris ni accepté les mesures d'économies prises s'est révélé problématique pour la mise en œuvre de la RGPP et il est désormais admis en France que la logique très centraliste qui présidait à l'identification des possibilités d'économies était une erreur (OCDE, 2012b : 63, 65).

Aussi le principal choix à faire quant à la répartition des rôles entre ministères dépensiers et MDF lors de l'élaboration des scénarios d'économies se situe-t-il entre une procédure décentralisée et une procédure conjointe. Les deux logiques peuvent se présenter sous la forme graphique ci-après :



La représentation graphique de la procédure conjointe prend acte de ce que dans des exercices conjoints comme ceux menés aux Pays-Bas et au Danemark, il est habituellement prévu que faute d'un plein accord entre le ministère dépensier et le MDF sur certaines options, chacune des parties conserve le droit de soumettre unilatéralement une proposition aux dirigeants politiques. Toutefois, de tels désaccords sur le choix des mesures d'économies sont peu fréquents dans les exercices de révision conjointe (voir plus bas).

(Il convient de reconnaître que dans la pratique, les différences de logique nationale ne sont pas tout aussi extrêmes que le suggère le modèle simplifié ci-dessus. Dans un exercice de révision décentralisée comme au Royaume-Uni, par exemple, des pressions considérables sont exercées sur les ministères dépensiers pour qu'ils modifient leurs scénarios et les rendent plus acceptables aux yeux du MDF avant

d'être soumis aux dirigeants politiques. Cela signifie que les deux logiques de révision, purement décentralisée ou conjointe, doivent être considérées comme des pôles extrêmes, la plupart des systèmes de révision se situant en réalité quelque part entre ces deux pôles).

Quelle que soit l'approche suivie, il est impératif d'exercer d'intenses pressions pour vaincre la réticence naturelle des ministères dépensiers vis-à-vis des coupes budgétaires et s'assurer qu'ils participent à l'exercice de bonne foi. Comme il est dit ci-dessus, les pressions exercées par le pouvoir politique sont importantes en la matière. Les ministres dépensiers et les dirigeants de leur ministère ne doivent pas douter un seul instant de la détermination du Président/Premier ministre et/ou du Conseil des ministres à mener la révision des dépenses publiques et doivent comprendre qu'il y aura probablement un prix à payer pour eux-mêmes, ou leur ministère, en cas de manœuvre d'obstruction. Au Canada, par exemple, certains ministères dépensiers qui, dans un premier temps, n'avaient pas coopéré à l'*Examen stratégique* lorsque celui-ci a été engagé en 2008, ont été tantôt sommés de revoir leurs propositions d'économies, tantôt traités plus durement lorsque les coupes budgétaires ont été décidées, parfois les deux à la fois. Résultat : les ministères dépensiers ont nettement plus coopéré les années suivantes.

D'autres mécanismes de pression peuvent se révéler utiles. Nous avons déjà mentionné la possibilité de fixer des objectifs chiffrés – de demander à un ministère, par exemple, de soumettre des mesures d'économies d'une valeur égale à 15 pour cent au moins de son budget, par exemple. Une autre possibilité, que nous allons voir plus bas, consiste à permettre aux ministères dépensiers de soumettre des propositions de redéploiement et, si le gouvernement les adopte, de conserver pour eux une fraction de la valeur des coupes budgétaires et de réaffecter ces fonds à d'autres postes prioritaires.

La stratégie de révision conjointe exerce de fortes pressions sur les ministères dépensiers car ce n'est qu'en persuadant les représentants du MDF membres de l'équipe de révision du caractère suffisant et approprié de ses scénarios d'économies préférés qu'un ministère dépensier peut raisonnablement espérer que ce seront ceux que le gouvernement retiendra. Si un ministère dépensier choisit au contraire de proposer des solutions insuffisantes ou politiquement irréalistes à l'équipe conjointe, il devra assumer le fait que cette dernière ne les approuvera pas. Auquel cas on aboutira à la situation évoquée plus haut, à savoir que le MDF et le ministère concerné pourront soumettre unilatéralement des propositions d'économies aux dirigeants politiques. Choisir d'en découdre de la sorte est un pari risqué pour le ministère, qui se verra ainsi très probablement privé de la chance d'au moins minimiser le « préjudice » (de son point de vue) résultant des coupes budgétaires pratiquées.

Que la procédure de révision soit conjointe ou décentralisée, la fonction d'examen critique du MDF et des autres organes du pouvoir central partie prenante est d'une importance fondamentale pour amener les ministères dépensiers à jouer le jeu. Il est primordial que le MDF analyse intensivement les mérites des scénarios soumis par les ministères dépensiers et selon le cas, qu'il les rejette ou demande de les modifier. Il semble que les MDF jouent effectivement ce rôle au vu des résultats de l'enquête de 2012 de l'OCDE, dans laquelle douze des quatorze pays ayant déclaré procéder à une révision de leurs dépenses publiques affirment que le MDF est la principale institution compétente (ou l'une des principales) pour la supervision et l'examen des rapports de la procédure de révision.

Dans un exercice de révision conjointe, il appartiendra d'abord aux représentants du MDF membres de l'équipe de révision d'exercer la fonction d'examen critique. Il est donc vital que le MDF mobilise d'importantes ressources pour les travaux des équipes conjointes. C'est la raison pour laquelle le ministre néerlandais des Finances, par exemple, insiste sur la nomination de hauts fonctionnaires – jusqu'au Directeur adjoint du Budget – pour le représenter dans l'équipe. Soit dit en passant, ces représentants peuvent non seulement remettre en cause les propositions des ministères dépensiers, mais parfois soumettre leurs propres propositions pour examen.

Dans un exercice de révision décentralisée, des mécanismes et des structures devront être formellement mises en place pour assurer cette fonction d'examen critique, et les fonctionnaires du MDF y joueront inmanquablement un rôle essentiel. Lors de la CSR 2010 au Royaume-Uni, les scénarios soumis par les ministères dépensiers ont été passés en revue à un certain nombre d'échelons avant d'être présentés au Comité PEX. Un comité de la haute administration (pilote par de hauts fonctionnaires du Trésor) avait été mis en place, ainsi que des discussions bilatérales entre les ministres du Trésor et le ministre dépensier concerné (avec la participation active des fonctionnaires du Trésor). Un « groupe d'experts indépendants » avait en outre été constitué pour prêter appui à l'examen critique des propositions (voir plus bas). De même, lors de la révision des dépenses publiques de 2011 en Irlande, toutes les propositions des ministères dépensiers ont été examinées en première instance par un groupe de pilotage de haut niveau, présidé par le directeur du DPER (*Department of Public Expenditure and Reform*)⁹.

Pour s'acquitter efficacement de leur rôle de critique dans la procédure de révision, il est primordial que les fonctionnaires du MDF soient dotés de solides compétences et connaissances *stratégiques*, mais aussi financières. La transformation des MDF de nombreux grands pays de l'OCDE, d'institutions purement comptables et économiques en organisations dotées de solides compétences stratégiques dans lesquelles les administrateurs responsables du budget de certains ministères dépensiers sont censés acquérir une compréhension approfondie des mesures et programmes en vigueur, a donc été la clé de la réussite des exercices de révision récemment menés. La création d'une unité de révision des dépenses publiques rattachée au MDF peut également grandement faciliter les choses, à condition que celle-ci coopère étroitement avec les analystes budgétaires sectoriels du MDF.

Le rôle des MDF dans l'élaboration des scénarios d'économies doit-il aller au-delà de l'examen critique des propositions soumises par les ministères dépensiers et s'étendre à l'élaboration de leurs propres mesures d'économies ? Comme indiqué plus haut, le MDF n'hésite pas à jouer ce rôle aux Pays-Bas, où la procédure repose sur des révisions conjointes. Il en va de même dans la plupart des pays où la logique de révision est décentralisée. Lors de la CSR 2010 au Royaume-Uni, par exemple, les fonctionnaires du Trésor ont souvent proposé leurs propres idées après la présentation des scénarios d'économies élaborés par les ministères dépensiers. Il en va systématiquement de même en Australie, où le Comité ERC est habituellement saisi non seulement des propositions d'économies des ministères dépensiers, mais aussi des contre-propositions du ministère des Finances.

Il existe toutefois une exception notable à cette règle générale : le Canada. Même si les fonctionnaires du SCT jouent un rôle très actif dans l'examen critique des scénarios soumis par les ministères dépensiers dans le cadre des exercices de révision pratiqués depuis 2008, ils s'abstiennent volontairement (au dire du SCT) de soumettre aux ministres d'autres options.

Il n'empêche qu'il existe de solides arguments justifiant de mandater le MDF pour qu'il présente des alternatives aux scénarios soumis. Comme indiqué plus haut, pour mener à bien sa fonction d'examen critique, il est primordial que le MDF mette en place une cellule de personnes possédant un solide savoir-faire et connaissant les politiques et programmes mis en œuvre par les ministères. Ce faisant, le MDF développe des capacités non seulement pour remettre en cause les solutions proposées par les ministères dépensiers, mais aussi pour élaborer lui-même des scénarios crédibles. Il n'existe aucune raison évidente pour empêcher ensuite le MDF d'utiliser ces capacités pour proposer des alternatives. En fait, le fait que les ministres sachent qu'ils peuvent être saisis de solutions alternatives par le MDF ne fait que contraindre un peu plus les ministères dépensiers à mener en profondeur leurs propres exercices de révision et à soumettre une panoplie de mesures d'économies parfaitement étudiées aux dirigeants politiques.

⁹ Le DPER irlandais est un ministère à part, né d'une scission du ministère des Finances (*Department of Finance*) dans le but de créer un ministère spécialisé dans la révision des dépenses publiques et dans les questions y afférentes.

Un dernier point eu égard au rôle du MDF pendant la phase d'élaboration des scénarios d'économies : il incombe quasi invariablement à ce dernier d'assurer *la supervision opérationnelle du processus d'élaboration de ces scénarios* – en d'autres termes, de veiller à ce que les personnes mandatées à cet effet abordent leur mission en cohérence avec le cadre et les paramètres de révision définis. Dans la logique de ce qui précède, l'enquête de 2012 de l'OCDE indique que sur les quinze pays ayant déclaré procéder à une révision de leurs dépenses publiques, quatorze affirment que le MDF est la principale institution à assurer une orientation, un pilotage et une assistance technique.

Le MDF vis-à-vis des autres grands organes du pouvoir central

La discussion qui précède portait sur le rôle fondamental du MDF dans la définition du cadre et des paramètres de révision et dans l'élaboration ultérieure des scénarios d'économies. Dans certains pays, ce rôle charnière de la haute administration est endossé presque exclusivement par le MDF – comme au Royaume-Uni, par exemple, où l'administration du Trésor exerce un leadership incontesté sur la procédure de révision au niveau de la haute administration.

Dans d'autres pays cependant, le leadership de la haute administration est partagé avec d'autres « organes du pouvoir central ». C'est le cas notamment de l'Australie : le DPMC (*Department of Prime Minister and Cabinet*) joue un rôle essentiel dans la procédure de révision, aux côtés du ministère des Finances.

La France offre un exemple frappant de système dans lequel plusieurs acteurs du pouvoir central interviennent dans la procédure de révision. La compétence budgétaire en France est principalement du ressort du Président et du Premier ministre, et le ministre des Finances¹⁰ y est moins puissant que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Cette répartition de la compétence budgétaire au niveau politique est calquée au niveau de la haute administration et a exercé une influence majeure sur les attributions respectives des acteurs du pouvoir central dans la RGPP. En particulier, le *Comité de suivi de la RGPP*, qui a supervisé la procédure, était dirigé conjointement par les directeurs de Cabinet respectifs du Président et du Premier ministre, le ministre du Budget ne siégeant au comité qu'en qualité de membre. Il semblerait donc que le MDF ait joué un rôle quelque peu moins prépondérant dans cet exercice de révision que dans la plupart des autres pays.

Il est évident que le partage des rôles entre le MDF et les autres organes du pouvoir central doit prendre en compte la nature du système politique et administratif. Il est clair cependant que si le Cabinet du Président et/ou du Premier ministre, ou tout autre organe central, intervient de manière prépondérante dans la procédure de révision, une coopération étroite entre cette instance et le MDF est primordiale et les deux administrations ne doivent ni se faire concurrence ni entrer en conflit dans leurs consultations auprès des dirigeants politiques, ni lorsqu'elles supervisent la procédure. L'expérience livrée par l'Australie, où les liens étroits entre le ministère des Finances et le DPMC (*Department of Prime Minister and Cabinet*) ont toujours été l'une des grandes forces de la révision des dépenses publiques – et plus largement de fait, de la politique de dépenses – ne fait que confirmer l'importance de cette coopération.

Le rôle des intervenants extérieurs pendant la phase d'élaboration des scénarios d'économies

Peu a été dit à ce stade sur le rôle des intervenants extérieurs dans la procédure de révision. L'explication en est que la révision des dépenses publiques est réalisée *en premier lieu* par des fonctionnaires. S'il est largement fait appel à des spécialistes extérieurs, ces derniers interviennent majoritairement à titre de conseillers auprès des équipes de révision (dont ils sont parfois membres), elles-

¹⁰ Il est à noter que le rôle de ministre des Finances est en quelque sorte partagé entre un ministre – ministre de l'Économie et des Finances – et un ministre délégué chargé du budget.

mêmes dirigées par des – et composées essentiellement de – fonctionnaires. Sans compter que bon nombre de ces consultants « extérieurs » et universitaires engagés à titre de conseillers sont eux-mêmes d’anciens fonctionnaires. Ce fut le cas, par exemple, du « groupe d’experts indépendants » missionné pour procéder à l’examen critique des propositions d’économies lors de la CSR 2010 au Royaume-Uni. Parmi les personnalités extérieures qui le constituaient – à noter que la plupart des membres étaient des fonctionnaires en activité – beaucoup étaient d’anciens fonctionnaires.

À cet égard, la pratique contemporaine diffère généralement de celle en usage dans les procédures de révision ponctuelles des années 80 mentionnées plus haut, qui étaient souvent dirigées (y compris dans le cas de la Commission Grace) par d’éminents hommes d’affaires et faisaient principalement appel à des intervenants extérieurs. Les résultats des exercices de révision menés à l’époque étaient généralement jugés décevants, d’abord et avant tout parce que ces intervenants extérieurs ne connaissaient pas suffisamment l’administration pour faire du bon travail. C’est pourquoi il est dorénavant largement admis que la fonction publique doit jouer un rôle de premier plan dans la conduite des exercices de révision. Ce constat vaut en particulier lorsque cet exercice est mené non à titre purement ponctuel mais à titre permanent, en raison de l’importance des connaissances accumulées. Les problèmes rencontrés par le Danemark – seul pays fort d’une longue expérience de la révision des dépenses publiques où le travail analytique détaillé pour élaborer les scénarios d’économies est essentiellement assuré par des consultants extérieurs – du fait de l’insuffisance du socle de connaissances au sein du MDF ne font que souligner l’importance du rôle de la fonction publique.

Nonobstant ce qui précède, il faut reconnaître que les experts du secteur privé peuvent potentiellement jouer un rôle majeur dans la recherche de gains d’efficience. Le réexamen des processus administratifs – de la passation des marchés ou des systèmes d’informatisation, par exemple – est un domaine où la révision des dépenses publiques revêt souvent un caractère plutôt général et où le savoir-faire du secteur privé est plus directement applicable à l’administration. Telle est la raison pour laquelle le principal exemple d’une révision des dépenses publiques mené essentiellement par des experts extérieurs – la revue d’efficience Gershon au Royaume-Uni – est généralement considéré comme une réussite.

Irlande : développement des capacités de révision des dépenses publiques dans la fonction publique

Confrontée à une situation budgétaire très délicate, l’Irlande a engagé sa première procédure de révision des dépenses publiques en 2008. Le premier cycle de révision a été dirigé par un groupe spécial composé d’experts extérieurs, bénéficiant de l’appui d’un secrétariat assuré par le ministère des Finances (DoF). La procédure obéissait à une logique essentiellement décentralisée, en vertu de laquelle le groupe spécial avait demandé à chaque ministère dépensier de lui soumettre un « rapport d’évaluation » esquissant des scénarios d’économies (ainsi qu’une analyse des incidences de ces mesures sur les services et prestations et sur les résultats). Le DoF a également produit ses propres rapports d’évaluation, incluant des propositions de réduction de dépenses et d’effectifs, à l’intention du groupe spécial. S’appuyant sur ces contributions, le groupe spécial a soumis un rapport sur des propositions d’économies au gouvernement en 2009, et les scénarios proposés ont grandement influencé le budget 2010.

Le fait de s’en remettre au départ essentiellement à des experts indépendants pour procéder à la révision des dépenses publiques était un signe de l’insuffisance des capacités d’analyse budgétaire dans la haute administration de l’époque. Soucieux de développer ces capacités, le gouvernement a créé en 2011 le DPER (*Department of Public Expenditure and Reform*), chargé d’analyser les dépenses et de gérer la procédure de révision des dépenses publiques. Comme au Royaume-Uni, la procédure reste décentralisée et repose sur les exercices de révision pratiqués dans chaque administration. Ceux-ci sont guidés par un ensemble type de critères d’examen portant sur l’efficience, l’efficacité, la validité et la pertinence des programmes. Le second cycle de révision basé sur ce nouveau système a été réalisé en 2011 et le prochain le sera en 2013. La révision des dépenses publiques consiste désormais en Irlande en un processus dans lequel la phase d’élaboration des scénarios d’économies relève de la responsabilité première des fonctionnaires

(sur la base de contributions extérieures), contrairement à la procédure de 2008-2009 placée sous la houlette d'experts extérieurs*.

Les suggestions d'économies soumises par le grand public constituent un autre canal de contribution de l'extérieur à la procédure de révision. Si ces invitations faites au grand public pour qu'il propose des suggestions d'économies étaient plutôt rares avant la crise financière mondiale, un certain nombre de pays ont intégré cette participation depuis la crise. Parmi les exemples, on citera le Royaume-Uni (où le gouvernement a lancé son « *Spending Challenge* » pour inviter l'opinion à contribuer à la CSR 2010), l'Australie (en 2008, au lancement de sa CSR) et l'Italie (2012).

Le rôle du parlement

Qu'en est-il du rôle du parlement ? Comme indiqué précédemment, les pays de l'OCDE ayant procédé à des révisions de leurs dépenses publiques au cours des dernières décennies sont tous des pays dans lesquels le pouvoir budgétaire relève, de fait, du pouvoir exécutif. Le rôle du législateur y est essentiellement d'approuver formellement le budget plutôt que d'en déterminer les paramètres. Il faut y voir le signe que la plupart des pays concernés sont de purs régimes parlementaires¹¹, dans lesquels les dirigeants politiques de l'exécutif sont issus du parlement et où l'exécutif est en conséquence normalement assuré de l'adoption de son projet de budget par le parlement (moyennant d'éventuels amendements mineurs). Il s'ensuit logiquement qu'aucun parlement ne peut être considéré comme ayant été récemment décideur majeur dans le choix des mesures d'économies à adopter à l'issue de la procédure de révision des dépenses publiques.

Quoique ne changeant en rien au fait que la révision des dépenses publiques relève en général de la responsabilité première du pouvoir exécutif, une caractéristique importante du régime parlementaire – en l'occurrence sa tendance à produire des gouvernements à parti unique ou de coalition – a un impact non négligeable sur la procédure de révision. Dans les pays à gouvernement de coalition – les Pays-Bas, le Danemark et (à titre exceptionnel) le Royaume-Uni, sous le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux élu en 2010 – le rôle du Cabinet dans la procédure se voit considérablement renforcé par rapport à celui du Premier ministre car c'est précisément en son sein et dans ses comités que peuvent se négocier des accords entre les partis de la coalition.

Les informations servant de base à la révision des dépenses publiques

Les fonctionnaires des MDF dans les pays ayant mené récemment une révision majeure de leurs dépenses publiques sont unanimes sur l'idée qu'il faut plus d'informations sur les résultats pour améliorer la procédure de révision. En particulier, beaucoup estiment qu'il faut plus d'évaluation – et surtout, plus d'évaluation *pertinente*. Il semble que cette conviction de la nécessité de consolider le socle d'informations sur lesquelles repose la révision conduite déjà à certaines initiatives visant à stimuler l'évaluation des programmes. Les Pays-Bas, le Canada et la France (dans le cadre de la RGPP) figurent parmi les pays qui ont formellement pointé la nécessité de redynamiser les exercices d'évaluation afin d'améliorer la révision

* Cet encadré est emprunté à l'étude non publiée « Combined Countries Case Study », réalisée par Atsushi Jinno dans le cadre du groupe d'experts sur le budget du Secrétariat de l'OCDE.

¹¹ La France, qui est dotée d'un régime quasi parlementaire dans lequel le Président est élu indépendamment du parlement, mais où le Premier ministre est issu de la majorité parlementaire, constitue une exception partielle. Toutefois, à de rares exceptions près (pendant les périodes de cohabitation), le(s) parti(s) présidentiel(s) dispose(nt) aussi de la majorité au parlement. Tel était le cas au moment de la RGPP. En conséquence, le parlement n'a joué aucun rôle *en tant qu'institution* dans la décision sur les mesures d'économies à appliquer au cours de la RGPP, bien que plusieurs parlementaires aient été associés aux travaux du Comité de suivi.

de leurs dépenses publiques (Robinson, 2013b). Les ministères des Finances de ces pays et d'autres sont de plus en plus nombreux à estimer que la révision des dépenses publiques doit pouvoir s'inspirer d'évaluations de qualité, menées en dehors du processus de révision lui-même.

Les délais serrés imposés d'ordinaire à la révision des dépenses publiques ont tendance à compliquer la réalisation d'évaluations – qui très souvent est très gourmande en temps – dans le cadre de la procédure de révision elle-même. Cela signifie que sauf s'il existe déjà des évaluations (ce qui est rarement le cas), la révision des dépenses publiques doit s'en remettre dans une large mesure à des analyses budgétaires tout à fait informelles. C'est pourquoi les fonctionnaires des MDF admettent de plus en plus que les équipes de révision ne réalisent pas d'évaluations – mais qu'au contraire, elles *utilisent* et *diligent* des évaluations.

Pour autant, il importe de mettre en garde contre l'idée illusoire que le simple fait de développer l'activité d'évaluation améliorera la qualité de l'exercice de révision. Il importe aussi de ne pas se laisser abuser par l'idée qu'un système d'évaluation de tout l'appareil d'État – c'est-à-dire un système qui demande aux ministères d'évaluer l'ensemble de leurs programmes et de leurs processus au fil du temps – soit nécessaire ou suffisant pour satisfaire aux besoins d'informations de la procédure de révision.

L'expérience acquise antérieurement avec l'intégration de l'évaluation comme composante de la procédure budgétaire a généralement été décevante. Des années 70 aux années 90, de nombreux pays de l'OCDE n'ont pas ménagé leurs efforts pour mettre sur pied des systèmes d'évaluation générale de leur administration et quelques-uns (dont le Canada est un exemple notable) les ont conservés jusqu'à présent. Les évaluations menées par les ministères dépensiers en application des critères de ces systèmes d'évaluation générale étaient peu reprises et de peu de valeur dans la procédure de préparation budgétaire. Le travail d'évaluation était généralement axé en priorité sur des objectifs d'amélioration de la gestion et de l'action publique, plutôt que sur des décisions budgétaires, et échouait très souvent à fournir aux dirigeants des informations en temps utile ou concluantes (Robinson, 2013b). Ce constat s'inscrit dans le contexte d'un phénomène plus général observé précédemment par l'OCDE (2012a : 4), à savoir que si les informations sur les résultats ajoutent de la valeur aux missions de gestion et de prestation de services des ministères et administrations d'exécution, il est avéré que leur utilisation pour l'affectation des crédits en fonction des besoins des ministères des Finances est difficile.

Cette perception négative de l'intérêt des évaluations menées par les ministères dépensiers pour l'établissement du budget s'est vue récemment confortée dans certains pays comme les Pays-Bas et l'Australie, où les MDF qui cherchaient à s'appuyer sur ces évaluations dans leur procédure de révision des dépenses publiques en ont conclu que leur qualité était généralement insuffisante pour qu'elles puissent leur être utile.

Il est donc clair que la révision des dépenses publiques n'a pas besoin de plus d'informations, mais de plus d'informations *pertinentes*. À cet égard, il est nécessaire de reconnaître formellement que les évaluations qui sont utiles au MDF et aux dirigeants politiques pour prendre leurs décisions budgétaires sont nettement différentes de celles qui aident les ministères dépensiers à améliorer la conception et la gestion de leurs mesures.

Parallèlement, il convient d'admettre que le travail d'évaluation à l'appui d'une révision des dépenses publiques – même « exhaustive » – n'a nul besoin que l'on évalue formellement la totalité des programmes et processus examinés par les équipes de révision. Tout au contraire, nombreux scénarios d'économies peuvent être identifiés sans nécessairement passer par une évaluation formelle. Ainsi, le recensement des programmes peu prioritaires dans lesquels on pourrait tailler n'a pas besoin que l'on évalue leur efficacité ou leur efficience. La question se résume plutôt à décider que les résultats visés par ces programmes ne sont pas suffisamment importants pour justifier les montants dépensés.

Ce qu'une révision des dépenses publiques requiert, c'est une évaluation *sélective*, qui peut être de deux types. La première est une évaluation de résultats – incluant ce que les professionnels de la question désignent souvent par l'expression « évaluation d'impact » – afin de juger de l'efficacité de programmes qui poursuivent des résultats dont l'importance n'est pas en cause, mais qui cherchent à atteindre ces résultats par des moyens dont l'efficacité n'est pas clairement établie. La seconde est une analyse formelle d'efficience, dont le but est de répertorier et de quantifier des opportunités de gains d'efficience.

Tout ceci laisse entendre que pour qu'une évaluation soit utile à une révision des dépenses publiques, le choix des sujets évalués et la technique d'évaluation employée doivent être explicitement axés sur l'identification de scénarios d'économies. Or, un système d'évaluation générale de l'administration ne peut à lui seul faire cela. Il faut au contraire que le MDF et les dirigeants politiques soient en mesure de diligenter des études spécifiquement destinées à alimenter la procédure de révision.

Le système des *revues de stratégie* introduit en Australie en 2007 est un exemple de la manière dont un travail d'évaluation axé sur la révision des dépenses peut opérer. Les revues de stratégie sont des réexamens de programmes ou de processus qui sont officiellement demandés par le Comité ministériel ERC, d'ordinaire sur recommandation du MDF. Les revues de stratégie ne peuvent en soi être considérées comme une révision des dépenses car la préconisation de mesures d'économies budgétaires n'entre pas dans leur cahier des charges. Leur objet est plutôt de passer en revue les performances des programmes ou des processus, selon des modalités destinées en partie à appuyer l'exercice de révision en fournissant au MDF des informations de meilleure qualité. Une fois ces revues de stratégie spécifiques menées à terme, le MDF élabore et soumet en principe à l'ERC des mesures d'économies qui s'en inspirent.

Se pose également dans ce contexte la question du rôle des indicateurs de résultats dans la fourniture d'informations permettant une bonne révision des dépenses publiques. Les fonctionnaires des MDF dotés d'une expérience récente en matière de révision des dépenses affirment généralement que les indicateurs de résultats constituent une source d'information majeure pour l'exercice de révision. Pour autant, nombreux aussi sont ceux qui disent avoir été déçus de ce que les indicateurs de résultats n'y aient pas apporté grand-chose et ce malgré un effort colossal dans de nombreux pays pour élaborer plus d'indicateurs et de meilleure qualité ces dernières années.

Il importe toutefois d'être clair sur le rôle que les indicateurs peuvent jouer et sur leurs limites. Il est rare que des indicateurs de résultats apportent *par eux-mêmes* des informations claires et concluantes sur l'efficacité et l'efficience des programmes et des processus. Pour prendre un exemple important, les indicateurs de résultats en général ne font aucune distinction, ou alors seulement jusqu'à un certain point, entre les résultats obtenus par le programme mis en œuvre par les pouvoirs publics et l'impact des « facteurs extérieurs »¹². En d'autres termes, il est d'ordinaire impossible de juger de l'efficacité d'un programme simplement au vu de ses indicateurs de résultats. Il incombe précisément aux évaluations de résultats d'analyser ces indicateurs afin de dissocier les résultats effectivement obtenus des effets des facteurs extérieurs.

Aussi est-il irréaliste de penser que des indicateurs de résultats seuls, sans évaluation fondée sur ces derniers, puissent fournir les informations nécessaires à une bonne révision des dépenses publiques.

Il n'en demeure pas moins que la déception suscitée par le rôle des indicateurs de résultats est aussi le signe d'une incapacité à élaborer le type d'indicateurs qui convient dans certains pays. Ainsi, la mise au point de bons indicateurs (d'efficacité) est malheureusement un domaine dans lequel les progrès sont décevants, même dans les quelques pays où le budget est désormais établi en fonction des résultats

¹² Les facteurs extérieurs sont tous les événements extérieurs ou les caractéristiques de la population cliente qui influent sur le résultat du programme tel que mesuré, mais échappent au contrôle des pouvoirs publics.

(« budget de performance »). Parfois, l'établissement d'un tel budget est vu comme un exercice consistant davantage à truffer les documents de procédure budgétaire d'indicateurs de résultats qu'à veiller à leur pertinence pour les décisions d'ordre budgétaire. Il en résulte que de nombreux indicateurs, essentiellement de type opérationnel (indicateurs d'activité et de moyens mis en œuvre, qui intéressent au premier chef la gestion interne des ministères), se retrouvent dans des documents budgétaires et des rapports annuels. Leur intérêt est limité pour la procédure de révision.

Révision des dépenses publiques et établissement d'un budget de performance

La révision des dépenses publiques est en lien étroit avec la forme la plus répandue de budget établi en fonction des résultats, en l'espèce le budget de programmes. Dans le cadre d'un budget de programmes, les dépenses sont classées dans le budget principalement par « programmes », en fonction des objectifs et des types de services (résultats et services/prestations), plutôt qu'exclusivement par catégories économiques (salaires, fournitures, coûts de communication, etc.) et par entités fonctionnelles (ministères et départements ministériels). Des informations de qualité sur les performances des programmes – sous forme à la fois d'indicateurs et d'évaluations des programmes – sont alors utilisées pour instruire la procédure de préparation budgétaire. La raison première pour laquelle le budget de programmes a été conçu était d'améliorer le classement des dépenses par ordre de priorité¹³. Fondamentalement, l'idée est qu'en fournissant des informations sur le coût de prestation des catégories de services et les résultats obtenus, le budget de programmes facilite la prise de décisions sur les secteurs de dépenses à réduire et ceux à augmenter pour satisfaire au mieux les besoins de la collectivité. En revanche, un budget classique dans lequel les crédits sont principalement alloués par poste ne présente guère d'utilité comme moyen de sélection des dépenses prioritaires.

L'existence d'une forme quelconque de révision des dépenses doit être vue comme une condition préalable essentielle pour qu'un budget de programmes parvienne à une meilleure hiérarchisation des dépenses. L'expérience a clairement montré que c'est une erreur de croire que le simple fait de préparer des informations sur les performances des programmes garantit que ces informations soient *reprises* dans la procédure budgétaire. Il faut au contraire instaurer des processus systématiques pour assurer la *reprise* de ces informations afin que les performances des programmes soient systématiquement prises en compte dans les décisions d'affectation de deniers publics limités. La révision des dépenses publiques offre précisément un tel processus.

Aussi la révision des dépenses publiques doit-elle être vue, dans le cadre de budgets de programmes, comme le mécanisme premier par lequel les informations sur les performances des programmes sont systématiquement prises en compte au cours de la procédure budgétaire.

Non seulement la révision des dépenses publiques sous-tend l'établissement de budgets de programmes, mais l'inverse est également vrai. Tout d'abord, parce que l'intérêt des budgets de programmes (et plus généralement des budgets basés sur les résultats) pour l'élaboration d'informations de qualité sur les performances des programmes conforte le socle d'informations sur lequel repose la révision. Ensuite, parce que la classification du budget par programmes permet de pointer les programmes et sous-programmes sur lesquels devra porter en priorité la révision et indique le montant des crédits qui y sont affectés.

¹³ Ce qui ne signifie pas, bien entendu, que le classement des dépenses par ordre de priorité soit le seul objectif du budget de programmes. En faisant de la performance des programmes un critère plus important des décisions d'affectation des crédits budgétaires aux différents ministères, le budget de programmes vise aussi à exercer une pression sensible sur les ministères pour qu'ils améliorent l'efficacité et l'efficience des services existants.

Pour le dire autrement, le fait que le MDF sache exactement les programmes qui sont mis en œuvre par chaque ministère dépensier et les crédits qui y sont consacrés constitue un point de départ essentiel pour une révision de qualité. La classification par programmes du budget n'en revêt que plus de pertinence pour le réexamen des programmes et pour la recherche de mesures d'économies d'ordre stratégique.

Dans de nombreux pays de l'OCDE où ils ont été mis en œuvre, l'un des problèmes majeurs auxquels les budgets de programmes ont été exposés ces dernières années tient à l'absence de véritable volonté du MDF ou des dirigeants politiques de s'impliquer progressivement dans le redéploiement des dépenses. Tel a été le cas en France, par exemple (eu égard au système mis en place dans le cadre de la LOLF – loi organique relative aux lois de finances – entre 2001 et 2006), mais aussi aux Pays-Bas (système VTBT introduit en 2000). Et pourtant, le redéploiement des dépenses est précisément, comme indiqué plus haut, l'objectif d'un budget de programmes. Il en est résulté inmanquablement des systèmes d'établissement de budgets de programmes parfaitement outillés, mais sans cap à suivre. Par contre, si l'on continue de privilégier le redéploiement et de le renforcer, le budget de programmes aura l'opportunité de faire la preuve de sa vraie valeur comme outil de hiérarchisation des dépenses.

Concentration sur les objectifs de la révision des dépenses publiques

La difficulté pour les pays de l'OCDE à moyen terme est de prendre appui sur l'expérience précieuse acquise récemment dans la révision des dépenses publiques pour transformer celle-ci en un processus permanent de la procédure de préparation budgétaire. Ce défi impliquera qu'elle ne soit plus considérée comme un instrument utilisé seulement pour tailler en profondeur dans les dépenses publiques, mais aussi pour redéployer en permanence les crédits budgétaires dans un contexte de restrictions sur les dépenses publiques globales.

Il impliquera également que la révision des dépenses publiques soit conçue de manière à jouer un rôle continu, et pas seulement en temps de crise. Comme suggéré plus haut, cette conception a de nombreuses implications et notamment le fait que la révision des dépenses doit normalement être non pas exhaustive, mais sélective.

Ce défi a également des implications pour la périodicité des révisions. La transformation de l'exercice de révision en un processus permanent de la procédure de préparation budgétaire signifie que la révision doit intervenir à la même fréquence que la préparation budgétaire – c'est-à-dire avec la même périodicité que les décisions d'affectation des crédits budgétaires aux ministères dépensiers. Cela signifie que si l'établissement du budget est annuel, comme dans la majorité des pays, la révision des dépenses publiques devra l'être, elle aussi.

En revanche, dans les pays où l'établissement du budget est véritablement pluriannuel, la révision des dépenses publiques ne devra être conduite que tous les deux ou trois ans. Le facteur déterminant en l'espèce est la périodicité avec laquelle les affectations de crédits aux ministères dépensiers sont décidées. Dans un vrai système pluriannuel comme celui du Royaume-Uni, la préparation du budget est une procédure qui intervient tous les trois ans, chaque ministère dépensier étant avisé des crédits qu'il peut escompter pour les trois années à venir. Dans un pareil système, il est logique de procéder aussi tous les trois ans à la révision des dépenses publiques. À moins que des plafonds pluriannuels stricts ne soit fixés, comme au Royaume-Uni, il est sinon plus indiqué de procéder au travail de révision chaque année.

La suggestion de conduire la révision des dépenses publiques avec la même périodicité que la préparation du budget s'applique aux procédures de révision sélective *systematique*. En revanche, les révisions exhaustives – lorsqu'il y a lieu – ne sont réalisées que de manière irrégulière et à titre occasionnel.

L'intégration de processus de révision systématiques dans la procédure budgétaire interroge aussi sur le lien entre la révision et les autres éléments de la procédure budgétaire, et notamment l'examen des dépenses nouvelles. La révision des dépenses et l'examen des propositions de dépenses nouvelles sont des processus distincts et s'il est important qu'ils soient synchronisés (comme expliqué plus haut), il faut qu'ils soient maintenus séparés. Aussi dans presque tous les cas, les pays ayant mis en place des procédures de révision ont-ils veillé à ce que les équipes de révision chargées d'identifier les scénarios d'économies possibles ne soient pas celles qui instruisent les propositions de dépenses nouvelles.

Les mesures dites de « dépenses d'économies » (« *spend to save* ») constituent une réserve majeure à cette affirmation générale. Il s'agit de propositions destinées à réaliser des gains d'efficacité grâce à des investissements dans des technologies qui permettent des économies de coûts (comme les systèmes d'informatisation qui font économiser sur la main-d'œuvre, par exemple). Dans ce cas, il existe un lien intrinsèque entre les économies potentielles sur les dépenses de référence et les dépenses nouvelles et pour cette raison, la plupart des procédures de révision en place autorisent la présentation de telles mesures.

Il n'en demeure pas moins que les mesures de « dépenses d'économies » sont un défi de taille pour les MDF. Il n'est pas rare que des investissements censés permettre des économies de coûts finissent par coûter plus cher que les économies réalisées – comme certains grands projets d'informatique qui dépassent de loin les budgets prévus pour donner des résultats décevants. Il est donc fondamental que si des « dépenses d'économies » sont autorisées pendant la procédure de révision, elles soient soumises à un examen critique particulièrement minutieux de la part du MDF. Il peut être aussi tout à fait logique de mettre en place des incitations pour que les ministères dépensiers eux-mêmes soient plus circonspects dans leur demande de crédits budgétaires pour de tels investissements. Le MDF peut ainsi demander qu'un accord préalable soit pris avec le ministère dépensier pour que le coût de l'investissement censé permettre des économies de coûts soit remboursé au fil du temps par le ministère concerné, et déduire ce coût du montant des crédits budgétaires lui étant alloués. Le financement s'apparente alors à un prêt à rembourser par le ministère dépensier¹⁴.

En outre, il peut être indiqué de proscrire (temporairement) la présentation de « dépenses d'économies » dans le cadre d'une révision exhaustive des dépenses publiques destinée à des coupes massives et rapides dans les dépenses. C'est ce qui a été fait au Canada au cours de l'*Examen stratégique et fonctionnel* (SOR) de 2011-2012. La présentation de telles mesures avait été autorisée au cours de la procédure de réexamen des trois années précédentes. Or, durant le SOR, l'ampleur des objectifs d'économies, combinée au scepticisme du MDF sur la capacité de ces mesures à produire des économies conséquentes, a conduit à interdire aux ministères dépensiers de soumettre de telles propositions.

Il arrive quelquefois que des procédures de révision permettent aux ministères dépensiers de soumettre des propositions de dépenses nouvelles à financer par les économies réalisées grâce à la révision. Comme on vient de l'indiquer, les ministères dépensiers au Canada avaient été autorisés, lors des procédures de réexamen, à soumettre des mesures d'économies, mais aussi des « propositions de réinvestissement » (dont la formule « mesures de réaffectation » rendrait peut-être mieux compte) que le gouvernement pouvait accepter ou refuser. Ces dispositions avaient vocation à constituer une incitation supplémentaire pour que les ministères dépensiers abordent sérieusement l'identification de mesures d'économies en les convainquant que s'ils soumettaient des propositions de dépenses nouvelles intéressantes, ils pourraient conserver tout ou partie des ressources qu'ils perdraient autrement avec la procédure de révision. Si cette approche a indubitablement ses avantages, toute hiérarchisation en bonne et due forme des dépenses nécessite qu'une telle réaffectation de ressources soit soumise exactement aux

¹⁴ Des mécanismes de ce type ont été à l'œuvre dans plusieurs pays dont le Danemark et l'Australie. S'ils sont souvent intégrés à un système de « taxation de l'investissement » (« *capital charging* »), actuellement quelque peu discrédité, ils n'impliquent pas l'instauration d'un régime de taxation intégrale.

mêmes processus de révision au niveau du MDF et des dirigeants politiques que toute autre proposition de dépenses nouvelles.

La réussite d'une révision des dépenses publiques exige enfin que l'on s'en tienne fermement à l'objectif d'identification de mesures d'économies et que l'on ne laisse pas la procédure dériver vers la poursuite d'objectifs autres divers. La révision doit notamment être distincte de tout autre projet plus général d'amélioration de la gestion et de la performance. Telle est l'une des leçons de l'expérience de la France avec la RGPP, dont les objectifs déclarés étaient de rationaliser les dépenses publiques, mais aussi d'améliorer le service aux clients et de moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. C'est notamment en raison de cette dispersion des objectifs que la RGPP a eu tendance à dévier de son travail d'identification de mesures d'économies, avec pour corollaire que selon la Cour des comptes (2010 : 19-20) :

... peu de missions ont été supprimées ou même réduites dans les administrations et que s'il est vrai que les administrations publiques se sont fortement impliquées dans la RGPP, elles se sont montrées plus préoccupées de revoir leur organisation que de réviser leurs programmes.

Bien entendu, la procédure de révision pointera les programmes qui nécessitent que leur gestion soit améliorée ou que l'action publique soit revue. Toutefois, le suivi de ces questions devra être indépendant de la procédure de révision elle-même.

C'est précisément pour les mêmes raisons qu'il ne faut pas que les équipes de révision soient chargées d'identifier de nouvelles possibilités de recettes (OCDE, 2012a : 11). Il est primordial de maintenir la révision des dépenses publiques concentrée sur la recherche de mesures d'économies.

Conclusion

La révision des dépenses publiques est déterminante pour une bonne hiérarchisation des dépenses parce que cette dernière implique non seulement de faire les bons choix en matière de dépenses nouvelles, mais aussi de soumettre les dépenses de référence à un examen critique permanent. Il est fondamental de maintenir la dynamique suscitée après la crise financière mondiale par la montée en flèche de l'activité de révision des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE, et que cet exercice devienne un processus permanent de la procédure de préparation budgétaire. À cette fin, la procédure de révision doit être bien étudiée et pleinement intégrée au processus plus général de préparation du budget. Parallèlement, elle doit prendre pleinement en compte les spécificités institutionnelles des pays membres.

PRINCIPES APPLICABLES À LA CONDUITE DE LA RÉVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

La révision des dépenses publiques en tant que partie intégrante de la procédure budgétaire

1. Faire de la révision des dépenses publiques un exercice non pas ponctuel, mais régulier.
2. Intégrer la révision des dépenses publiques à la procédure de préparation budgétaire.
3. Veiller à ce que la procédure de révision débouche sur la présentation de mesures d'économies aux dirigeants politiques au moment où se prennent les décisions sur les propositions de dépenses nouvelles soumises par les ministères dépensiers – de manière à permettre l'examen simultané des propositions de mesures d'économies et de dépenses nouvelles.
4. Déterminer la périodicité des exercices de révision en fonction de celle avec laquelle le gouvernement décide des crédits budgétaires alloués aux ministères dépensiers. Dans les pays où ces affectations sont décidées tous les ans, la révision des dépenses publiques interviendra tous les ans. Toutefois, dans les pays où des plafonds de budget stricts sont fixés aux ministères tous les trois ans, par exemple¹⁵, la révision des dépenses publiques interviendra elle aussi tous les trois ans.
5. Prendre acte du fait que l'activité de révision est très gourmande en ressources et que tous les aspects de la procédure doivent être étudiés pour assurer le meilleur rendement possible (sous forme de mesures d'économies crédibles) des ressources engagées dans la procédure.

Périmètre d'une révision des dépenses publiques

6. Inclure la révision sélective des dépenses obligatoires et des dépenses budgétaires dans la révision des dépenses.
7. Organiser la procédure pour identifier à la fois des mesures d'économies d'ordre stratégique (sur les services et prestations) et des économies *via* des gains d'efficience.
8. Prévoir un réexamen à la fois spécifique à chaque administration et un réexamen transversal.
9. Veiller à ce que la révision systématique soit sélective dans le champ couvert.
10. Ne procéder qu'à titre exceptionnel à une révision *exhaustive* des dépenses publiques, notamment en réponse à une situation budgétaire inhabituellement délicate nécessitant des coupes profondes dans les dépenses, ou à un changement de gouvernement impliquant un changement majeur dans les priorités de dépenses.
11. Axer la révision systématique des dépenses publiques sur les dépenses courantes¹⁶ et en exclure le réexamen des grands projets d'investissement qui ont déjà été approuvés par les autorités budgétaires¹⁷. Envisager de n'inclure la révision des projets d'investissement déjà approuvés que dans le contexte d'une procédure de révision exhaustive exceptionnelle, dont le but est de déboucher sur des coupes profondes et rapides dans les dépenses globales.

¹⁵ Même si en sont exclues les dépenses dont le montant est fixé par la législation en vigueur plutôt que par les crédits affectés (à l'instar des dépenses relevant de la catégorie AME (« *annually managed expenditure* ») au Royaume-Uni, qui sont fixées tous les ans).

¹⁶ Dépenses d'investissement mineures comprises.

¹⁷ C'est-à-dire en cours de construction/d'acquisition, ou ayant été approuvés par les autorités budgétaires et en passe d'atteindre le stade de la construction.

12. Dans le cadre d'une révision sélective systématique, intégrer dans la procédure la possibilité pour les dirigeants politiques de désigner certains sujets à examiner (certains programmes particuliers, par exemple) à intégrer dans la procédure de révision.

Liens avec d'autres éléments de la procédure budgétaire et la gestion plus générale des affaires publiques

13. Cibler étroitement la procédure de révision des dépenses publiques sur l'identification de mesures d'économies.
14. Ne pas diluer l'objectif budgétaire de la procédure de révision en visant d'autres objectifs plus généraux d'amélioration de l'action publique et de la gestion.
15. Exclure l'examen de propositions de hausses fiscales de la procédure de révision, à l'exception éventuellement d'un réexamen des dépenses fiscales.
16. Maintenir une séparation entre la procédure de révision des dépenses publiques et les processus de décision sur les propositions de dépenses nouvelles. À cet égard, les propositions soumises aux dirigeants politiques ne doivent porter que sur des mesures d'économies et s'abstenir de préconiser des dépenses nouvelles autres que des mesures de « dépenses d'économies »¹⁸.
17. Autoriser la préconisation de mesures de « dépenses d'économies » dans le cadre d'une procédure de révision *systématique* tout en gardant la possibilité d'exclure la préconisation de ces mesures dans une révision exhaustive des dépenses publiques, menée à titre exceptionnel pour réaliser des coupes profondes et rapides dans les dépenses. Toutefois, le MDF doit toujours adopter un point de vue critique et sceptique vis-à-vis de ces mesures et doit envisager de mettre en place des incitations pour que les ministères dépensiers eux-mêmes exercent un œil très critique à l'égard de ces projets (en les obligeant à rembourser le coût de ces mesures, par exemple).

Répartition des compétences dans la procédure de révision des dépenses publiques

18. Intégrer les fonctions de pilotage de la procédure de révision assurées par les dirigeants politiques. Ces fonctions consistent à approuver les procédures à suivre, définir les critères d'élaboration des scénarios d'économies, instruire les ministères dépensiers sur leur coopération à la procédure et statue *in fine* sur les principales mesures d'économies à adopter.
19. Attribuer en premier ressort à la fonction publique la responsabilité d'identifier des mesures d'économies, plutôt que sous-traiter cette fonction en tout ou partie au secteur privé. Précisément, il incombe à des fonctionnaires d'être responsables au premier chef de l'identification des *mesures d'économies d'ordre stratégique*, en raison de la connaissance précise des programmes publics que cette mission exige (sous réserve que la fonction publique du pays concerné ait la capacité requise pour jouer ce rôle).
20. Il n'en demeure pas moins que le savoir-faire du secteur privé doit être pleinement mis à profit dans la procédure de révision. En règle générale, les experts extérieurs apporteront une contribution maximale à l'identification de gains d'efficacité, dont beaucoup impliquent d'appliquer des améliorations à caractère général aux processus administratifs. Pour autant, les experts extérieurs – universitaires et anciens fonctionnaires connaissant le domaine de l'action publique concerné – jouent souvent aussi un rôle important dans la recherche de mesures d'économies d'ordre stratégique.

¹⁸ Mesures en vertu desquelles la réalisation de gains d'efficacité potentiels passe par des investissements dans des technologies permettant de réduire les coûts.

21. La procédure doit être structurée de manière à exercer le plus de pression possible sur les ministères dépensiers pour qu'ils soumettent des propositions d'économies pertinentes. À cet égard, des sanctions appropriées doivent être appliquées aux ministères qui manquent à cette obligation.
22. Toutes les propositions d'économies soumises par les ministères font l'objet d'un examen critique de la part du MDF, si possible en lien avec les membres de l'équipe de révision issus d'autres secteurs de la fonction publique (constitution de groupes de hauts fonctionnaires sélectionnés issus d'autres ministères dépensiers, par exemple), avant d'être présentées aux dirigeants politiques.
23. Si la procédure de révision est conçue de manière à permettre aux ministères dépensiers de soumettre unilatéralement (sans l'approbation préalable du MDF) des propositions d'économies aux dirigeants politiques, l'examen de ces mesures par les dirigeants politiques doit suivre une procédure interrogative destinée à les tester et à les soumettre un examen critique. À cette fin, le MDF prépare une analyse et des recommandations relatives à chacune des mesures.
24. Quelles que soient les modalités d'organisation de la procédure de révision, le MDF doit conserver le droit de soumettre ses propres propositions d'économies aux dirigeants politiques.
25. Les scénarios d'économies élaborés par le MDF et/ou par d'autres organes du pouvoir central ne doivent pas être soumis aux dirigeants politiques pour décision sans qu'aient été menées au préalable des consultations intensives avec les ministères dépensiers concernés. Cette disposition ne doit pas être interprétée comme leur donnant un quelconque droit de veto sur les mesures proposées.
26. Le MDF doit veiller à ce que ses fonctionnaires disposent de compétences et de connaissances suffisantes en matière d'analyse de l'action publique pour être à même d'étudier les mesures d'économies proposées par les ministères dépensiers et, s'il y a lieu, de soumettre les leurs.
27. Le MDF doit être doté d'une unité spécialisée, chargée de conduire la procédure de révision et de prêter appui à l'analyse des mesures d'économies proposées, en lien avec les administrateurs sectoriels.
28. Lorsque les institutions politiques et administratives du pays exigent que la direction par la haute administration de la procédure de révision des dépenses publiques soit partagée entre le MDF et d'autres organes centraux (Cabinet du Président ou du Premier ministre, par exemple), le MDF et ces autres instances doivent coopérer et se coordonner étroitement afin de présenter un « front uni » face aux ministères dépensiers. Il convient d'éviter soigneusement tout conflit ou concurrence pour exercer le contrôle sur la procédure de révision.

Autres aspects de la procédure

29. Définir un cahier des charges type à suivre par l'équipe de révision. Ce cahier des charges inclut une série de questions/critères précis à appliquer dans la recherche d'économies d'ordre stratégique.
30. Dans le cadre d'une révision exhaustive des dépenses publiques, destinée à réaliser d'importantes économies, fixer au préalable des objectifs chiffrés (des valeurs minimales, par exemple, pour les scénarios d'économies qui seront élaborés par les ministères dépensiers ou par l'équipe de révision).

Base d'informations nécessaires à la révision des dépenses publiques

31. Poursuivre la mise au point d'indicateurs de résultats aussi utiles que possible pour élaborer des scénarios d'économies, y compris des indicateurs d'efficacité des programmes (en particulier pour les programmes dont on peut éventuellement se passer).
32. Veiller à ce que la révision soit à même, le cas échéant, de diligenter des évaluations d'impact de programmes dont le rapport coût-efficacité est douteux, et de définir le cahier des charges de ces évaluations pour qu'elles répondent aux besoins d'informations de la procédure budgétaire.

33. Recourir plus largement à des évaluations d'efficacité conçues spécialement pour aider à la recherche de gains d'efficacité au cours de la procédure de révision.

ANNEXE : LES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LA RÉVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Sont récapitulées ci-après les informations rendues publiques, y compris dans les réponses des pays membres au questionnaire de l'enquête de 2012 de l'OCDE, sur l'ampleur des réductions de dépenses réalisées grâce à la révision des dépenses publiques dans certains pays. La plupart de ces estimations correspondent à des auto-déclarations et sont donc sujettes au risque d'erreur inhérent aux déclarations de ce type, mais dans plusieurs cas, ces chiffres ont fait l'objet d'un examen indépendant par les offices nationaux d'audit. De même, il n'est pas toujours facile de voir si les estimations présentées par les pouvoirs publics font pleinement la distinction entre économies spécifiques, identifiées par la procédure de révision, et coupes budgétaires non spécifiques¹⁹.

Canada

Les autorités canadiennes ont déclaré des économies d'un montant d'environ 5,2 milliards CAD grâce à l'*Examen stratégique et fonctionnel* 2011-2012, soit un peu moins de 2 pour cent des dépenses fédérales directes. Les économies réalisées *via l'Examen stratégique* sur les trois années précédentes ont été estimées par les autorités à 2,8 milliards CAD.

France

Le gouvernement français a revendiqué un montant total cumulé d'économies brutes de 15 milliards EUR à la suite des deux cycles de RGPP (RGPP 1 et 2), soit 3,4 pour cent des dépenses publiques 2011. La précision des estimations présentées par le gouvernement a suscité un débat dans l'opinion et la Cour des comptes a estimé que l'exercice avait eu un « impact budgétaire relativement limité ».

Irlande

Dans le questionnaire de l'OCDE, l'Irlande indiquait que les deux cycles de révision de 2008 et 2011 avaient débouché sur des économies d'une valeur de 7,8 milliards EUR, ce qui correspond à une fraction notable des 9,5 milliards EUR de réductions de dépenses que le gouvernement déclare publiquement avoir réalisées entre 2009 et 2011 (gouvernement d'Irlande, 2012 : 7).

Pays-Bas

Les Pays-Bas ont déclaré dans le questionnaire de l'OCDE avoir réalisé 36 milliards EUR d'économies grâce à la révision exhaustive (CSR) de 2010.

Royaume-Uni

Dans la réponse au questionnaire de l'OCDE, les économies réalisées grâce à la CER 2010 étaient estimées à 81 milliards GBP sur les quatre années précédant l'exercice 2014-2015. Comme indiqué plus haut, les autorités britanniques déclaraient publiquement à l'époque de la révision que ce montant équivalait à des coupes de 19 pour cent en moyenne dans les budgets ministériels (autres que la santé et l'aide à l'outre-mer).

¹⁹ Comme expliqué au début de cette présentation, les économies réalisées grâce à la révision des dépenses publiques sont, en principe, *spécifiques*, en ce sens que le gouvernement sait comment sera mise en œuvre la réduction des dépenses de référence concernées, et se distinguent donc des économies *non spécifiques*, que le gouvernement peut imposer aux ministères sans savoir à l'avance comment elles seront appliquées.

La procédure *Gershon Efficiency Review* en 2004 revendiquait avoir élaboré et négocié des accords avec les ministères dépensiers, qui devaient déboucher sur 21,5 milliards GBP de gains d'efficacité à l'horizon 2008. En 2007, l'office national d'audit menait une évaluation indépendante des économies engrangées à ce stade, qui indiquait que la revue d'efficacité avait généré des économies irréfutables d'au moins 10 milliards GBP, soit 2.4 pour cent environ des dépenses totales de l'administration centrale britannique en 2007-2008 (ou, plus pertinent peut-être, vu que les gains d'efficacité ne sont pas applicables aux dépenses de prestations), 4.3 pour cent des dépenses relevant de la catégorie DEL (*Departmental Expenditure Limit*, dépenses incluant les prestations de sécurité sociale variant avec la demande et les autres dépenses de même nature). L'office national d'audit estime que ce montant de 10 milliards GBP peut tout à fait avoir été sous-estimé à la fois parce qu'il a été établi avant la fin de la période visée pour réaliser les économies prévues (2008) et que des problèmes de mesure ont pu empêcher l'office de comptabiliser les économies réalisées dans ses estimations calculées (comme il se doit) avec prudence.

GLOSSAIRE

Dépenses de référence : dépenses affectées aux services, prestations et projets existants, au niveau requis en vertu des politiques ou de la législation en vigueur. Les dépenses de référence incluent les dépenses nécessaires pour s'acquitter des engagements contractuels et quasi-contractuels.

Dépenses nouvelles : dépenses affectées à des services, prestations ou projets nouveaux, ou dépenses supplémentaires affectées à des programmes et projets dont le montant excède le niveau requis en vertu des politiques et de la législation en vigueur. Toutes les dépenses qui ne sont pas des *dépenses de référence* sont des dépenses nouvelles.

Économies d'ordre stratégique : économies qui sont réalisées en réduisant ou en supprimant des services ou prestation considérés comme inefficaces ou peu prioritaires.

Économies sur les services et prestations : voir *économies d'ordre stratégique*.

Équipe de révision : groupe dont la mission est de passer en revue un ou plusieurs *sujets à examiner* afin d'identifier des scénarios d'économies.

Gains d'efficience : économies réalisées en modifiant les modalités de production des services de manière à assurer la même quantité et la même qualité de services à un coût moindre.

Programme : catégorie ou type de services ou de prestations de l'État. (Dans le contexte d'un budget de programmes, il s'agit plus précisément des dépenses affectées à une catégorie de services ou de prestations ayant un objectif commun, y compris un résultat commun).

Réexamen d'administrations : exercice de révision qui couvre l'intégralité d'une administration (ministère et autre entité administrative) et qui peut s'étendre à la totalité de ses programmes et de ses processus administratifs.

Réexamen de processus : exercice de révision qui passe en revue certains processus administratifs précis impliqués dans la production des services de l'État – comme les procédures de passation de marchés, les systèmes et pratiques informatiques, ou encore les pratiques de gestion des ressources humaines.

Réexamen de programmes : exercice de révision qui porte sur certains programmes en vue de produire des mesures d'économies d'ordre stratégique et/ou découlant de gains d'efficience.

Réexamen transversal : réexamen qui porte sur un groupe de programmes interdépendants assurés par deux administrations ou plus (réexamen transversal des programmes), ou sur une catégorie précise de processus administratifs dans plusieurs administrations de l'État (ou dans leur totalité), par exemple sur les pratiques de l'administration publique en matière de passation de marchés (réexamen transversal des processus).

Révision des dépenses publiques : processus d'élaboration et d'adoption de *mesures d'économies*, à partir du réexamen systématique des *dépenses de référence*.

Révision exhaustive des dépenses publiques : révision des dépenses publiques dans laquelle le périmètre de révision n'est pas délimité par une liste de sujets à passer en revue établie a priori (qui ne constitue donc pas une *révision sélective des dépenses publiques*), et où il est demandé à *l'équipe de révision* d'étudier

l'ensemble des ministères et de chercher à identifier les possibilités d'économies les plus importantes, dans la mesure du possible. Une révision exhaustive n'a pas vocation à passer toutes les dépenses en revue.

Révision sélective des dépenses : exercice de révision qui se borne à une liste précise de sujets à examiner – programmes, processus et/ou administrations – établie d'emblée au début de chaque cycle de révision.

Sujets à examiner : programmes, processus ou ministère spécifiquement choisis pour être passés en revue dans le cadre de la procédure de révision des dépenses.

RÉFÉRENCES²⁰

- Barrett, C. (2011), *Australian Expenditure and Strategic Reviews*, présentation à la réunion du Réseau des hauts responsables du budget sur la performance et les résultats de l'OCDE, Paris, novembre.
- Berger, B. (2011), *Des réductions de dépenses sans trancheuse de fromage !* PFM Blog (<http://blog-pfm.imf.org>), 2 décembre 2011.
- Berry, W. (1990), « The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept, » *Journal of Politics*, 52(1) : 167–96.
- Bourgon, J. (2009) Program Review: The Government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study (Londres : Institute for Government).
- Cour des Comptes (2010), Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (Paris : Cour des Comptes).
- Gershon, P. (2004), *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency* (Londres : The Stationery Office).
- Gouvernement d'Irlande (2012), *Comprehensive Expenditure Report 2012-14*, <http://www.budget.gov.ie/budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf>.
- Gouvernement du Canada (2008), *Le plan budgétaire de 2008 : un leadership responsable* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada).
- Gouvernement du Canada (2009), *Le plan d'action économique du Canada : le budget de 2009* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada).
- Gouvernement du Canada (2010), *Le plan d'action économique du Canada, 2e année - le budget de 2010* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada).
- Gouvernement du Canada (2011), *Des impôts bas pour stimuler la croissance et l'emploi* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada).
- HM Treasury (2006), *Releasing the Resources to Meet the Challenges Ahead: Value for Money in the 2007 Comprehensive Spending Review*, Cm 6889 (Londres : The Stationery Office).
- HM Treasury (2010a), *The Spending Review Framework*, Cm 7872 (Londres : The Stationery Office).
- HM Treasury (2010a), *The Spending Review Framework*, Cm 7872 (Londres : The Stationery Office).
- HM Treasury (2010b), *Spending Review 2010*, Cm 7942 (Londres : The Stationery Office).
- HM Treasury (2010b), *Spending Review 2010*, Cm 7942 (Londres : The Stationery Office).
- Ministère des Finances des Pays-Bas (2010), *Budget practices in the Netherlands*. Inspectorate of Budget. <http://www.government.nl/documents-and-publications/leaflets/2010/07/27/publication-budget-practices-in-the-netherlands.html>.
- OCDE (2011), *Typology and Implementation of Spending Reviews: Discussion Paper* (Paris : OCDE).

²⁰ Les responsables du budget des pays de l'OCDE suivants se sont prêtés aux entretiens qui ont alimenté cette note : David Enns (Deputy Assistant Secretary, Expenditure Management, SCT, Canada) ; David Fjord Nielsen (Conseiller en chef, ministère des Finances du Danemark) et Peter van den Berg (Directeur adjoint au budget, ministère des Finances des Pays-Bas).

- OCDE (2012a), *Budgeting Levers, Strategic Agility And The Use Of Performance Budgeting In 2011/12* (Paris : OCDE).
- OCDE (2012b), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France, Une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques* (Paris : OCDE).
- Office national d'audit (NAO) (2007), *The Efficiency Programme: A Second Review of Progress* (Londres : The Stationery Office).
- Office national d'audit (NAO) (2007), *The Efficiency Programme: A Second Review of Progress* (Londres : The Stationery Office).
- Primat, H (2011), *Cinq ans de revue générale des politiques publiques (RGPP) : un échec politique et administratif* (Paris : Terra Nova).
- République Française (2007), *Révision générale des politiques publiques : Guide méthodologique* (pas de précisions sur la publication).
- République Française (2009), *RGPP : 2ème rapport d'étape au Président de la République* (consultable sur <http://www.modernisation.gouv.fr/>).
- République Française (2010a), *RGPP : 2ème rapport d'étape* (consultable sur <http://www.modernisation.gouv.fr/>).
- République Française (2010b), *RGPP : Conseil de modernisation des politiques publiques, juin 2010* (consultable sur <http://www.modernisation.gouv.fr/>).
- République Française (2011), *RGPP : 5ème Conseil de modernisation des politiques publiques, mars 2011* (consultable sur <http://www.modernisation.gouv.fr/>).
- Robinson, M. (2012), « Keeping the Lid on Aggregate Expenditure during Budget Preparation », *OECD Journal on Budgeting*, 3.
- Robinson, M. (2013a, à paraître), « Spending Reviews in the OECD » in F. Rodopoulos *et al.*, *The Quality of Public Expenditure and the Measurement of Efficiency* (Brasilia : Tesouro Nacional).
- Robinson, M. (2013b, à paraître), *Connecting Evaluation and Budgeting* (Washington : Banque mondiale/CLEAR).
- SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) (2008), *Examens stratégiques*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es>.
- Van den Berg, P. (2011), *Spending Reviews*, présentation à la réunion du Réseau des hauts responsables du budget sur la performance et les résultats, Paris, novembre.
- Wanna, J., J. Kelly et J. Forster (2001), *Managing Public Expenditure in Australia* (St Leonards : Allen & Unwin).