

Réduction des dépenses publiques : les leçons de l'expérience

Nicolas Lorach, Céline Mareuge et Catherine Merckling*

Contraints par des niveaux de déficit ou de dette publics élevés, la plupart des pays développés cherchent aujourd'hui à mettre en œuvre des stratégies de réduction des dépenses publiques. En France, le Programme de stabilité 2014-2017 présenté en avril 2014¹ prévoit une diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB de trois points au cours des trois prochaines années. Le niveau de dépenses publiques est le reflet, pour partie au moins, de préférences et de choix nationaux. Les stratégies de réduction renvoient aux spécificités de chaque pays. Cependant, l'étude des expériences de réduction des dépenses menées dans les pays développés peut permettre de dégager des principes de portée générale.

Cette étude montre qu'un effort tel que celui prévu en France n'a rien d'inédit parmi les pays développés. Entre 1990 et 2007, 17 pays de l'OCDE ont réduit leurs dépenses publiques d'au moins trois points de PIB sur trois ans. En moyenne, l'ajustement dans ces pays a duré cinq ans et a été au total de 7 points de PIB.

Nous analysons de quelle manière les réductions ont touché les divers types de dépenses, selon leur nature (rémunérations, transferts sociaux, investissements...) et selon leur fonction (protection sociale, éducation, défense...). La variété des systèmes sociaux-politiques et des préférences nationales rend impossible l'identification d'une stratégie qui fonctionnerait à coup sûr. Étudier les épisodes de réduction relativement anciens (des années 1990 à la crise de 2008) et récents (depuis 2009) permet toutefois de mettre en évidence les méthodes qui ont été appliquées.

Notre étude² montre ainsi que pour atteindre des objectifs de réduction des dépenses ambitieux, il est souhaitable de préférer

les arbitrages stratégiques entre dépenses aux baisses uniformes de toutes les dépenses (méthode dite du « rabot »). La mise en œuvre d'une revue stratégique des dépenses suppose de mobiliser des méthodes permettant d'identifier les domaines d'économies dont les expériences étrangères fournissent des exemples. Le champ de la revue doit également viser à éviter le report sur d'autres dépenses. L'implication active de l'administration et l'information des citoyens sont essentielles.

ÉPISODES DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES* ÉTUDIÉS (1990-2007)

Allemagne	2003-2007	Italie	1993-1999
Autriche	2004-2007	Norvège	1992-1996
Canada	1993-2000		2003-2006
Danemark	1994-1999	Pays-Bas	1995-1999
Espagne	1995-2001	Royaume-Uni	1996-1999
Estonie	1999-2004	Slovaquie	2002-2007
Finlande	1993-2000	Slovénie	2001-2007
Hongrie	1998-2000		1995-2000
Irlande	1993-1999	Suède	2003-2007
Israël	2002-2006		

* Par dépenses publiques nous entendons les dépenses des administrations publiques au sens large (APU par la suite), qui incluent les dépenses de l'État central, des collectivités fédérées ou locales et des administrations de sécurité sociale.

* Département Économie Finances.

1. www.economie.gouv.fr/grandes-orientations-du-programme-de-stabilite-2014-2017.

2. Note méthodologique qui vient à l'appui des travaux réalisés par France Stratégie, dans le cadre du projet « Quelle France dans 10 ans ? ».

UNE ANALYSE SUR LES ANNÉES 1990-2007 (PAYS DE L'OCDE) ET 2009-2012 (PAYS DE L'UE)

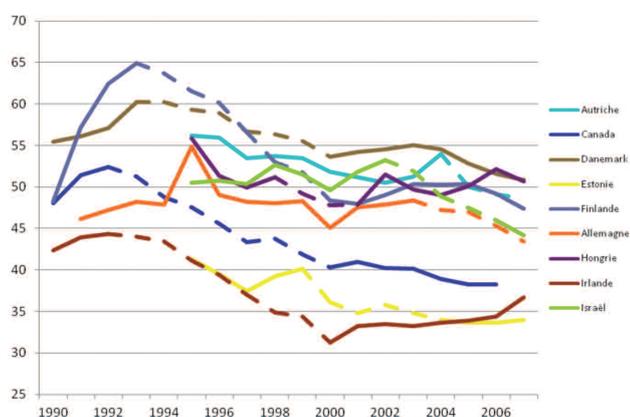
Dans notre analyse quantitative, c'est la **variation de la dépense publique en pourcentage du PIB** qui est utilisée pour identifier les épisodes de réduction des dépenses (encadré 1). Cet indicateur a en effet l'avantage de traduire l'évolution du poids de la dépense dans le PIB et d'être disponible facilement en comparaison internationale. Il ne corrige pas des effets possibles des fluctuations du PIB ou de l'inflation, alors même que la réduction des dépenses dans le PIB est facilitée en période de forte croissance ou d'inflation élevée.

Nous choisissons d'étudier séparément deux périodes. Dans les pays avancés, les périodes 1990-2007 et 2009-2012 ne peuvent être interprétées de façon homogène : en effet, la période 2009-2012 est marquée par l'ampleur des déficits hérités de la récession de 2008-2009 et, en Europe, par la crise des dettes souveraines.

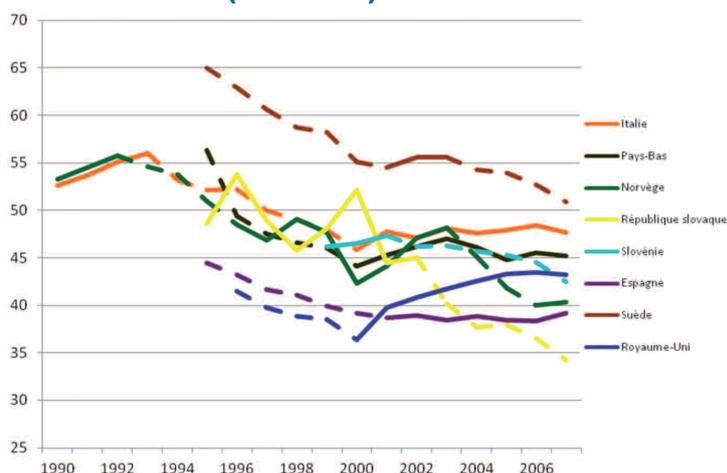
Nous étudions les pays de l'OCDE pour la première période (tableau 1) et les pays de l'UE pour la seconde (tableau 2). Pour la période 1990-2007, on retient les baisses d'au moins 3 points de PIB sur trois ans. Pour la période récente nous retenons les pays de l'UE dont les dépenses ont diminué d'au moins deux points sur la période 2009-2012, car nous ne disposons pas d'un recul historique suffisant pour appliquer la méthode présentée dans l'encadré 2.

Les graphiques 1a et 1b permettent de situer, pour chaque pays, l'épisode de réduction, sur la période 1990-2007.

GRAPHIQUE 1a DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, EN POINTS DE PIB (1990-2007)



GRAPHIQUE 1b DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, EN POINTS DE PIB (1990-2007)



Pour chaque pays, la ou les périodes de consolidation sont indiquées en pointillés.
Source : OCDE.

Pour les 17 pays retenus, l'ajustement moyen est de 7 points de PIB et dure cinq ans.

ENCADRÉ 1 MÉTHODES D'IDENTIFICATION DES ÉPISODES DE RÉDUCTION DES DÉPENSES

Le ratio dépenses / PIB

Les comparaisons internationales concernant la soutenabilité de la dette amènent en général à calculer le ratio des dépenses publiques par rapport à la richesse nationale. Cet indicateur renseigne cependant de manière imparfaite sur les stratégies discrétionnaires³ de réduction des dépenses puisque le PIB et une partie des dépenses publiques (les dépenses associées aux stabilisateurs automatiques par exemple) dépendent de la conjoncture et non de décisions politiques.

Les dépenses en volume

La seconde manière d'identifier un épisode de réduction des dépenses est de considérer la variation des dépenses en volume, c'est-à-dire corrigées de l'inflation et indépendamment du niveau de PIB. Le montant des dépenses en volume reste toutefois affecté par la conjoncture.

L'étude des décisions budgétaires

La dernière manière d'identifier les épisodes de réduction des dépenses est d'étudier les décisions politiques telles qu'elles apparaissent dans les documents budgétaires produits par les pouvoirs publics, en ne retenant que celles qui sont motivées par la volonté de réduire les déficits. Cette approche est parfois qualifiée d'*event-based* ou *action-based*⁴. Elle suppose cependant de s'assurer que les réductions annoncées ont bien été réalisées.

3. Par réductions discrétionnaires de dépenses, on entend les baisses de dépenses que le gouvernement peut facilement décider au cours d'un exercice budgétaire (par exemple les dotations de fonctionnement aux ministères). Les dépenses qui peuvent être modifiées de la sorte s'opposent à celles sur lesquelles le gouvernement a moins de prise (par exemple les dépenses d'assurance chômage qui dépendent essentiellement de la conjoncture économique).

4. Devries P. et al. (2011), « A New Action-Based Dataset of Fiscal Consolidation », IMF Working Paper WP/11/128.



TABLEAU 1
1990-2007 - ÉPISODES DE RÉDUCTION DES DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS LES PAYS DE L'OCDE*

	Début de la consolidation	Fin de la consolidation	Dépense en début de période en point de PIB (Dtd)	Diminution de la dépense publique totale en points de PIB (Dtf** - Dtd)	Proportion de la dépense réduite (Dtf - Dtd)/ Dtd	TCAM*** des dépenses en volume	TCAM*** du PIB en volume
Allemagne	2003	2007	48,4	-4,9	-10,2 %	-0,5 %	2,2 %
Autriche	2004	2007	53,9	-5,4	-9,9 %	-0,1 %	3,3 %
Canada	1993	2000	51,2	-10,9	-21,3 %	0,4 %	3,9 %
Danemark	1994	1999	60,2	-4,7	-7,8 %	1,1 %	2,8 %
Espagne	1995	2001	44,5	-5,8	-13 %	1,6 %	4 %
Estonie	1999	2004	40,2	-6,2	-15,3 %	3,8 %	7,3 %
Finlande	1993	2000	64,9	-16,5	-25,5 %	0,2 %	4,5 %
Hongrie	1998	2000	51,2	-3,4	-6,7 %	0,2 %	3,7 %
Irlande	1993	1999	44,1	-9,7	-22 %	6 %	9,4 %
Israël	2002	2006	53,2	-7,2	-13,6 %	0,2 %	4,3 %
Italie	1993	1999	56	-8,1	-14,5 %	-0,8 %	1,8 %
Norvège	1992	1996	55,8	-7,3	-13,1 %	-2,4 %	2,2 %
	2003	2006	48,2	-8,1	-16,9 %	0,9 %	5,7 %
Pays-Bas	1995	1999	56,3	-10,3	-18,3 %	-1,1 %	4,1 %
Royaume-Uni	1996	1999	41,5	-3	-7,3 %	1 %	3,6 %
Slovaquie	2002	2007	45,1	-10,9	-24,1 %	1,3 %	7 %
Slovénie	2001	2007	47,3	-4,9	-10,3 %	2,77 %	4,7 8
Suède	1995	2000	64	-9,9	-15,2 %	0,2 %	3,5 %
	2003	2007	55,6	-4,7	-8,4 %	1,5 %	3,8 %

* Sont retenues les diminutions des dépenses d'au moins 3 points de PIB sur au moins 3 ans, voir encadré 2 pour la méthodologie.

** Dtf est la dépense en fin de période.

*** TCAM : Taux de croissance annualisé moyen.

Source : OCDE.

ENCADRÉ 2

MÉTHODOLOGIE D'IDENTIFICATION DES ÉPISODES DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ENTRE 1990 ET 2007

Afin d'identifier les épisodes de réduction des dépenses, nous avons choisi de faire la différence entre le ratio dépenses/PIB pour l'année n et le ratio pour l'année n+3. Si le résultat est supérieur à 3 points et qu'il n'y a pas d'augmentation de la dépense en n+4, on retient l'épisode. Cela signifie qu'entre le début de l'année n+1 et la fin de l'année n+3, soit trois années pleines, le ratio dépenses/PIB a diminué de 3 points. On répète

le processus avec les années n+1 et n+4 et ainsi de suite pour identifier l'épisode dans sa totalité.

Cette méthode permet de ne retenir que les épisodes suffisamment intenses et suffisamment durables pour dénoter une politique de réduction des dépenses. Ainsi, une réduction de 1,5 point sur l'année n+1 puis de 1,5 point sur l'année n+4 avec une stabilité du ratio en n+2 et n+3 n'est pas retenue comme un épisode de réduction des dépenses car la discontinuité peut dénoter un simple effet de conjoncture. De même une réduction de 1,5 point en n+1, de 1,5 point en n+2 et une augmentation de 0,5 point en n+3 ne sera pas retenue car la réduction n'est pas jugée assez durable.

LE MOMENT DE L'AJUSTEMENT : UN CONCOURS DE CIRCONSTANCES FINANCIÈRES ET POLITIQUES

Le moment de l'ajustement est la plupart du temps dicté en premier lieu par un **niveau élevé du déficit et de la dette**. Le déficit budgétaire finlandais s'élevait par exemple à 7 % du PIB en 1993 du fait d'une crise économique prononcée, de l'augmentation des dépenses de protection sociale et du soutien public apporté aux banques.

Mais l'existence d'une **fenêtre d'opportunité** politique est déterminante dans le déclenchement d'un épisode de consolidation. Au début des années 1990, le déficit fédéral était une des principales préoccupations des Canadiens, des sondages montrant que jusqu'à 80 % des personnes interrogées étaient soucieuses de son niveau élevé. Durant la campagne des élections législatives en 1993, la plupart des partis politiques firent donc de la réduction des déficits une de leurs priorités au même titre que la croissance et la création d'emplois.

En outre, **des circonstances supranationales**, notamment la nécessité de se qualifier pour rejoindre la zone euro, peuvent déclencher des initiatives de réduction des dépenses. La crise de 2008, en accroissant la pression des marchés et des instances supranationales a, pour sa part, renforcé la nécessité des ajustements budgétaires et a contribué à la **synchronisation** des initiatives de réduction des dépenses publiques.

DES BAISSÉS PLUS OU MOINS IMPORTANTES

L'ampleur de la réduction est variable selon les pays. Sur la période **1990-2007**, quatre pays ont pratiqué une réduction de plus de 10 points de la dépense publique (Canada, 1993-2000 ; Finlande, 1993-2000 ; Pays-Bas, 1995-1999 ; Slovaquie, 2002-2007). Pour mieux quantifier l'effort des pays, on peut aussi rapporter le nombre de points de réduction du ratio dépenses/PIB au ratio de dépenses en début de période. Il est en effet plus facile de réaliser une baisse de la dépense d'un nombre de points de PIB donné si l'on part d'un niveau de dépenses élevé. D'après ce critère, la performance des Pays-Bas ou celle de la Suède a été légèrement moins bonne, relativement aux autres, puisque ces pays partaient d'un niveau de dépense élevé.

Entre 2009 et 2012, les dépenses publiques dans l'Union européenne ont diminué de 1,7 point de PIB, celles de la zone euro de 1,3 point. Comme le montre le tableau 2,

douze pays européens ont diminué leurs dépenses de plus de deux points de PIB entre 2009 et 2012 et sept pays les ont diminuées, en valeur, aux prix courants. Pour la Grèce, la Slovénie et la Lettonie, cette baisse en valeur se traduit néanmoins par une réduction des dépenses en points de PIB très faible, inférieure à 2 points. Ces pays n'apparaissent donc pas dans le tableau 2 (la baisse est de 0,5 point de PIB pour la Grèce et la Slovénie ; le cas de la Lettonie est particulier du fait d'une forte baisse du PIB en 2009). Dans le tableau 2, le cas du Portugal est révélateur : il est un des pays qui ont le plus réduit leurs dépenses en valeur (-6,71 %) mais le recul de son PIB, sur la période, fait qu'il est, avec la Pologne, le pays qui a les résultats les plus modestes en termes de nombre de points de réduction du ratio (-2,4 points). Ceci révèle l'influence de la contraction de l'activité sur la mesure de la dépense. Notons d'ailleurs qu'aucun des épisodes que nous avons identifiés entre 1990 et 2007 (tableau 1) n'est caractérisé par une baisse des dépenses en valeur ce qui témoigne de conditions de croissance et d'inflation différentes entre les deux périodes.

LES SOURCES D'ÉCONOMIES

Il y a deux manières d'analyser les changements dans la composition de la dépense publique :

- en fonction de sa nature : salaires des agents publics ; consommations intermédiaires auprès des fournisseurs ; transferts sociaux aux ménages ; intérêts aux créanciers ; investissement ;
- en fonction des politiques et objectifs qu'elle sert : il s'agit des fonctions classiques des dépenses publiques (COFOG⁵).

La nature des dépenses

Pour la période **1990-2007**, le tableau 3 fait apparaître, pour chaque épisode de réduction, la nature de la dépense qui a subi la diminution la plus importante en points de PIB et la deuxième la plus importante. Ces chiffres montrent que la baisse des dépenses a porté principalement sur les **transferts sociaux** (notamment en Finlande et en Irlande, l'effort dans ce dernier pays est d'autant plus notable qu'il partait d'un des ratios les plus faibles de l'échantillon), et sur la masse salariale des employés du secteur public (Canada et Finlande). Les rémunérations et les transferts sociaux étant parmi les natures de dépenses dont les montants sont les plus élevés, il n'est pas surprenant que ces postes soient concernés par les réductions les plus importantes, en points de PIB.

5. La classification COFOG, en français CFAP (classification des fonctions des administrations publiques) constitue la référence pour le classement des fonctions des activités publiques.


TABLEAU 2
2009-2012 - ÉPISODES DE RÉDUCTION DES DÉPENSES APU* TOTALES DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

	Dettes brutes consolidées en points de PIB		Dépenses en points de PIB			Dépenses en valeur (prix courants) - variation entre 2009 et 2012	TCAM ** du PIB en volume sur la période	TCAM** des dépenses en volume sur la période
	2008	2012	2009	2012	Variation entre 2009 et 2012			
Bulgarie	13,7	18,5	41,4	35,9	-5,5	-1,56 %	0,9 %	-3,9 %
Allemagne	66,8	81	48,3	44,7	-3,6	3,94 %	2,7 %	0,1 %
Estonie	4,5	9,8	44,7	39,5	-5,2	9,94 %	5,3 %	1,0 %
Irlande	44,2	117,4	48,1	42,6	-5,5	-10,65 %	0,4 %	-3,6 %
Lituanie	15,5	40,5	44,9	36,1	-8,8	-0,69 %	3,8 %	-3,5 %
Hongrie	73	79,8	51,4	48,7	-2,7	3,60 %	0,3 %	-1,5 %
Pologne	47,1	55,6	44,6	42,2	-2,4	12,28 %	3,5 %	1,5 %
Portugal	71,7	124,1	49,8	47,4	-2,4	-6,71 %	-0,9 %	-2,5 %
Roumanie	13,4	37,9	41,1	36,6	-4,5	4,37 %	0,6 %	-3,2 %
Slovaquie	27,9	52,4	41,6	37,8	-3,8	2,89 %	3,1 %	0,2 %
Suède	38,8	38,2	54,9	52	-2,9	8,08 %	3,4 %	1,5 %
Royaume-Uni	51,9	88,7	50,8	47,9	-2,9	4,12 %	1,0 %	-0,8 %

* Dépenses des administrations publiques – ** TCAM : Taux de croissance annualisé moyen.

Source : Eurostat.

TABLEAU 3
ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR NATURE, 1990-2007 (EN POINTS DE PIB)

	Rémunérations	Consommations intermédiaires (1)	Transferts sociaux (2)	Revenus de propriété (3)	Investissement
Allemagne	-0,89	0,02	-2,93	-0,20	-0,16
Autriche	-0,33	-0,17	-1,33	-0,09	0,01
Canada	-3,88	-0,77	-3,20	-2,05	-0,43
Danemark	0,26	0,33	-3,22	-1,99	-0,13
Espagne	-1,12	-0,20	-1,61	-2,08	-0,43
Estonie	-0,29	-2,08	-0,65	-0,31	-1,10
Finlande	-3,41	-1,03	-7,16	-1,60	-0,35
Hongrie	0,13	-0,01	-0,47	-1,77	0,19
Irlande	-2,39	-0,29	-5,22	-4,10	0,89
Israël	-1,59	-1,56	-1,44	-1,74	-0,78
Italie	-1,47	-0,38	0,08	-6,00	-0,15
Norvège 1992-1996	nd	nd	nd	nd	nd
2003-2006	-2,08	-1,39	-3,43	-0,29	-0,15
Pays-Bas	-0,88	0,03	-3,56	-1,35	-0,13
République slovaque	-2,50	-1,64	-0,48	-2,17	-1,29
Royaume-Uni	-0,78	0,30	-1,60	-0,68	-0,19
Slovénie	-1,21	-0,99	-1,68	-1,09	1,00
Suède 1995-2000	-1,10	-1,35	-1,86	-1,81	-1,02
2003-2007	-1,10	-0,62	-2,14	-0,47	0,14
Moyenne	-1,37	-0,65	-2,33	-1,65	-0,23

Note : La réduction de la dépense la plus importante : en orange ; et la deuxième la plus importante : en rose.

(1) Il s'agit des dépenses imputables aux phénomènes de sous-traitance (acquisition de biens et services par les administrations publiques) – (2) Il s'agit des dépenses allouées à des remboursements – (3) Il s'agit essentiellement des charges attenantes à la dette publique.

Source : Eurostat.

**TABLEAU 4 - ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR POSTE POUR LES ÉPISODES DE LA PÉRIODE, 1990-2007
(EN POINTS DE PIB)**

	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logement et équipement collectif	Santé	Loisirs culture et culte	Enseignement	Protection sociale
Autriche	-0,23	-0,04	-0,08	-3,58	-0,04	-0,08	-0,07	0,09	-0,11	-1,21
Canada	-3,40	-0,43	-0,41	-0,97	-0,10	-0,17	-0,73	-0,20	-2,10	-2,41
Danemark	-1,83	-0,20	-0,10	-0,15	0,11	-0,18	0,03	-0,06	0,38	-2,70
Estonie	-1,20	0,22	-0,74	-0,44	0,03	-0,29	-0,79	-0,03	-1,16	-1,75
Finlande	-1,40	-0,57	-0,14	-3,78	0,00	-0,23	-0,89	-0,11	-1,41	-8,00
Allemagne	-0,44	-0,11	-0,13	-0,79	-0,08	-0,27	-0,46	-0,07	-0,25	-2,33
Hongrie	-1,76	-0,03	0,09	-1,16	-0,13	-0,15	-0,30	0,16	0,08	-0,25
Irlande	-4,16	-0,34	-0,43	-0,69	0,14	0,29	-0,12	0,04	-1,20	-3,22
Israël	-1,92	-1,49	-0,10	-0,10	-0,03	-0,34	-0,43	-0,18	-0,93	-1,73
Italie	-5,49	-0,35	-0,09	-1,38	0,04	-0,20	-0,39	0,16	-0,60	0,17
Pays-Bas	-1,70	-0,15	0,07	0,19	-0,10	-5,18	-0,12	-0,05	-0,22	-3,06
Norvège	-1,36	-0,62	-0,11	-2,38	0,01	0,01	-0,13	-0,37	-0,12	-2,20*
	-0,82	-0,32	-0,25	-0,79	-0,02	-0,16	-1,34	-0,18	-1,31	-2,93**
République slovaque	-3,43	-0,58	-0,76	-2,56	-0,25	-0,27	1,39	-0,27	0,22	-4,33
Slovénie	-1,50	0,26	-0,30	-0,33	-0,02	-0,06	-0,68	-0,02	-0,59	-1,64
Espagne	-1,86	-0,27	-0,13	-1,15	0,08	-0,03	-0,20	-0,01	-0,31	-1,92
Suède	-1,16	-0,15	-0,12	-2,07	0,07	-1,86	-0,16	-0,78	-0,26	-3,37***
	-0,30	-0,41	0,01	-0,20	0,05	-0,14	-0,32	0,01	-0,55	-2,70****
Royaume-Uni	-0,73	-0,42	-0,07	-0,49	0,13	-0,29	-0,08	0,11	0,07	-1,36
Moyenne	-1,82	-0,32	-0,20	-1,20	-0,01	-0,51	-0,31	-0,09	-0,54	-2,47

* Ligne 1992-1996 ; ** Ligne 2003-2006 ; *** Ligne 1995-2000 ; **** Ligne 2003-2007
Note : La réduction de la dépense la plus importante : en orange ; et la deuxième la plus importante : en rose.
Source : OCDE.

La fonction des dépenses

Entre 1990 et 2007, trois postes ont essentiellement contribué à la réduction des dépenses : la protection sociale, les services publics généraux (qui incluent l'administration générale, les intérêts de la dette, l'aide économique extérieure...) et les affaires économiques (tableau 4). C'est en Finlande et au Danemark que les efforts de consolidation ont le plus porté sur la protection sociale (contribution supérieure ou égale à 50 %) ainsi qu'en Suède et aux Pays-Bas (à hauteur d'un tiers). Les services généraux ont essentiellement contribué à la consolidation sur la deuxième moitié des années 1990, avant le passage à l'euro (Italie et Irlande notamment). De manière générale, les fonctions régaliennes et la santé sont relativement préservées.

Pour la période 2009-2011, la charge de l'ajustement, mesurée en termes absolus, porte essentiellement sur l'emploi public, la **dépense sociale** (protection sociale et dans une moindre mesure éducation et santé) et le poste « **affaires économiques** » (tableau 5). Les coupes de dépenses de protection sociale représentent, de manière générale, la moitié de la réduction des dépenses publiques par pays.

COUPES STRATÉGIQUES OU RABOT ? (2009-2011)

Il est possible d'analyser les arbitrages stratégiques effectués entre 2009 et 2011 en considérant les évolutions de la part de chaque poste dans la dépense totale entre 2009 et 2011 (tableau 6).

En sommant les valeurs absolues des variations des postes en points de pourcentage de dépense totale, on obtient un indice dont la valeur sera d'autant plus élevée que le poids de chacun des postes dans la dépense totale aura varié entre 2009 et 2011. Un indice élevé indique donc une présomption d'arbitrage stratégique et un indice faible de la prédominance de coupes uniformes dans les dépenses (méthode dite du « rabot »). Il y a bien sûr d'autres manières de calculer un tel indice mais les différentes solutions que nous avons étudiées donnent des résultats assez similaires en termes de classement des pays. Par ailleurs cet indice est très simple à construire. Un de ses désavantages est que les réductions sur les postes importants (par exemple la protection sociale) peuvent tirer fortement sa valeur vers le haut même si le poste est réduit dans des proportions modestes par rapport à la



TABLEAU 5
ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR POSTE ENTRE 2009 ET 2011 (EN POINTS DE PIB)

	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logement et équipements collectifs	Santé	Loisirs culture et culte	Education	Protection sociale
Bulgarie	-3,5	0,0	-0,5	-0,2	-0,4	-0,2	0,4	0,0	-0,7	-0,7
Allemagne	-0,2	0,0	-0,1	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3	0,0	-0,2	-1,7
Estonie	-0,3	-0,7	-0,2	-0,7	-1,4	0,5	-0,6	-0,4	-0,7	-2,7
Irlande	0,9	-0,1	-0,2	0,5	-0,2	-0,7	-1,0	-0,1	-0,8	0,1
Lituanie	0,2	-0,3	0,0	0,0	-0,3	-0,2	-0,4	-0,2	-1,0	-4,2
Hongrie	-1,5	0,2	-0,1	1,4	0,0	-0,5	0,1	0,4	-0,1	-1,4
Pologne	0	0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,3	-0,4	0,0	-0,1	-0,5
Portugal	1,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,1	-0,2	-0,4	0,0	-0,5	0,2
Roumanie	0,7	-0,8	0,0	-1,5	0,2	-0,3	-0,7	-0,1	-1,1	-1,0
Slovaquie	0,5	-0,5	0,0	-1,5	0,3	0,2	-1,9	0,0	-0,3	-0,3
Suède	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,4	-1,5
Royaume-Uni	1,2	-0,2	-0,3	-1,9	0,0	-0,5	-0,4	-0,1	-0,4	-0,1

Note : La réduction de la dépense la plus importante : en orange ; et la deuxième la plus importante : en rose.
Source : Eurostat.

valeur de l'indice en début de période (par exemple, si un poste compte pour 20 % de la dépense en début de période, faire passer sa part à 18 % augmente l'indice de 2 points, ce qui est assez important, bien que cela ne corresponde qu'à une modeste réduction de 10 % à dépense totale constante).

D'après cet indice, les pays dont la composition des dépenses a le plus varié sont la **Bulgarie**, la **Slovaquie**, la **Lituanie** et la **Roumanie**. La **Suède**, la **Pologne** et l'**Allemagne** ont, elles, opté plus souvent pour la méthode du « rabout ».

QUELQUES ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE MÉTHODE ET DE PRINCIPES D'ACTION

Une réduction des dépenses réussie et susceptible d'être bien acceptée doit limiter autant que faire se peut la dégradation des services publics dans le respect des choix sociaux et des préférences des citoyens. Or une information suffisante peut manquer aux décideurs politiques pour prendre la décision optimale : choix sociaux inobservables, incertitude quant à la frontière d'efficacité⁶ (si le

pays se trouve déjà sur la frontière, une diminution des crédits se traduira inévitablement par une dégradation des services publics), interaction entre les postes de dépenses (si deux dépenses sont complémentaires, la diminution de l'une peut réduire la qualité des services publics associés à l'autre). Par ailleurs, des problèmes classiques d'économie politique rendent difficiles la conception et la mise en œuvre des programmes de réduction des dépenses : asymétrie d'information au sein de l'administration et du gouvernement et faibles incitations pour les ministères dits dépensiers à proposer des options de réduction des dépenses.

Quelle méthode pour réduire les dépenses ?

Plusieurs configurations de propositions sont alors possibles selon le rôle joué par le ministère des Finances et les ministères dits « dépensiers » :

- Au Royaume-Uni en 2010 et au Canada, le principe est que **chaque ministère propose des scénarii au gouvernement, sans implication dans un premier temps du ministère des Finances**. Là où les responsabilités des programmes sont partagées, les propositions conjointes entre ministères dépensiers peuvent être encouragées. C'est le cas dans la revue des dépenses faite en 2010⁷ au Royaume-Uni.

6. Mareuge C. et Merckling C. (2014), « Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ? », *La Note d'analyse*, juillet, France Stratégie.
7. HM Treasury (2010), « The Spending Review Framework », Cm 7872, juin.

TABLEAU 6
ÉVOLUTION DE LA PART DES POSTES DANS LA DÉPENSE PUBLIQUE TOTALE ENTRE 2009 ET 2011
(EN POINTS DE POURCENTAGE)

	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité	Affaires éco.	Protection de l'envt	Logement et équipements collectifs	Santé	Loisirs, culture et culte	Education	Protection sociale	Somme des valeurs absolues - indice d'intensité stratégique	Rang
Bulgarie	-7,1	0,4	-0,2	1,2	-0,7	0,1	2,7	0,4	-0,2	3,4	16,3	1
Allemagne	0,6	0,1	0,1	-0,4	-0,3	-0,4	0,5	0,0	0,6	-0,7	3,7	10
Estonie	0,8	-0,9	0,5	0,3	-3,3	1,4	0,9	-0,2	1,0	-0,5	9,8	7
Irlande	2,4	-0,1	-0,2	1,6	-0,4	-1,4	-1,5	-0,3	-1,2	1,2	10,3	5
Lituanie	2,1	-0,3	0,7	1,5	-0,2	-0,4	1,3	-0,2	-0,1	-4,5	11,4	3
Hongrie	-2,6	0,4	0,0	3,1	0,2	-0,9	0,5	0,8	0,1	-1,7	10,3	6
Pologne	0,4	0,3	-0,2	0,7	0,0	-0,6	-0,6	0,0	0,2	-0,3	3,4	11
Portugal	2,4	-0,4	-0,1	-0,7	-0,1	-0,2	-0,7	-0,1	-0,8	0,8	6,3	9
Slovaquie	2,3	-0,9	0,6	-2,8	1,1	0,8	-3,3	0,4	0,1	1,7	13,9	2
Suède	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,2	-0,1	0,0	-0,5	1,4	12
Royaume-Uni	2,9	-0,2	-0,2	-3,3	-0,1	-0,9	0,2	-0,1	-0,1	1,9	9,8	8
Roumanie	2,6	-1,3	0,7	-0,5	1,1	0,0	-0,2	0,3	1,2	2,6	10,6	4

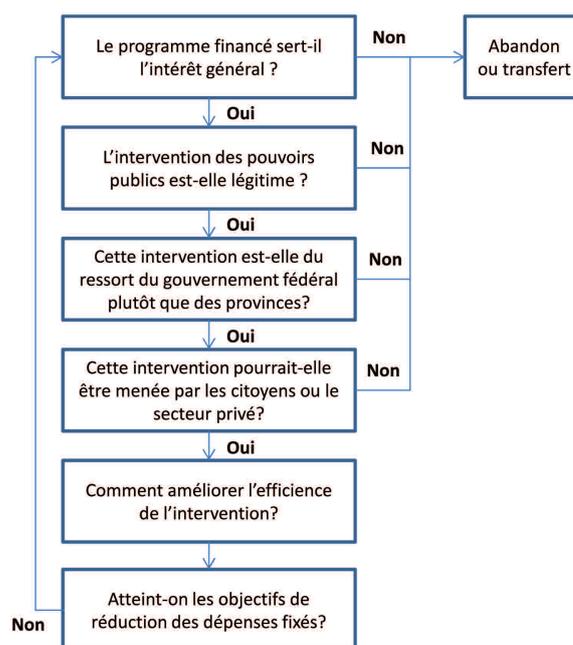
Source: Eurostat. Les données pour la Suède et la Roumanie sont calculées pour 2012/2009.

- Aux Pays-Bas, une **revue conjointe entre les ministères dépensiers et le ministère des Finances** a également donné de bons résultats (les équipes de révision pour chaque sujet étaient constituées de représentants des ministères concernés et du ministère des Finances). Depuis 2009, une **instance indépendante du gouvernement** joue un rôle central dans la conduite de cette revue.

La méthode qui génère les réductions les plus substantielles est la revue stratégique des dépenses publiques. Lors d'une revue stratégique, des choix sont faits quant aux dépenses auxquelles il faut renoncer et quant à celles qu'il faut au contraire sauvegarder, ce qui s'oppose aux démarches peu discriminantes visant à réduire chaque type de dépenses dans les mêmes proportions. Les choix stratégiques effectués dépendent bien évidemment de la conception de l'intérêt général et des priorités des autorités politiques.

Le processus de revue stratégique des dépenses publiques peut être représenté sous la forme d'un algorithme ou *flow-chart*. La *spending review* canadienne réalisée pour les années 1994-1999 a formalisé cette

approche pour les dépenses de l'État fédéral. Les questions suivantes étaient posées successivement pour chaque programme :





Un cadre opérationnel : principes et bonnes pratiques de la réduction des dépenses

Afin de maximiser le rendement de la revue des dépenses, plusieurs principes ont été appliqués, touchant à la configuration de l'opération ou à la motivation des acteurs.

A. Principes d'efficacité : comment générer des réductions de dépenses substantielles ?

• Identifier les programmes qui nécessitent le recours à la dépense publique et abandonner ou réduire les autres

Ce principe de revue stratégique s'oppose à la méthode du « rabot » qui répartit les coupes de manière non discriminante sur l'ensemble des postes de dépenses. Si le rabot est en effet plus simple à mettre en place, et apparemment plus égalitaire, il est également susceptible de produire d'importants effets pervers, réduisant la qualité du service public et la confiance des citoyens en ne distinguant pas ou peu entre les programmes efficaces et ceux qui sont les moins utiles. Toutes les dépenses publiques n'ont pas la même utilité sociale. Par exemple, certaines dénommées « dépenses palliatives » dans le rapport *Quelle France dans dix ans*⁸ n'ont pour seule raison d'être qu'elles compensent les effets de politiques publiques structurellement inefficaces. Le cas d'école de la méthode stratégique est la revue de dépenses canadienne des années 1990.

Bien que la plupart des revues stratégiques arbitrent entre les dépenses de plusieurs ministères, il est également possible de réaliser les arbitrages stratégiques au sein des ministères. La revue stratégique canadienne faite en 2009 prévoyait que chaque ministère identifie les 5 % de ses dépenses prioritaires et les 5 % les moins prioritaires.

• Appliquer la revue stratégique à un ensemble aussi large que possible de politiques publiques

On maximise ainsi la probabilité de déceler les sources d'économies. Dans les années 1990, on a appliqué au Canada le principe du *nothing off the table* : tous les ministères sont potentiellement concernés par la baisse des dépenses. Au sujet du Canada, Bourgon⁹ note qu'une revue aussi large que possible favorise l'acceptabilité de la baisse des dépenses, au sein de l'administration mais également auprès de l'opinion.

• Ne pas fixer trop tôt de cibles par ministère. Puis « viser haut » en proposant des options de réduction ambitieuses

En effet, fixer une cible chiffrée à un ministère au début du processus lui permet de limiter ses propositions au strict

minimum et de ne pas révéler l'ensemble des mesures d'économie qui sont théoriquement réalisables.

Une fois que les ministères ont fait des propositions préliminaires, il est possible de fixer des objectifs chiffrés ambitieux, quitte à les atteindre seulement partiellement. Aux Pays-Bas, de 1981 à 1991, le programme de réduction des dépenses a été une réussite bien que les économies effectives n'aient représenté que 25 % des économies proposées.

• Ne rien décider jusqu'à ce que tout ait été décidé

Cette stratégie permet d'éviter les comportements attentistes de certains ministères qui espèrent que la pression à la baisse des dépenses diminuera à mesure que les autres ministères dévoileront leurs projets d'économies.

• Introduire une périodicité fixe des exercices de révision des dépenses pour inscrire l'effort dans la durée et/ou empêcher l'augmentation de la dépense ultérieurement

Une manière de rendre récurrent le processus de révision des dépenses est de l'intégrer au calendrier budgétaire. Une telle annualisation peut cependant s'avérer très consommatrice d'énergie pour les administrations. Une solution est de recourir à une fréquence moindre qu'annuelle (aux Pays-Bas, depuis 2010, la revue des dépenses doit s'effectuer tous les quatre ans).

• Appuyer la revue stratégique des dépenses sur une recherche de gains d'efficacité

Ces gains d'efficacité, systématiquement recherchés dans les revues stratégiques, jouent un rôle d'appui et peuvent difficilement être la composante principale d'un programme de réduction ambitieux. Certains pays ont cependant fait le choix de mettre en place des programmes dédiés à la recherche de gains d'efficacité. C'est le cas de la *Gershon Efficiency Review* de 2004-2007 au Royaume-Uni ou du *Productivity Program* finlandais pour 2005-2015.

B. Principes de complétude de l'exercice : comment éviter le report de la dépense sur d'autres postes ?

• Limiter la propension des échelons locaux à s'endetter ou à augmenter les impôts dans les années suivant la diminution des transferts du gouvernement central

Ce principe est d'application délicate si l'on attend des collectivités qu'elles continuent de fournir le même niveau de services suite à une diminution des transferts. Son effec-

8. France Stratégie (2014), Fayard.

9. Bourgon J. (2009), « Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study », septembre.

tivité est par ailleurs liée à la capacité du gouvernement central d'influer sur les décisions financières des collectivités locales. Ainsi, au Canada dans les années 1990, la réduction des transferts fédéraux aux provinces a entraîné une hausse de leur endettement et des dépenses d'intérêt dans les années qui suivirent¹⁰. En Finlande, entre 1993 et 2000, il semble que la diminution des transferts aux municipalités ait conduit à une augmentation des taxes locales et sans doute de la dépense locale¹¹.

- *Faire participer les citoyens à la production des services publics*

Le projet « Big Society » (2010), au Royaume-Uni, a identifié des services publics qui pourraient être co-produits par les citoyens, les ONG ou le secteur privé. En Italie (2009), des "réseaux amis" se développent qui permettent la délivrance de services publics par des acteurs de distribution privés (postes, tabac, banques etc.)

C. Principes de mobilisation et d'acceptabilité

- *Associer les fonctionnaires en amont du processus*

Au Canada, dans les années 1990, l'association des ministres et *deputies* (fonctionnaire de rang le plus élevé dans le ministère) a permis de limiter les comportements tactiques entre le politique et l'administration (le politique pouvant être tenté de faire peser sur l'administration la responsabilité d'un échec et vice versa).

- *Solliciter l'appui des consultants du secteur privé si la nature de la réduction des dépenses le justifie*

La contribution des consultants peut être fructueuse (exemple de la revue d'efficacité Gershon en 2004 au Royaume-Uni). Mais en général les intervenants extérieurs ne jouent qu'un rôle d'appui. Il est également possible de recourir à des compétences externes à l'administration de manière indirecte et innovante. La revue faite en 2010 au Royaume-Uni a débouché sur la mise en place d'un groupe d'experts indépendants issus de l'administration, du secteur privé et du monde académique dont le rôle était de questionner et de « challenger » de manière créative les projets de réduction proposés par les ministères (HM Treasury, 2010).

- *Offrir des incitations aux ministères en permettant le redéploiement d'une fraction des coupes qu'ils réalisent*

Cela permet aux ministères de mieux financer leurs nouvelles priorités et les fait entrer de plain-pied dans la démarche stratégique de priorisation.

- *Informers les citoyens*

Cette nécessité, évidente au premier abord, est présentée comme un facteur clé de la réussite de la révision des dépenses canadienne dans les années 1990. La communication sur les projets de réduction peut aussi s'accompagner d'un effort d'information accru sur les dépenses individuelles. Le gouvernement britannique s'est engagé à publier sur Internet, à partir de novembre 2010, toute nouvelle dépense du gouvernement central supérieure à 25 000 livres (HM Treasury, 2010).

- *Amener les partis politiques à se prononcer sur les mesures d'économies proposées et à identifier celles qu'ils retiendraient*

Aux Pays-Bas, les résultats de la revue des dépenses réalisée en 2009 ont nourri les programmes de tous les candidats à l'élection législative de 2010, chacun choisissant parmi les mesures, selon sa sensibilité.

- *Recourir aux gains d'efficacité pour éviter de détériorer la qualité du service aux usagers*

La question du niveau optimum de dépense est délicate (encadré 3). Ainsi, certaines opérations de réduction des coûts ont amené une dégradation substantielle du service. En Finlande, l'administration a tendance à considérer le *Productivity Program* (2005-2015) comme un programme de réduction du personnel plutôt que comme une démarche visant à générer de réels gains d'efficacité à travers des innovations organisationnelles¹². Le cas australien montre que la taille des structures administratives importe dans le cadre de la recherche de gains d'efficacité. Ces gains se sont en effet révélés difficiles à obtenir dans les structures de petite taille (OCDE, 2011).

ENCADRÉ 3 EFFETS DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES SUR LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS

- Au Canada (années 1990) : certains observateurs soulignent que les réductions de transferts aux provinces ont eu un effet négatif (difficile à quantifier) sur la qualité des services dans les hôpitaux et le secteur de l'éducation¹³.
- En Suède, en raison de coupes dans le secteur de la santé, fort mécontentement du public et allongement important des listes d'attente. Les coupes ont cependant encouragé la collaboration entre agences et, de ce fait, amélioré dans certains secteurs la délivrance des services publics (HM Treasury, 2009).

10. IGF (2011), « Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger », rapport.

11. HM Treasury (2009), « International Examples of Spending Consolidations », presentation, 1^{er} février.

12. OCDE (2011), « Typology and implementation of spending reviews », Public governance committee discussion paper, novembre.

13. Bourgault J. (2010), Les réformes de gestion au gouvernement fédéral du Canada : un mouvement continu dans Robert Bernier (dir.) : L'espace canadien : mythes et réalités, pp. 263-305. Bourgault J. (2011), Les réformes administratives au gouvernement : la pratique canadienne.



- *Sanctuariser certaines dépenses*

Les opérations de réductions budgétaires peuvent aller de pair avec la sanctuarisation, assumée, de certaines dépenses considérées comme efficaces et prioritaires. Ainsi, les budgets de la santé et de la justice ont été peu réduits au Canada dans les années 1990 (mais la santé est essentiellement du ressort des provinces). En Finlande (1993-2000), la recherche-développement, considérée comme un investissement stratégique, a été sanctuarisée. Dans le document de cadrage de la revue de dépense britannique faite en 2010 (HM Treasury, 2010), le gouvernement britannique s'est engagé à ce que les dépenses de santé continuent de croître en termes réels durant la législature et a réaffirmé un objectif de dépenses en aide internationale de 0,7 % du PNB. En général, et sauf cas exceptionnels (Irlande 2008-2011, Royaume-Uni, 2010), les révisions des dépenses ne concernent pas les projets d'investissement en cours.

D. Principes de mise en œuvre opérationnelle

- *Agir rapidement une fois les décisions prises*

S'il est possible de prendre le temps de la réflexion et de la décision, il faut ensuite mettre rapidement en place les mesures d'économies décidées. Dans le cas contraire,

les ministères dits dépensiers et l'administration peuvent être tentés de rediscuter les décisions.

- *Étaler dans le temps la mise en œuvre des réductions*

Ce principe est surtout valable quand les revues de dépenses sont bien intégrées dans la culture de l'administration et des pouvoirs publics et que l'objectif n'est pas une réduction drastique. Dans le cas contraire, il peut être préférable de revoir l'ensemble des programmes en même temps pour limiter les comportements stratégiques et atteindre des économies substantielles. Au Canada, entre 2008 et 2010, un tiers des administrations fédérales ont été revues chaque année. Cela permet de limiter la pression sur l'administration si bien sûr le processus n'est pas perpétuel.

- *Ne pas surcharger l'agenda gouvernemental d'autres réformes*

Une revue des dépenses est évidemment un exercice très contraignant et consommateur d'énergie, pour le gouvernement, le parlement, l'administration et l'opinion publique. Bourgon (2009) insiste particulièrement sur ce point dans le cadre de l'expérience canadienne des années 1990.

CONCLUSION

À l'étude quantitative de la baisse des dépenses en points de PIB, il faut adjoindre une approche en termes d'économie politique qui recense les principes qui ont pu guider les décisions politiques aux différentes étapes d'un programme de réduction des dépenses.

Cette note souligne la diversité des principes qui ont été appliqués à un moment donné, dans un ou plusieurs pays. Chacun répond à l'une des quatre exigences suivantes : réduire de manière substantielle les dépenses ; diminuer les dépenses des administrations publiques au sens large ; faire accepter la réduction auprès de l'administration et de l'opinion publique ; réussir la mise en œuvre opérationnelle des réductions.

Les principes guidant l'action politique dépendent du contexte de chaque pays, il est donc difficile d'identifier ceux qui devraient être appliqués en toute occasion et ceux qui seraient optionnels. On peut néanmoins penser que certains revêtent une importance particulière.

Il apparaît ainsi pertinent de :

- revoir un nombre aussi élevé que possible de dépenses et d'opérer des arbitrages stratégiques entre les postes ;
- d'impliquer pleinement l'administration dans le processus de telle sorte qu'elle propose et mette en œuvre des réductions de dépenses ambitieuses ;
- d'informer les citoyens sur les choix stratégiques qui sont faits et qui engagent pour partie l'avenir du pays.

Mots clés :
dépenses publiques, consolidation
budgétaire, comparaisons
internationales, économie politique.

DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

www.strategie.gouv.fr (rubrique publications)

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



CommissariatStrategieProspective



@Strategie_Gouv

Quelle France dans 10 ans ? L'exercice, dès son origine en août 2013, aura été jalonné de parutions diverses que le lecteur trouvera sur <http://www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/> Parmi celles-ci, une série de travaux où les membres des cinq chantiers thématiques qui ont structuré cette réflexion détaillent et présentent un ou des aspects particuliers de la démarche et des résultats qui n'auraient pas trouvé place dans les autres supports. Ces contributions, parfois techniques, développent chacune un aspect particulier des questions abordées dans le rapport final *Quelle France dans dix ans ?* publié chez Fayard.

La *Note d'analyse* « Réduction des dépenses publiques : les leçons de l'expérience » de France Stratégie est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général. Les opinions qui sont exprimées dans la *Note d'analyse* engagent leurs auteurs.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directrice de la rédaction :
Selma Mahfouz,
commissaire générale adjointe

Impression :
Commissariat général
à la stratégie et à la prospective

Dépôt légal :
juillet 2014 - N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
responsable du service
Édition-Communication
01 42 75 61 37
jean-michelroulle@strategie.gouv.fr



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; évaluer les politiques publiques ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.