

N° 447

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1996.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Alain LAMBERT sur une recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France. Application de l'article 104 C, paragraphe 7 du traité instituant la Communauté européenne (n° E-648).*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régault, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

Voir le numéro :

Sénat : 436 (1995-1996).

---

Union européenne.

## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | 3  |
| <b>I. LA PROCÉDURE DES DÉFICITS PUBLICS EXCESSIFS</b> .....  | 5  |
| A. L'ARTICLE 104 C DU TRAITÉ.....  | 5  |
| B. L'APPLICATION DE CES DISPOSITIONS.....  | 6  |
| 1. <i>Une première application à l'automne 1994</i> .....  | 6  |
| 2. <i>Une deuxième application au printemps 1995</i> .....   | 7  |
| 3. <i>Une troisième application au printemps 1996</i> .....  | 9  |
| <b>II. LE CONTENU DE LA RECOMMANDATION</b> .....   | 9  |
| A. UN CONSTAT : LA FRANCE RESPECTE DIFFICILEMENT SES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC.....                               | 9  |
| B. UN IMPÉRATIF : LA FRANCE DOIT POURSUIVRE SES EFFORTS DE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC.....                                      | 10 |
| C. UN RAPPEL : LA MAÎTRISE DES DÉPENSES, NOTAMMENT DE SÉCURITÉ SOCIALE, EST UNE NÉCESSITÉ.....                                   | 11 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 15 |
| <b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....  | 17 |
| <b>ANNEXE : LA RÉDUCTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DANS LES PAYS INDUSTRIALISÉS - EXPÉRIENCES RÉCENTES ET ANALYSES DU FMI</b> ..... | 19 |

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des finances est saisie de la proposition de résolution n° 436 (1995-1996), présentée par M. Alain Lambert, sur une recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E 648).

Il s'agit de la troisième application de la procédure prévue par l'article 104 C paragraphe 7 du traité instituant la Communauté européenne tel qu'il résulte du traité sur l'Union européenne.

Après un bref rappel de cette procédure, dite des déficits excessifs, votre commission des finances vous soumet sa position sur le contenu de la recommandation susceptible d'être adressée cette année à la France.

Par ailleurs, en annexe à ce rapport, figure une étude qui, à partir de quelques expériences récentes et réussies de réduction du déficit dans les pays industrialisés, présente les conditions nécessaires à une réduction durable des dépenses publiques.



## I. LA PROCÉDURE DES DÉFICITS PUBLICS EXCESSIFS

Le Traité de Maastricht relatif à la constitution de l'Union économique et monétaire (UEM) définit le cadre des règles de surveillance multilatérale des politiques économiques par la Commission européenne et le Conseil des ministres.

Parmi ces dispositions, l'article 104 C organise la procédure particulière prévue pour les déficits publics excessifs. Cette procédure a été mise en oeuvre pour la première fois en 1994.

### A. L'ARTICLE 104 C DU TRAITÉ

Aux termes de cet article, les Etats membres doivent, au cours de la deuxième phase de l'UEM, s'efforcer d'éviter les déficits excessifs.

Ceux-ci sont liés au respect de deux critères :

- le seuil de 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut,
- le seuil de 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut.

Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Il en est de même si la Commission, en dépit du respect des exigences découlant des critères, estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un Etat membre. La Commission dispose ainsi d'une certaine marge d'appréciation.

Le Comité monétaire rend alors un avis sur le rapport de la Commission qui adresse ensuite un avis au Conseil.

Celui-ci, statuant à la majorité qualifiée<sup>1</sup> décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non déficit excessif. Si tel est le cas, il adresse une recommandation à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné.

---

<sup>1</sup> Comme pour l'ensemble des décisions de politique économique, il s'agit de la majorité des deux-tiers des voix des membres du Conseil, celles du représentant de l'Etat membre concerné par la recommandation étant exclues.

On observera que, dans la deuxième phase de l'UEM, ces recommandations n'ont pas de valeur contraignante, mais seulement une valeur indicative.

**Article 104 C paragraphe 6 :** « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif. »

**Article 104 C paragraphe 7 :** « Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adresse des recommandations à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques. »

## **B. L'APPLICATION DE CES DISPOSITIONS**

### **1. Une première application à l'automne 1994**

Le dispositif prévu par l'article 104 C a été mis en oeuvre pour la première fois en 1994.

Son déroulement chronologique a été précisé par un règlement du Conseil en date du 22 novembre 1993 destiné à permettre la surveillance des déficits à compter du 1er janvier 1994.

#### **Déroulement chronologique de la première application de la procédure des déficits excessifs**

**Mars 1994 :** les Etats membres communiquent à la Commission des informations sur leurs déficits publics et leur dette publique.

**6 septembre 1994 :** la Commission adresse des avis au Conseil sur la situation de 10 Etats membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), ainsi que des recommandations de décisions sur l'existence d'un déficit excessif dans ces 10 pays.

**11 septembre 1994 :** au cours d'une réunion informelle, les ministres de l'économie et des finances constatent qu'il y a un déficit excessif dans ces 10 pays.

**26 septembre 1994 :** le Conseil ECOFIN décide que 10 Etats membres de l'Union présentent des déficits excessifs.

**5 octobre 1994** : la Commission adopte le texte des 10 projets de recommandations du Conseil qui sont aussitôt transmis aux gouvernements des Etats membres. Ce même jour, le Conseil d'Etat estime que la recommandation concernant la France est une proposition d'acte communautaire dont le Parlement doit être saisi en application de l'article 88-4 de la Constitution.

**6 octobre 1994** : le texte de la recommandation est soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat.

**10 octobre 1994** : le Conseil ECOFIN examine les projets de recommandation de la Commission et exprime son consensus sur les 10 recommandations adressées aux Etats membres en situation de déficit excessif ; il décide de reporter leur approbation définitive à une séance ultérieure.

**17 octobre 1994** : l'Assemblée nationale adopte, après débat en séance publique, une résolution sur le projet de recommandation du Conseil.

**20 octobre 1994** : le Sénat adopte, après débat en séance publique, une résolution sur le projet de recommandation du Conseil.

**7 novembre 1994** : le Conseil ECOFIN approuve définitivement les 10 recommandations.

## **2. Une deuxième application au printemps 1995**

A la suite des observations présentées par la France au mois de novembre 1994, la Commission a accepté de modifier le calendrier fixé pour la procédure. En conséquence, le texte des recommandations susceptibles d'être adressées aux Etats membres doit être soumis à l'approbation du Conseil entre les mois de juin et juillet.

Ainsi, le Conseil ECOFIN a décidé que 12 Etats membres de l'Union européenne présentaient des déficits excessifs lors d'une réunion qui s'est tenue le 19 juin 1995. Le Conseil qui a approuvé définitivement le texte des recommandations s'est déroulé le 10 juillet suivant.

Par ailleurs, conformément au souhait de la France, le délai imparti aux Etats membres pour réagir aux textes des recommandations a été allongé.

En 1994, le Parlement n'avait disposé que de 5 jours entre le moment où le Conseil d'Etat avait estimé que la recommandation concernant la France était une proposition d'acte communautaire dont le Parlement devait être saisi en application de l'article 88-4 de la Constitution<sup>1</sup> et la date prévue pour le Conseil ECOFIN qui devait adopter le texte des recommandations.

---

<sup>1</sup> *Le Gouvernement avait transmis le texte de la recommandation au Conseil d'Etat le jour même de son adoption par la Commission et de sa transmission aux Etats membres.*

La brièveté de ces délais avait suscité une vive réaction de l'Assemblée nationale et du Sénat qui avait permis au gouvernement français d'obtenir, lors du Conseil ECOFIN du 10 octobre 1994, le report de l'adoption des recommandations à un Conseil ultérieur.

En 1995, le calendrier communautaire a pris en compte les exigences françaises. Un délai de trois semaines a été prévu entre la réunion de la Commission qui a adopté le texte des recommandations, le 21 juin 1995, et la séance du Conseil ECOFIN qui les a approuvés le 10 juillet 1995.

Le Parlement a ainsi eu la possibilité de se prononcer en dehors de toute précipitation. Votre Commission s'est félicitée l'année dernière de cette évolution à laquelle le gouvernement, notamment du fait de la présidence française, a largement contribué.

**Déroulement chronologique de la deuxième application  
de la procédure des déficits excessifs**

**Mars 1995** : les Etats membres communiquent à la Commission des informations sur leurs déficits publics et leur dette publique.

**31 mai 1995** : la Commission adresse des avis au Conseil sur la situation de 12 Etats membres (Belgique, Danemark, Grèce, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède, Royaume-Uni), ainsi que des recommandations de décisions sur l'existence d'un déficit excessif dans ces 12 pays.

**19 juin 1995** : le Conseil ECOFIN décide que 12 Etats membres de l'Union présentent des déficits excessifs.

**21 juin 1995** : la Commission adopte le texte des 12 projets de recommandation du Conseil qui sont aussitôt transmis aux gouvernements des Etats membres.

**23 juin 1995** : le texte de la recommandation concernant la France est soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

**4 juillet 1995** : l'Assemblée nationale adopte, après débat en séance publique, une résolution sur le projet de recommandation.

**6 juillet 1995** : le Sénat adopte, après débat en séance publique, une résolution sur le projet de recommandation.

**24 juillet 1995** : le Conseil ECOFIN approuve définitivement le texte des 12 recommandations.



### 3. Une troisième application au printemps 1996

Comme en 1995, les Etats membres ont communiqué à la Commission, dès le mois de mars, des informations sur leurs déficits et dettes publics.

Le 5 juin, la Commission a adressé au Conseil des projets de recommandations sur l'existence de déficits excessifs dans 12 Etats membres : la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

En application de l'article 88-4 de la Constitution, le texte de la recommandation concernant la France a été soumis par le gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat le 17 juin.

Le conseil ECOFIN qui devrait approuver définitivement le texte des 12 recommandations et décider, le cas échéant, de les adresser aux Etats membres concernés, doit se tenir le 8 juillet.

**Votre commission se félicite du respect de la chronologie retenue en 1995. Ce calendrier lui permet en effet de se prononcer sur la situation des finances publiques françaises au moment où se décident les grands axes du projet de loi de finances pour 1997.**

## II. LE CONTENU DE LA RECOMMANDATION

La recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil comporte trois séries d'observations.

### **A. UN CONSTAT : LA FRANCE RESPECTE DIFFICILEMENT SES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC**

Si le texte de la recommandation souligne que le ratio de la dette publique s'est établi à 52,4 % du PIB en 1995, soit une valeur inférieure au critère de 60 % inscrit dans le traité, il insiste aussi sur le **non respect des objectifs en termes de déficit public** :

- en 1995, le texte de la recommandation note que le déficit public a été ramené à 5 % du PIB soit un chiffre "*supérieur à l'objectif de 4,2 % du PIB, fixé par le Conseil dans sa recommandation afférente à l'année 1995*" ;

- pour 1996, le texte de la recommandation rappelle que le gouvernement français s'est fixé pour objectif un déficit budgétaire de 4 % du PIB, mais il constate que *"le budget est exécuté dans le contexte d'une croissance économique qui reste en-deçà des hypothèses retenues lors de l'établissement dudit budget"*.

Toutefois, le projet de recommandation fait aussi valoir les **efforts accomplis**. Ainsi :

- en 1995, le déficit public de 5 % du PIB est un chiffre *"inférieur de 0,8 point de pourcentage à celui de l'année précédente"* ;

- pour 1996, la recommandation *"prend note de la décision prise au début de l'année par le gouvernement français d'adopter des mesures correctrices équivalant à 0,2 % du PIB, en gelant certains postes de dépenses publiques"*.

Le texte de la recommandation observe donc que la France ne respecte pas l'objectif du programme de convergence de novembre 1993 qui visait à ramener le déficit à 3 % du PIB en 1996. Cependant, les **nouveaux objectifs annuels de réduction du déficit, annoncés en juillet 1995**, qui visent à ramener le déficit public de 5 % du PIB en 1995, à 4 % en 1996 et 3 % en 1997, semblent être, pour l'instant, mieux respectés. Une relative inquiétude entoure toutefois les conditions d'exécution du budget pour 1996.

#### **B. UN IMPÉRATIF : LA FRANCE DOIT POURSUIVRE SES EFFORTS DE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC**

Le projet de recommandation indique que *"le gouvernement français devrait, dès que possible, mettre un terme à l'actuelle situation de déficit excessif, afin que la France soit prête à participer à la troisième phase de l'UEM selon le calendrier et les modalités fixés dans le traité"*.

On observera que la même formule figure dans les recommandations relatives aux onze autres Etats membres concernés.

Par ailleurs, le Conseil *"recommande au gouvernement français de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 1997"*.

Pour les années suivantes, le Conseil préconise l'adoption, avant la fin de l'année, d'un *"nouveau programme de convergence couvrant 1997 et les années suivantes, et définissant des objectifs ambitieux en vue d'une réduction durable du déficit budgétaire"*.

Le gouvernement français est donc vivement incité à poursuivre dans la voie d'une réduction du déficit public.

Or, votre commission a constaté, notamment à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, que la réduction du déficit et l'assainissement des finances publiques étaient bien l'objectif prioritaire du gouvernement : les seuils de 3 % et 60 % du PIB "*constituent l'objectif que nous devons atteindre en 1997, non seulement au stade de la loi de finances votée, mais également en exécution*"<sup>1</sup>

**Votre commission ne peut donc que réaffirmer son soutien au respect de cet objectif tout en rappelant l'ampleur de l'effort de redressement qu'il conviendra de mettre en oeuvre dans le projet de loi de finances pour 1997.**

### ***C. UN RAPPEL : LA MAÎTRISE DES DÉPENSES, NOTAMMENT DE SÉCURITÉ SOCIALE, EST UNE NÉCESSITÉ***

Dans sa recommandation de l'année dernière, le Conseil invitait le gouvernement français à "*maintenir l'objectif d'un gel des dépenses de l'Etat en termes réels*" et à réduire le déficit de la sécurité sociale en maîtrisant la croissance des dépenses de santé.

Cette année, le projet de recommandation met en relief "*la réforme ambitieuse du système de sécurité sociale qui a été présentée par le gouvernement français en novembre 1995*" et approuve l'objectif d'une disparition du déficit de la sécurité sociale en 1997 grâce aux mesures de réduction des dépenses et d'accroissement des recettes contenues dans cette réforme.

Toutefois, le texte communautaire insiste sur la mise en oeuvre "**intégrale**" de la réforme pour respecter les objectifs de croissance maîtrisée des dépenses de santé.

De fait, les premiers résultats des comptes de la sécurité sociale pour 1996, qui traduisent une certaine persistance du déficit, conduisent votre commission à recommander une très grande vigilance à l'ensemble des acteurs concernés pour assurer le respect de l'objectif "zéro déficit" en 1997.

---

<sup>1</sup> *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques. Rapport déposé par le gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire (mai 1996).*

Par ailleurs, le texte communautaire insiste sur la nécessité d'une **maîtrise rigoureuse des dépenses budgétaires** pour, à la fois, compenser des pertes de recettes et réaliser l'objectif de réduction du déficit.

**Votre commission souscrit entièrement à cette analyse qu'elle a d'ailleurs défendue lors de la discussion du budget pour 1996 et du débat d'orientation budgétaire pour 1997.**

**Elle estime cependant que cette rigueur budgétaire doit aussi s'appliquer au budget de l'Union européenne.** Tous les Etats membres étant invités à maîtriser leurs dépenses publiques, il apparaît naturel d'exiger la même rigueur de la part des institutions communautaires.

Cette préoccupation de votre commission des finances fait l'objet du dernier paragraphe de la proposition de résolution qu'elle vous propose d'adopter.

\*

\*        \*

**Situation des pays membres de l'Union européenne au regard  
du respect des critères de convergence relatifs  
aux finances publiques à la fin de 1995**

*(en % du PIB)*

|             | <b>Déficit public</b> | <b>Dettes publiques</b> |
|-------------|-----------------------|-------------------------|
| Allemagne   | - 3,5                 | 58,1                    |
| Autriche    | - 6,2                 | 69,4                    |
| Belgique    | - 4,5                 | 133,7                   |
| Danemark    | - 1,4                 | 71,9                    |
| Espagne     | - 6,2                 | 65,7                    |
| Finlande    | - 5,6                 | 59,6                    |
| France      | - 5,0                 | 53,0                    |
| Grèce       | - 9,2                 | 111,5                   |
| Irlande     | - 2,4                 | 85,5                    |
| Italie      | - 7,1                 | 124,8                   |
| Luxembourg  | + 0,3                 | 5,9                     |
| Pays-Bas    | - 3,4                 | 79,0                    |
| Portugal    | - 5,4                 | 71,6                    |
| Royaume-Uni | - 6,0                 | 54,0                    |
| Suède       | - 8,1                 | 79,9                    |

*Source : Commission européenne.*

*Sur les 15 Etats membres de l'Union européenne, un seul -le Luxembourg- respecte les deux critères de convergence relatifs à la dette et au déficit publics.*

*Six autres respectent l'un des deux critères : le Danemark et l'Irlande pour le déficit public, l'Allemagne, la Finlande, le Royaume-Uni et la France pour la dette publique.*

*Compte tenu de l'évaluation globale de la situation de chacun des Etats membres, la Commission, puis le Conseil, ont décidé que 12 Etats étaient en situation de déficit excessif cette année. En effet, si le Danemark et l'Irlande ne respectent pas encore le critère "dette publique", ils apparaissent en bonne voie pour la réduction du ratio endettement public/PIB.*



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 19 juin 1996**, la commission a procédé à l'examen de la proposition de résolution n° 436 (1995-1996), présentée en application de l'article 73 bis du règlement, par M. Alain Lambert, sur une recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France. Application de l'article 104-C, paragraphe 7 du Traité instituant la Communauté européenne (E-648).

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a d'abord rappelé le contexte dans lequel s'inscrivait le projet de recommandation de la Commission. Il a indiqué que l'article 104-C du Traité instituant la Communauté européenne avait prévu qu'au cours de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire, les Etats membres devaient s'efforcer d'éviter les déficits excessifs, c'est-à-dire un déficit public supérieur à 3 % du PIB ou une dette publique supérieure à 60 % du PIB.

Il a précisé que, pour la troisième année consécutive, la Commission avait procédé à l'examen du respect de ces critères par chacun des Etats membres et qu'elle avait constaté une situation de déficit excessif dans 12 pays de l'Union dont la France. Seuls, en effet, le Luxembourg, le Danemark et l'Irlande ne donnent pas lieu à des projets de recommandation cette année.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors indiqué que la France respectait le critère de la dette publique, mais pas celui des déficits puisque ceux-ci devaient dépasser 4 % du PIB en 1996, comme le souligne le texte du projet de recommandation.

Il s'est félicité que la Commission constate les efforts récemment réalisés par la France : réforme de la sécurité sociale en novembre 1995, engagements de réduire les dépenses publiques en mai 1996.

Puis, il a souligné que le texte européen recommandait avec insistance une application intégrale des réformes annoncées pour permettre à la France de respecter l'objectif d'un déficit public égal à 3 % du PIB en 1997.

**M. Alain Lambert** a estimé utile de profiter de ce texte pour rappeler que la rigueur budgétaire que s'imposent actuellement tous les Etats membres devait aussi s'appliquer à l'Union européenne.

**M. Christian Poncelet, président,** a insisté sur ce dernier point, estimant qu'une plus grande rigueur devrait apparaître dans le budget européen, de façon à permettre aux Etats membres de stabiliser, sinon de réduire leurs contributions.

La commission a alors adopté le texte de la proposition de résolution.



## **TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

adopté par la Commission des finances

Le Sénat,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,

- Vu la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E 648),

Se félicite que le projet de recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil (N° E 648), soit présenté au Parlement au moment où s'élabore le projet de loi de finances pour 1997, conformément à la demande contenue dans la résolution n° 14 adoptée par le Sénat en séance publique le 20 octobre 1994 et conformément aux engagements pris par la Commission en novembre 1994 ;

Prend acte que la recommandation constate le non respect par la France, en 1995, des objectifs fixés par le programme de convergence de novembre 1993, malgré une réduction du déficit public de 0,8 point de pourcentage de PIB par rapport à 1994 ;

Estime justifiée la nécessité inscrite dans la recommandation de poursuivre la réduction du déficit en 1996 et en 1997 afin de parvenir à l'objectif d'un déficit public égal à 3 % du PIB en 1997 ;

Se félicite que la recommandation approuve la réforme du système de sécurité sociale présentée par le gouvernement en novembre 1995, les mesures de gel des dépenses publiques prises au début de l'année 1996 ainsi que les orientations budgétaires pour 1997 annoncées au mois de mai 1996 ;

Considère important le rappel de la nécessité de veiller au respect des objectifs de croissance des dépenses de santé et à la mise en oeuvre intégrale de la réforme du système de sécurité sociale ;

Se félicite que la recommandation encourage le gouvernement à réduire les dépenses de l'Etat en termes réels en 1997, pour compenser toute perte de recettes et réaliser l'objectif fixé en matière de déficit ;

Rappelle enfin que la rigueur budgétaire que s'imposent actuellement les Etats membres devrait conduire la Commission à adopter le même comportement pour le budget des Communautés européennes afin de permettre aux Etats membres de stabiliser leurs contributions et de progresser sur la voie de la réduction du déficit.

## **ANNEXE**

### **LA REDUCTION DE LA DEPENSE PUBLIQUE DANS LES PAYS INDUSTRIALISES**

#### **EXPERIENCES RECENTES ET ANALYSES DU FMI**

*(Etude réalisée à partir des renseignements recueillis par un administrateur  
de la commission des finances lors d'un stage auprès  
de l'administrateur français au FMI)*



## RESUME

Plusieurs éléments rendent aujourd'hui une réduction de la dépense publique incontournable dans les pays industrialisés : le niveau élevé de la dette et des déficits, la difficulté d'augmenter les recettes, le poids des anticipations des agents économiques, les perspectives liées au vieillissement des populations.

La réduction de la dépense publique peut prendre plusieurs formes : des mesures de court terme - généralement des mesures d'attente - et des réformes de nature structurelle pour, notamment, éliminer les dépenses improductives - principalement la réforme des programmes sociaux, la réduction du champ d'intervention du secteur public et la réforme de la gestion administrative de l'Etat.

Une évolution des procédures budgétaires peut également favoriser une plus grande rigueur dans la gestion des finances publiques.

Les politiques d'ajustement ayant permis une diminution du ratio dette publique/PIB ont toutes comporté des mesures de réduction des dépenses et, plus particulièrement, des dépenses sociales et de transfert et des dépenses de personnel.

Les politiques menées par la **Nouvelle Zélande, l'Irlande, le Canada et la Suède** frappent par l'ampleur des ajustements réalisés : une réduction des dépenses et des déficits de plusieurs points de PIB en quelques années. Leur réussite tient d'abord au degré de consensus qui, en raison de la gravité des situations initiales, a entouré les réformes. Des coupes sévères ont partout été réalisées dans les programmes sociaux, ainsi que dans les dépenses de personnel. Le Canada a procédé au réexamen de l'ensemble de ses programmes de dépenses par une méthode collégiale originale. La Nouvelle Zélande a, par une série de réformes structurelles, instauré les règles de la responsabilisation budgétaire et de la transparence de la gestion budgétaire.

*Les Perspectives de l'économie mondiale* du FMI mettent deux fois par an l'accent sur un problème économique ou financier d'actualité ou sur un thème de recherche estimé important et approfondi par les services du Fonds. Le document publié au mois de mai 1996 est pour l'essentiel consacré à l'analyse des politiques budgétaires tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement et les pays en transition. Cette étude constate la tendance générale et parfois rapide à l'accroissement des déficits, justifie la nécessité des politiques d'ajustement budgétaire et évalue les raisons du succès ou de l'échec de ces politiques.

Dans les pays industrialisés, le FMI démontre qu'une politique de restriction budgétaire n'entraîne pas forcément de récession. Il constate même que plusieurs pays ont enregistré une forte croissance en parvenant à réduire le ratio dette publique/PIB, à diminuer les taux d'intérêt réels et à gagner la confiance des marchés, des investisseurs et des consommateurs. S'il existe un cercle vicieux de l'endettement, il existe aussi un cercle vertueux du désendettement.

Le Fonds insiste également sur les conditions d'un ajustement budgétaire réussi en montrant qu'il va au-delà d'une simple - bien que nécessaire - réduction du déficit. Les moyens d'y parvenir sont en effet tout aussi importants. Or, ils passent aujourd'hui par une réduction de la dépense publique et plus particulièrement de certaines composantes de cette dépense.

Cette constatation conduit le FMI à reconnaître la difficulté de la mise en oeuvre des politiques d'ajustement puisque, notamment, des «acquis sociaux» doivent être remis en cause, de même que certaines organisations ou habitudes administratives.

Plusieurs pays y sont néanmoins parvenu, le plus souvent grâce à d'importantes réformes structurelles. L'analyse de ces expériences réussies est donc particulièrement éclairante pour les pays qui, comme la France, doivent aujourd'hui s'engager sur la voie d'une diminution significative des dépenses publiques.

## I. POURQUOI REDUIRE LA DEPENSE PUBLIQUE ?

Depuis un siècle, le niveau général de la dépense publique a très sensiblement progressé dans les pays industrialisés, passant en moyenne de moins de 10 % à plus de 50 % du PIB. Cet accroissement a été longtemps accompagné de progrès économiques et sociaux. Ceux-ci se sont toutefois ralentis au cours des vingt ou trente dernières années, alors que le rythme de progression des dépenses s'est accéléré, la part des dépenses publiques au sein du PIB ayant doublé au cours de cette période.

## **La croissance de la dépense publique dans les pays industrialisés**

*Etude du département des finances publiques du FMI(décembre 1995)*

Depuis 1870, l'accroissement de la dépense publique a connu plusieurs phases :

- *de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle à 1913* : sous l'influence des économistes classiques et des règles du «laissez-faire», le rôle de l'Etat est cantonné aux fonctions régaliennes et la part des dépenses publiques dans la richesse nationale ne dépasse pas 10 % ; avec un taux de 12,6 % en 1870, la France se distingue des autres pays qui considèrent qu'il s'agit là d'une intervention excessive de l'Etat dans l'économie ; à la fin du siècle, le développement de la pensée marxiste et l'apparition des premiers systèmes de sécurité sociale posent néanmoins les bases d'une future progression des dépenses,

- *la première guerre mondiale et l'entre-deux guerres* : les besoins militaires entraînent un très fort accroissement des dépenses ; ce niveau, soit en moyenne 15 % du PIB dans les pays industrialisés, mais près de 25 % en Italie, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en France, est maintenu après la guerre du fait d'un montant élevé de recettes (l'augmentation des impôts adoptée pour financer une partie de l'effort de guerre n'est pas remise en cause), du coût de la reconstruction, du remboursement de la dette et des réparations ; au cours des années 30 et du développement de la crise, les Etats mettent en place des programmes sociaux et interviennent dans l'économie («New Deal» aux Etats-Unis) ; en 1937, les dépenses publiques dépassent 20 % du PIB dans les pays industrialisés et s'approchent de 30 % du PIB dans certains pays européens,

- *de l'après-guerre aux années 80* : une forte croissance des dépenses publiques accompagne le développement de l'interventionnisme tous azimuts de l'Etat ; les dépenses publiques s'élèvent en moyenne à 28 % du PIB en 1960 et atteignent 43 % du PIB en 1980 ; jusqu'au milieu des années 70, la plupart des pays et des économistes semblent s'accorder sur ce nouveau rôle de l'Etat et sur les bienfaits de l'Etat-Providence ; l'arrivée au pouvoir de M. Thatcher et R. Reagan marque le début d'une remise en cause d'un Etat omni-présent ; la progression des dépenses publiques se poursuit néanmoins, leur niveau moyen atteignant 45 % du PIB en 1990 et 47,2 % en 1994.

Les deux guerres mondiales ont donc été les deux étapes principales de la progression des dépenses publiques. Toutefois, l'essentiel de l'augmentation a été le résultat de la mise en place et de la croissance de l'Etat-Providence, plus encore que d'une application de la loi de Wagner selon laquelle les dépenses s'accroissent avec le degré de développement et de modernisation d'un pays.

La composition de la dépense publique a fortement évolué au cours de cette période :

- la plus forte progression a été celle des dépenses de transfert qui, de moins de 1 % du PIB à la fin du XIXème siècle, sont passées à plus de 20 % du PIB à partir de 1980, soit, en moyenne, de moins de 10 % à plus de 50 % des dépenses publiques,
- les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'Etat - traditionnellement le premier poste de dépenses - ont également sensiblement augmenté, passant de 5 % du PIB à la fin du siècle à près de 18 % du PIB depuis 1980,
- les charges d'intérêt qui, en dehors des périodes d'immédiat après-guerre n'avaient jamais été très élevées, sont devenues, au cours des années récentes, un poste important des dépenses publiques, passant d'environ 1 % du PIB en 1970 à près de 4,5 % en 1994,
- en revanche, les dépenses d'investissement ont diminué depuis 1970, passant d'une moyenne de 4,5 % du PIB à environ 3 % au début des années 90.

Les gains économiques et sociaux obtenus par la progression des dépenses publiques ont été contrastés :

- l'essentiel des gains a été obtenu jusqu'en 1960 : parallèlement à la progression des dépenses, on a constaté une amélioration continue de nombreux indicateurs, notamment sociaux, relatifs par exemple au degré d'éducation ou à l'état de santé de la population, de même qu'un certain succès dans la redistribution des revenus,
- à partir de 1960, les progrès ont été nettement moindres, malgré la poursuite de la hausse des dépenses publiques et le sentiment, en début de période, qu'un accroissement des dépenses pourrait résoudre les problèmes économiques et sociaux ; les pays qui ont le plus accru leurs dépenses n'ont pas enregistré de meilleurs résultats que ceux qui les ont le moins augmentées ; enfin, les performances économiques des pays industrialisés semblent avoir été de plus en plus gênées par le poids excessif de la dépense publique (dont la part «productive» a diminué au profit des dépenses de transfert et d'intérêt) et ses diverses conséquences (taux d'imposition élevé, etc).

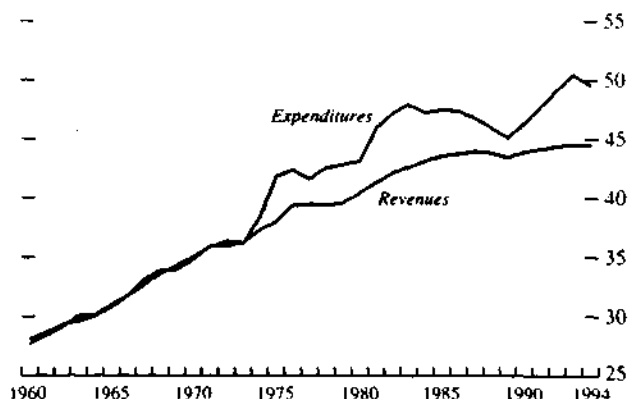
Or, depuis 1975, la progression des recettes ne suit plus celle des dépenses<sup>1</sup>, ce qui a entraîné l'apparition de déficits dans la plupart des pays industrialisés. L'accumulation des déficits a eu pour conséquence le développement rapide d'une dette publique importante dont le coût pèse aujourd'hui de plus en plus lourdement sur l'équilibre général des finances publiques de ces pays.

---

<sup>1</sup>Les recettes ont continué de progresser par rapport au PIB mais à un rythme moins élevé que les dépenses.



**Evolution des dépenses et des recettes publiques dans les principaux pays industrialisés  
(en % du PIB)**



Sources : FMI, OCDE

Cette double situation - augmentation de la dette et tarissement des recettes - explique en grande partie la nécessité actuelle de réduire la dépense publique. S'y ajoutent les conséquences du rôle accru des anticipations des acteurs économiques et les perspectives de long terme liées au vieillissement de la population.

#### A. LE NIVEAU INSOUTENABLE DE LA DETTE

L'explosion de la dette publique dans les pays industrialisés depuis une vingtaine d'années est un «événement» économique sans précédent, en particulier dans un temps de paix et de prospérité mondiale. Les précédentes hausses ont en effet toujours été limitées dans le temps et liées à une période de guerre (guerre civile américaine, guerre russo-japonaise, deux guerres mondiales) ou à un événement exceptionnel comme récemment la réunification allemande<sup>2</sup>.

La dette actuelle est le résultat de l'accumulation de déficits publics importants - déficits budgétaires et déficits des comptes sociaux. Son montant par rapport au PIB s'est rapidement et fortement accru depuis 1980, passant de 40 % en moyenne à environ 70 % à la fin de 1995. Au cours de cette période, la plupart des pays ont enregistré un doublement de leur dette, notamment les Etats-Unis, le Japon, le Canada, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie et les Pays-Bas. Certains pays ont même dépassé le seuil de 100 % du PIB, comme la Belgique, le Canada, la Grèce et l'Italie.

---

<sup>2</sup>Les services du Fonds reconnaissent qu'ils ne portaient pas ou peu d'attention à la dette dans leurs études sur les pays industrialisés jusqu'au milieu des années 80.

Ce niveau élevé de la dette publique a d'abord eu pour conséquence une hausse des taux d'intérêt réels. Certaines études estiment que l'accroissement de la dette depuis 1980 a entraîné, dans les pays industrialisés, une hausse des taux d'intérêt réels allant, selon les estimations, de 100 à 250 points de base. Il en est résulté, outre une contrainte budgétaire supplémentaire, du fait du coût élevé de la charge de la dette, une réduction de l'investissement privé, pénalisé par le coût du crédit, et une réduction de la croissance.

Par ailleurs, le poids de la dette publique et du besoin de financement de chaque Etat a eu un «effet d'éviction» sur les marchés au détriment du financement des activités du secteur privé, ce qui a également eu un impact négatif sur la croissance.

Enfin, les pays très endettés ont généralement dû s'acquitter d'une prime de risque supplémentaire, ce qui a accru le coût de leur dette et accentué les conséquences macroéconomiques d'un niveau de dette élevé.

La charge des intérêts - qui dépasse parfois 10 % du PIB - est ainsi devenue une composante particulièrement importante et incontournable des dépenses publiques des pays industrialisés, réduisant leurs marges de manoeuvre budgétaires et les exposant à de nouveaux déficits. Le cercle vicieux de la dette fait en effet que des pays peuvent se trouver contraints d'emprunter pour simplement rembourser les intérêts de leur dette. Dans ces conditions, le ratio dette publique/PIB progresse rapidement.

A la fin des années 80, de nombreux pays ont pris conscience du problème et engagé des politiques de réduction du déficit. Toutefois, peu de pays, notamment en Europe, ont encore réussi à inverser la tendance de la progression du ratio dette publique/PIB.

En effet, pour rompre la spirale de l'endettement et casser l'«effet boule-de-neige», il est impératif de dégager un excédent primaire, c'est à dire un solde budgétaire hors charge d'intérêt positif. Toutefois, cette condition nécessaire peut ne pas être suffisante lorsque le taux d'intérêt réel de la dette est supérieur au taux de croissance en volume du PIB. En fonction de l'écart constaté, l'excédent primaire doit atteindre un montant minimum - parfois assez élevé.

Les services du FMI ont calculé ce montant pour un échantillon de pays en recherchant l'excédent primaire nécessaire pour revenir à un niveau de dette publique égal à 30 % du PIB en 2010<sup>3</sup>. Les résultats qui figurent dans le tableau ci-après montrent l'ampleur des efforts à accomplir.

---

<sup>3</sup>Les calculs sont réalisés sur la base de taux de croissance et de taux d'intérêt identiques à ceux de la période actuelle ; une baisse des taux d'intérêt ou une croissance plus soutenue permettraient donc d'élaborer des scénarios plus optimistes.

(en % du PIB)

|             | <u>Dette Publique</u> |       | <u>Solde Primaire</u> | Solde Primaire<br>supplémentaire pour<br>une Dette de<br>30% du PIB en 2010 |
|-------------|-----------------------|-------|-----------------------|---|
|             | 1978-80               | 1995  | 1995                  |   |
| Autriche    | 35.7                  | 54.6  | -2.6                  | 5.2   |
| Belgique    | 62.7                  | 127.9 | 4.7                   | 6.4   |
| Canada      | 12.6                  | 66.7  | 1.8                   | 3.0   |
| Danemark    | 2.3                   | 54.5  | 1.7                   | 1.5   |
| France      | -0.6                  | 35.1  | -2.0                  | 3.7   |
| Allemagne   | 11.0                  | 49.1  | -0.3                  | 2.9   |
| Irlande     | 71.6                  | 86.3  | 2.3                   | 1.1   |
| Italie      | 54.4                  | 108.9 | 3.3                   | 7.6   |
| Japon       | 14.4                  | 9.8   | -2.5                  | 1.5   |
| Pays-Bas    | 21.9                  | 60.5  | 0.8                   | 3.0   |
| Norvège     | 8.8                   | -21.5 | -4.1                  | 0.4   |
| Espagne     | 5.2                   | 50.3  | -0.5                  | 4.2   |
| Suède       | -19.5                 | 27.0  | -5.3                  | 6.6   |
| Royaume-Uni | 46.3                  | 40.8  | -2.5                  | 4.1   |
| Etats-Unis  | 25.6                  | 56.4  | 0.5                   | 2.0   |

Source: FMI

La plupart des pays industrialisés doivent aujourd'hui chercher à stabiliser - avant de réduire - leur ratio dette publique/PIB. En effet, le service de la dette absorbe un montant excessif de leurs ressources - montant qui s'accroît puisque le paiement des intérêts progresse généralement plus vite que l'augmentation des recettes. En outre, leurs déficits augmentent du fait de l'accroissement de la charge de la dette, ce qui entraîne une nouvelle hausse de la dette. Il apparaît donc urgent de rompre cet enchaînement. La réduction du déficit et la réalisation d'excédents primaires significatifs sont la seule solution. Pour y parvenir, réduire la dépense publique est une nécessité.

## B. L'IMPOSSIBILITE D'AUGMENTER LES RECETTES

Les prélèvements obligatoires ont atteint, dans l'ensemble des pays industrialisés, un niveau très élevé, ce qui rend une augmentation des impôts aujourd'hui difficile et ne permet plus d'envisager une réduction des déficits par un simple accroissement des recettes.

De fait, les prélèvements obligatoires qui atteignaient en moyenne 28 % du PIB en 1960 en représentent maintenant plus de 44 %. Dans certains pays, comme le Danemark, la Finlande ou la Suède, ils dépassent le seuil de 50 %.

Pendant longtemps, il est en effet apparu plus facile d'augmenter les impôts pour couvrir de nouvelles dépenses, notamment sociales, que de faire des économies ou de redéployer les dépenses. La progression des recettes a donc suivi celle des dépenses. Pour répondre aux demandes insistantes des groupes de pression et accorder des programmes sociaux de plus en plus larges et généreux, les grandes démocraties industrielles ont choisi

d'imposer plus lourdement les ménages, à la fois par une hausse des impôts directs et des impôts indirects, et, le plus souvent aussi, d'augmenter les contributions sociales.

Par ailleurs, tant que la hausse des prix était élevée, il était relativement facile de lever ce qu'il est convenu d'appeler «l'impôt d'inflation». Or, les conditions économiques ayant profondément évolué et les économies s'étant assainies, cela n'est plus possible aujourd'hui.

Dans la situation actuelle, une hausse du niveau des prélèvements obligatoires aurait plutôt des conséquences économiques défavorables, par exemple en provoquant une diminution de la consommation si les ménages étaient à nouveau imposés (ce qui réduirait en outre d'autant le produit des impôts sur la consommation) ou en favorisant une augmentation du chômage par une hausse des charges sociales. Elle pourrait également entraîner des effets pervers en termes d'évasion fiscale, de développement des marchés parallèles et, de façon plus générale, en aggravant les distorsions dans l'allocation des ressources. Pour de nombreux pays, une telle hausse ne pourrait que réduire la compétitivité de l'économie. Un plafond semble donc avoir été atteint.

Enfin, en application de la règle du «tax and spend» (imposer et dépenser), certains économistes estiment qu'une augmentation des impôts ne servirait qu'à accroître les dépenses et rendrait difficile sinon impossible une réduction réelle et durable du déficit<sup>4</sup>.

### C. LE POIDS DES ANTICIPATIONS

La thèse de l'effet expansionniste des déficits semble aujourd'hui fragile. On assiste plutôt à l'application, au moins partielle, de l'équivalence Ricardienne - l'épargne privée s'ajuste au montant du déficit public, par anticipation d'une hausse des impôts pour combler le déficit.

Ainsi, à l'origine de la désépargne publique, les déficits menacent la croissance saine et durable des économies et sont perçus comme tels, en particulier par les marchés. Or, la confiance de ceux-ci est devenue indispensable, ne serait-ce que pour éviter le coût de primes de risques supplémentaires. L'anticipation des conséquences que le service d'une lourde dette peut avoir pour l'avenir - notamment la perspective d'un alourdissement sensible de la charge fiscale ou d'une résorption inflationniste de la dette par la création monétaire - peut en effet entamer considérablement la confiance des marchés.

---

<sup>4</sup>Milton Friedman affirme par exemple «*You cannot reduce deficit by raising taxes. Increasing taxes only results in more spending, leaving the deficit at the highest level conceivably accepted by the public. Political rule number one is : government spends what government receives, plus as much more as it can get away with. (...) Increasing taxes would mean that you'd have just as large a deficit but a higher level of government spending.*»

Il s'agit du problème plus général de la crédibilité des politiques économiques : grâce à cet «effet de crédibilité», une politique rigoureuse, menée par des dirigeants déterminés, peut conduire à une baisse des taux d'intérêt, à des anticipations favorables des entreprises et à une augmentation de l'investissement et de la croissance. En revanche, une politique laissant apparaître un doute dans la volonté de réduire les déficits sera plus aléatoire et en tout état de cause plus coûteuse.

Une autre caractéristique de la période actuelle est qu'il n'apparaît plus possible de «surprendre» les agents économiques. Ceux-ci ont pris conscience de la nécessité de réduire les déficits et également, bien que plus récemment, de la nécessité d'un ajustement par une diminution de la dépense publique. Les agents économiques attendent donc des mesures en ce sens. Le poids de leurs anticipations dépasse désormais les effets bien connus et toujours recherchés du multiplicateur keynésien - un accroissement de la demande privée et, partant, une relance de la croissance grâce à l'augmentation des dépenses publiques<sup>5</sup>.

De ce fait, les marchés finissent par imposer les politiques d'ajustement, les politiques de stabilisation budgétaire étant un élément important de la création d'un environnement macro-économique stable et un élément nécessaire pour augmenter l'épargne nationale et l'investissement privé.

#### D. LES CONSEQUENCES DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Le vieillissement de la population au cours des prochaines décennies risque de devenir un problème majeur, en particulier en raison de ses conséquences budgétaires élevées dues à l'accroissement des dépenses de santé et de retraite. Les économistes du FMI ont créé le concept de «dette invisible» des pays industrialisés qui représente, pour nombre d'entre eux, un montant supérieur à celui de leur dette publique actuelle. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Japon sont à cet égard en mauvaise position avec des engagements évalués à près de 100 % de leurs PIB respectifs.

Si les pays industrialisés ont profité d'une démographie favorable depuis la guerre, ils devront, avant 2030, faire face au doublement du nombre de personnes de plus de 65 ans rapporté au nombre d'actifs et, en conséquence résoudre le problème du financement des régimes de retraite par répartition, de nombreuses autres prestations ainsi que celui de l'équilibre des régimes de dépenses de santé.

Les travaux récemment effectués par le FMI montrent que des ajustements sont indispensables et qu'ils se chiffrent en plusieurs points de PIB. Les options à la disposition des gouvernements sont : une augmentation des cotisations sociales, très difficile toutefois aujourd'hui, une baisse des prestations, certainement inévitable, une augmentation de l'âge

---

<sup>5</sup>Dans le sens négatif, le multiplicateur keynésien ne semble pas jouer non plus puisque une réduction des dépenses n'a pas d'effet récessif mais a plutôt pour effet de relancer la croissance grâce à des anticipations plus favorables, une baisse des taux d'intérêt et une hausse de l'investissement.

de la retraite ou encore une combinaison de ces diverses possibilités. En tout état de cause, il apparaît avec évidence qu'il y a nécessité à agir tôt et que plus les mesures seront prises en amont des échéances, moins elles seront coûteuses et difficiles à supporter.

Par ailleurs, le FMI recommande d'encourager l'épargne individuelle en vue de la retraite. Mais il ne propose pas de substituer des régimes de capitalisation aux régimes de répartition, estimant, d'une part, que le transfert d'une formule à l'autre est trop onéreux et, d'autre part, qu'une complémentarité entre les deux types de régimes est souhaitable.

Enfin, les travaux de comptabilité générationnelle fournissent un éclairage intéressant sur les conséquences des mouvements démographiques. En projetant les données et tendances actuelles et en établissant des «profils fiscaux» sur la durée d'une vie, ils constatent que si les dépenses budgétaires et sociales se maintiennent à leur niveau d'aujourd'hui, les «actifs» des prochaines décennies devront payer jusqu'à deux fois plus d'impôts et de charges que leurs prédécesseurs.

Certains pays, en particulier ceux qui connaissent un très fort déséquilibre entre les générations actuelles et les générations futures d'actifs, utilisent ces raisonnements pour rechercher une distribution des ressources plus équitable entre les générations et pour engager une baisse programmée des dépenses de retraite.

La préparation de cet avenir exige en effet une réflexion approfondie sur le niveau et la composition souhaitables des dépenses publiques. La poursuite des tendances actuelles - accroissement des dépenses et augmentation de la dette - ne pourra que se renforcer avec le vieillissement des populations et ne pourra donc être maintenue. Aussi est-il impératif de réduire la dépense publique.

## II. COMMENT REDUIRE LA DEPENSE PUBLIQUE ?

L'objectif recherché est de définir, puis de mettre en oeuvre une politique d'ajustement à la fois la plus efficace possible, mais également réaliste et supportable, en tenant compte des contraintes économiques, politiques et sociales du pays.

Il est en effet souhaitable de maintenir le bon fonctionnement des services publics essentiels, de protéger les facteurs de croissance et de réaliser une distribution équitable du revenu.

Certaines catégories de dépenses peuvent être adaptées rapidement, notamment pour enrayer une dégradation de la situation budgétaire. Toutefois, une réduction durable des dépenses nécessite des réformes structurelles et une action de moyen terme. Il apparaît aussi important de revoir certaines procédures d'élaboration, d'adoption et d'exécution du budget.

## A. LA REDUCTION DES DEPENSES A COURT TERME

Indispensable pour faire face à une augmentation importante ou imprévue du déficit et rétablir rapidement l'équilibre budgétaire, la réduction des dépenses publiques à court terme peut prendre plusieurs formes.

Parmi les diverses mesures possibles, certaines - souvent les plus faciles - ne font que différer des réformes en profondeur pourtant nécessaires, alors que d'autres ont réellement un impact positif sur l'amélioration de la situation budgétaire.

### **Les mesures d'attente**

Trois types de mesures entrent dans cette catégorie :

- les réductions forfaitaires de crédits qui consistent à amputer de quelques points de pourcentage et de façon indifférenciée les dépenses budgétaires. Certains postes de dépenses échappent néanmoins généralement à ces coupes : les dépenses obligatoires telles que la charge de la dette, certains programmes sociaux ou des engagements internationaux, ainsi que les charges de personnel. Cette méthode a le mérite d'être simple et d'être en théorie la plus équitable car elle s'applique également à tous les ministères. Elle dispense cependant d'avoir à établir des priorités, peut entraîner un dérèglement du fonctionnement des services et parfois simplement reporter des dépenses à un exercice ultérieur. Ce sont en réalité des économies efficaces mais de courte durée qui ne font que différer des réformes plus profondes.
- la réduction des dépenses d'investissement public. Ce type de dépenses est également facile à couper mais les économies réalisées sont souvent des économies différées lorsqu'il s'agit de la suppression de dépenses d'infrastructures, d'entretien ou de maintenance indispensables. En outre, ces dépenses ont généralement une «productivité» économique réelle qu'il est dommage d'annuler.
- le blocage des rémunérations. Le gel des salaires est efficace et permet des économies souvent importantes mais il ne peut être que limité dans le temps (en général 1 ou 2 ans). Il est aussi difficile d'y recourir régulièrement.

### **Les mesures constructives**

Deux catégories de mesures d'économies à court terme ont un impact positif sur l'amélioration de la situation budgétaire :

- la réduction des effectifs. Les économies sur la masse salariale par une baisse des effectifs ont des conséquences aussi bien à court terme qu'à long terme. Elles sont plus productives qu'une baisse des rémunérations dans la mesure où elles n'entraînent pas la même démotivation des personnels. En outre, s'il s'agit d'une politique pluriannuelle de gel des recrutements, les économies réalisées peuvent avoir assez rapidement un effet cumulatif

important.

- l'élimination des dépenses improductives. La progression continue des dépenses budgétaires depuis plusieurs décennies a permis la création de nombreuses structures administratives et le développement de programmes de toutes sortes dont le bien-fondé, l'existence ou simplement le mode de fonctionnement n'ont pas souvent été remis en cause par la suite. La reconduction, année après année, des crédits correspondants a autorisé le maintien de structures ou de procédures obsolètes et inutiles ainsi que parfois l'existence de véritables gaspillages des crédits publics. Un réexamen de ces crédits avec une suppression des dépenses «improductives» peut être la source de véritables économies.

### **Les dépenses publiques improductives**

*Etude du département des finances publiques du FMI (1995)*

Comme la productivité du capital ou du travail, la productivité de la dépense publique peut être calculée en comparant la production de biens ou services publics ou la réalisation d'objectifs avec le montant des dépenses effectuées.

Ainsi, pour être «productives», les dépenses publiques doivent respecter deux conditions :

- avoir - individuellement - un coût minimal ou être le plus rentable possible, c'est à dire être réalisées sans gaspillage de ressources publiques, notamment humaines,
- être - collectivement - réparties de façon optimale dans le cadre d'un niveau global supportable de dépenses publiques ; en d'autres termes, l'avantage social procuré par un bien ou un service public (cet avantage comprend outre le prix du bien ou du service, la réalisation d'objectifs généraux tels que la réduction de la pauvreté ou la création d'un environnement macro-économique favorable) doit toujours être supérieur à son coût.

Une dépense «improductive» est donc :

- la différence entre le coût actuel d'une dépense publique et celui de la même dépense réalisée dans des conditions de rentabilité maximales,
- la différence entre deux niveaux agrégés de dépenses publiques lorsque la modification de la répartition des dépenses affecte le niveau global de ces dépenses sans en changer l'avantage social global. Par exemple, pour réduire la pauvreté, une allocation alimentaire bien ciblée est plus «productive» qu'une allocation alimentaire généralisée. De même, une répartition différente entre politiques de santé préventives et curatives peut se révéler plus «productive».



Certains facteurs favorisent l'apparition de dépenses publiques improductives :

- une fonction publique insuffisamment formée ou peu adaptable aux évolutions économiques, sociales ou administratives,
- une mauvaise ou insuffisante évaluation des politiques publiques,
- une trop grande sensibilité des pouvoirs publics à certaines parties de l'électorat, à certaines régions ou à certains groupes de pression,
- la réalisation d'opérations de prestige sans utilité économique ou sociale,
- le soutien d'entreprises publiques non rentables.

Les dépenses publiques improductives sont sujettes à une certaine forme de subjectivité en raison de :

- la difficulté de mesurer la valeur de certains services publics tels que le maintien de la sécurité, l'administration de la justice ou la conduite des affaires étrangères : ces services ne peuvent être trouvés sur le marché ni leur coût être individualisé.
- la difficulté d'évaluer la productivité de programmes ayant une pluralité d'objectifs (par exemple, investissements ayant à la fois un objet économique et une fonction de défense nationale) et de programmes ayant des conséquences macro-économiques certaines mais diffuses en termes de production d'investissement ou d'emploi.

Les conséquences économiques des dépenses publiques improductives sont importantes :

- leur existence signifie que le niveau global des dépenses publiques est plus élevé que nécessaire pour remplir les objectifs fixés, ce qui entraîne un déficit et/ou un niveau de prélèvements obligatoires plus élevés que si ces dépenses publiques étaient toutes rentables ou d'une efficacité maximale.
- de même, une réduction des dépenses publiques sans élimination des dépenses publiques improductives ne permet pas de réduire le déficit sans toucher aux programmes publics essentiels et sans entraîner de conséquences sur le niveau de l'investissement tant public que privé,
- inversement, une réduction des dépenses publiques improductives ouvre une marge de manoeuvre pour de nouvelles dépenses ou pour une réduction du déficit ou des impôts. Ainsi, selon les calculs du FMI, une amélioration de 1 % de la productivité des dépenses publiques mondiales aurait pour effet immédiat d'injecter 90 milliards de dollars de ressources supplémentaires dans l'économie et donc de permettre d'augmenter les investissements publics, d'accroître les programmes sociaux ou de réduire plus nettement les déficits publics (estimations réalisées à partir d'un PIB mondial de 9 000 milliards de dollars et d'un niveau de dépenses publiques de l'ordre de 30 % du PIB).

Les solutions pragmatiques proposées par les services du Fonds pour «traquer» les dépenses improductives reposent essentiellement sur une analyse de leur rentabilité. Il s'agit :

- de rechercher les fonctionnaires «fantômes» et les investissements ou services pas ou peu utilisés mais ayant des coûts de fonctionnement élevés,

- de bien identifier l'objectif principal de chaque programme de dépense (exemple : une université a pour objet de fournir une éducation supérieure et non de procurer une «occupation» aux jeunes d'âge universitaire),
- de vérifier la bonne adaptation des moyens (exemple : un nombre raisonnable de généraux et d'officiers supérieurs par rapport au nombre de soldats ou, plus généralement, des effectifs d'agents publics adaptés aux dépenses de fonctionnement des administrations),
- de comparer, chaque fois que cela est possible, le coût d'une dépense avec le coût de cette même dépense dans le secteur privé pour évaluer l'efficacité de la dépense publique,
- de comparer avec les résultats obtenus par d'autres pays (exemple : en rapprochant le niveau scolaire d'une classe d'âge, le niveau de formation des enseignants et le montant des dépenses publiques d'éducation ou encore le taux de mortalité infantile, l'espérance de vie, divers indicateurs de santé et le montant des dépenses publiques de santé),
- d'affiner le ciblage d'un programme, en particulier dans le secteur social, par une meilleure identification des bénéficiaires d'une mesure - surtout lorsque des déviations sont constatées - ou par une redéfinition des critères d'attribution,
- de réformer certaines procédures comme les procédures de passation des marchés publics ou les procédures d'exécution ou de contrôle des dépenses budgétaires.

Enfin, l'étude du FMI insiste sur les effets positifs d'un accroissement de la transparence de la gestion et des comptes publics et de l'amélioration de l'information du Parlement et de l'opinion publique.

## B. LA REFORME STRUCTURELLE DES DEPENSES

Une réforme en profondeur des dépenses publiques et de leur structure est sans aucun doute le meilleur moyen de parvenir à des réductions de dépenses durables et significatives.

Ces économies peuvent toutefois n'apparaître qu'à moyen terme car certaines réformes peuvent commencer par «coûter» avant de «rapporter». Ainsi, les indemnités de licenciement des agents publics dont les postes sont supprimés ont un coût immédiat alors que l'impact de la suppression des charges de personnel correspondantes est pluriannuel et ne pourra être réellement constaté qu'après quelques mois ou années. Ce décalage dans le temps est une des raisons du report fréquent des réformes structurelles et cela d'autant plus que l'enjeu budgétaire et financier est important.

Une évaluation générale des services et politiques publics doit être à la base de ce type de réformes, par exemple sous la forme d'audits internes ou externes visant à réexaminer l'ensemble des activités de l'Etat. La méthode des budgets de programme établis «à base zéro», en fonction de la seule réalisation d'objectifs précisément définis, peut également être utilisée.

Parmi l'ensemble des réformes structurelles possibles et réalisées par différents pays - allant de la réforme d'un secteur d'intervention de l'Etat, comme la défense ou l'éducation, à

la réforme de procédures administratives - certaines méritent d'être plus particulièrement évoquées. Il s'agit, d'une part, des réformes ayant pour objet de redéfinir le champ d'intervention du secteur public et, d'autre part, des réformes de la gestion administrative de l'Etat. Enfin, plus simples mais souvent politiquement plus difficiles à mettre en oeuvre, les réformes des systèmes et programmes sociaux peuvent avoir un impact budgétaire considérable.

### **La redéfinition du champ d'intervention du secteur public**

Par tradition et sous l'influence d'économistes hostiles à l'existence d'Etats forts et interventionnistes, certains pays se sont engagés dans une politique de réexamen systématique des activités du secteur public en les soumettant aux questions suivantes : est-il nécessaire de maintenir ces différentes activités publiques ? le secteur public s'en acquitte-t-il de manière satisfaisante ? faut-il qu'elles soient prises en charge par des institutions publiques ou peuvent-elles être sous-traitées ? peuvent-elles se plier aux lois du marché ?

La réponse à ces questions a alors permis :

- de supprimer des services non productifs ou très peu prioritaires.
- de privatiser les activités qui peuvent - et pour certains, doivent - être exercées par le secteur privé.
- d'adopter une optique plus marchande pour les activités publiques, en lançant des appels d'offres, en sous-traitant certains services au secteur privé, en utilisant des techniques comptables commerciales pour gérer, voire recouvrir le coût des services.

Dans les pays qui ont des secteurs publics élargis, ces diverses mesures peuvent avoir un impact budgétaire particulièrement élevé, par exemple en supprimant les dépenses de soutien aux entreprises du secteur public et en rentabilisant la production de nombreuses activités.

### **La réforme de la gestion administrative de l'Etat**

Pour améliorer la productivité et l'efficacité du service public et, parallèlement, alléger les procédures et structures administratives, certains pays ont mis en oeuvre des réformes consistant à créer des «centres de coûts», c'est à dire à rassembler des activités liées sous une gestion unifiée, puis à leur fixer des objectifs précis (en chiffrant la production, si toutefois cela est possible, et les moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir), à accorder une autonomie de gestion aux dirigeants de ces centres de coûts, enfin à rattacher la rémunération de ces dirigeants aux résultats qu'ils obtiennent.

Ce type de réforme, qui se heurte aux principes et habitudes de la fonction publique de nombreux pays en particulier européens, a permis d'enregistrer des résultats appréciables en termes budgétaires, principalement dans les pays anglo-saxons. Comme la redéfinition du périmètre du secteur public, il s'agit de mesures fortement encouragées par le FMI.

## **La réforme des dépenses de transfert et des programmes sociaux**

Le principal but de la réforme des programmes sociaux, indispensable pour réduire effectivement le premier poste des dépenses publiques, doit être de chercher à mieux cibler les dépenses effectuées. Ainsi, les programmes de redistribution du revenu n'ont pas en principe pour objet de relever le niveau du revenu moyen mais plutôt de faire en sorte que les revenus des ménages visés ne tombent pas en-dessous d'un certain seuil.

Il convient donc d'améliorer le ciblage des programmes et de redéfinir les critères d'attribution de certaines dépenses ou prestations.

Par ailleurs, dans la plupart des pays, plusieurs séries de programmes visant des cas et des situations différents ont été mis en place au cours des dernières décennies. Ils se surajoutent souvent et, par leur complexité et leur multiplicité, peuvent donner lieu à des abus ou entraîner des effets pervers tels qu'un montant de revenu de remplacement très supérieur à un revenu d'activité. En regroupant certains dispositifs et en instaurant une meilleure coordination entre les différents programmes, des économies significatives, du fait du nombre de bénéficiaires de ces prestations, sont généralement possibles.

Les réformes des dépenses de santé et de retraite, également essentielles et d'un intérêt évident en termes de dépenses publiques, font l'objet d'études nombreuses et détaillées du FMI. Il s'agit de réformes structurelles déterminantes pour les années futures.

## **C. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES**

Un champ nouveau de recherche s'est récemment développé autour des questions institutionnelles et de procédure budgétaires. Plusieurs études, notamment des services de recherche du Fonds, montrent que les disparités observées dans les niveaux de dette publique rapportée au PIB dans les pays de l'OCDE résultent en partie de la différence des règles budgétaires applicables dans ces pays.

Ainsi, les pays donnant peu de pouvoir au ministre des finances, imposant peu de restrictions aux votes du Parlement ou ayant des règles d'exécution budgétaire souples ont plus de chance de mettre en oeuvre des politiques budgétaires laxistes et, au fil du temps, d'accumuler des déficits et une lourde dette que les pays ayant des procédures plus contraignantes.

De la même manière, ces travaux constatent que les pays dans lesquels une majorité de coalition est au pouvoir ont plus de difficulté à engager des politiques d'ajustement que les pays disposant de majorités fortes et stables.

A partir de ces études et des mesures récemment adoptées ou envisagées par certains pays, deux pistes de réforme peuvent être identifiées : celles qui cherchent à fixer des

objectifs et des principes de gestion budgétaire, celles qui modifient les règles de préparation, d'adoption et d'exécution du budget.

### **La fixation de principes et d'objectifs de gestion budgétaire**

Les critères de convergence définis dans le traité sur l'Union économique et monétaire ont donné un relief particulier au débat sur l'intérêt, voire la nécessité, de fixer des objectifs chiffrés en matière de finances publiques. Les controverses autour de la proposition du «Balanced Budget amendment» aux Etats-Unis<sup>6</sup> ont aussi contribué à alimenter le débat.

Les économistes du Fonds considèrent pour leur part que la fixation d'objectifs numériques peut constituer un élément favorable à la mise en place d'une sorte de «discipline budgétaire»<sup>7</sup>. Dans leur examen de la situation des pays membres de l'Union européenne, ils insistent d'ailleurs toujours sur la nécessité du respect des critères de convergence en matière de finances publiques, même si cette position est avant tout liée au poids de la dette et des déficits dans ces pays. Les dernières *Perspectives de l'économie mondiale* rappellent à juste titre l'importance pour les pays européens de disposer d'une marge de manoeuvre budgétaire dès lors qu'ils n'auront plus l'arme des taux de change et de la politique monétaire.

Toutefois, des objectifs chiffrés stricts présentent plusieurs inconvénients. Ils rendent impossible une certaine flexibilité budgétaire et, en particulier, le jeu des stabilisateurs automatiques. On pourrait certes imaginer un système de correction des objectifs, dans un certain nombre de cas précisément définis, mais ces exceptions seraient difficiles à définir et l'avantage de la simplicité de la règle disparaîtrait. On pourrait aussi prévoir une «réserve budgétaire conjoncturelle», mais les conditions de son utilisation seraient tout aussi difficiles à déterminer.

Par ailleurs, des règles trop strictes pourraient inciter les gouvernements à «contourner l'obstacle» en transférant des dépenses vers d'autres organismes ou en utilisant des fonds extrabudgétaires, ce qui serait contraire à la lisibilité et à la transparence des comptes budgétaires estimées indispensables par ailleurs.

Les réformes préconisées ont donc moins pour objet la fixation d'objectifs chiffrés que la définition de règles de bonne gestion et de responsabilisation budgétaire visant à tracer la voie d'une réduction du déficit et d'une diminution de la dette. Dans la situation actuelle, il paraît souhaitable d'y ajouter des lignes directrices en matière de réduction des dépenses.

---

<sup>6</sup>Sous forme d'amendement à la Constitution, cette proposition vise à rendre obligatoire le vote de budgets en équilibre à compter de l'année 2002 et à soumettre les éventuelles dérogations à des règles de vote très contraignantes.

<sup>7</sup>La procédure européenne des «déficits excessifs» est un bon exemple de cette nouvelle discipline.

## **L'amélioration de la procédure budgétaire**

Les trois étapes de la procédure budgétaire - préparation par le Gouvernement, adoption par le Parlement, exécution par l'administration - peuvent être améliorées. Il s'agit de modifier les règles qui empêchent le fonctionnement d'une correcte discipline budgétaire et de faciliter la mise en place de politiques d'ajustement.

Ainsi, sur la base de travaux comparatifs, les services du Fonds recommandent généralement de renforcer les pouvoirs du ministre des finances (ou du Premier ministre) dans la phase d'élaboration du budget, de limiter le pouvoir d'amendement parlementaire et d'instituer une discipline rigoureuse dans l'exécution<sup>8</sup>. Ils mettent également l'accent sur la transparence qui doit accompagner chacune de ces étapes et notamment la définition du cadrage macro-économique et des prévisions budgétaires ainsi que le suivi en cours d'exercice de l'exécution.

Il apparaît en effet important de permettre aux responsables politiques et à leurs électeurs de prendre pleinement conscience de la situation budgétaire de leur pays et des niveaux de dépense publique, de déficit et de dette supportables par l'économie et ses «citoyens-contribuables».

Toutefois, les économistes du Fonds insistent sur le fait que les réformes de procédure ne peuvent à elles seules régler la question de la progression des dépenses sociales obligatoires, Ils rappellent que celles-ci expliquent l'essentiel des difficultés budgétaires actuelles des pays industrialisés ainsi que, le plus souvent, les disparités constatées dans les niveaux de dette publique de ces différents pays.

### **III. LES LECONS DES EXPERIENCES REUSSIES**

Une récente et vaste analyse rétrospective a permis de mettre en évidence les facteurs principaux de succès des politiques d'ajustement budgétaire conduites depuis 1960 dans les pays industrialisés.

---

<sup>8</sup>Au regard de ces critères, la France est classée parmi les pays modèles.

## Trente ans de politique budgétaire dans les pays de l'OCDE

*Alesina et Perotti, Economic Policy, octobre 1995*

Les auteurs de l'étude ont analysé les résultats des politiques budgétaires conduites dans 20 pays de l'OCDE entre 1960 et 1992, afin de déterminer les facteurs de succès ou d'échec de ces politiques.

Cette étude fait d'abord un certain nombre de constatations :

- au cours de la période, les augmentations de dépenses intervenues dans les années d'expansion budgétaire ont eu tendance à devenir permanentes et à préparer les augmentations d'impôt des années suivantes.
- les accroissements du déficit budgétaire ont presque toujours résulté d'augmentations des dépenses tandis que les diminutions du déficit ont essentiellement été réalisées par des augmentations d'impôt,
- les dépenses qui ont le plus augmenté au cours de la période ont été les dépenses sociales et de transfert ainsi que, dans une moindre mesure, les dépenses de personnel.
- en période de restriction budgétaire, les dépenses qui diminuent sont principalement les dépenses d'investissement public (l'essentiel de l'ajustement est cependant fait par l'impôt).
- les impôts qui augmentent en période d'ajustement sont d'abord les impôts sur les ménages et les impôts indirects ; en période d'expansion, les premiers impôts à être baissés sont l'impôt sur les sociétés et les impôts indirects.
- la phase ascendante du cycle de croissance est particulièrement favorable aux politiques d'ajustement.

Trois conclusions sont tirées :

- le succès des politiques d'ajustement ne réside pas tant dans leur ampleur que dans leur composition,
- les politiques qui ont réussi sont celles dans lesquelles 80 % de la baisse du déficit provenait de la baisse des dépenses ; inversement, les politiques d'ajustement ayant échoué comportaient des hausses d'impôt en moyenne trois fois supérieures au montant des coupes budgétaires.
- les politiques qui ont réussi ont procédé à des coupes dans les dépenses sociales et de transfert et dans les dépenses de personnel (salaires et effectifs des agents publics) ; les politiques ayant échoué ont essentiellement procédé à des réductions des dépenses d'investissement public.

Les auteurs de l'étude insistent enfin sur le fait que, dans le cas des politiques d'ajustement réussies, loin de constater une récession, on observe une augmentation de la croissance, de l'emploi et de la compétitivité, en particulier grâce à «l'effet de crédibilité» et à des anticipations favorables.

Ainsi, la réduction des dépenses de transfert et de personnel a été le facteur déterminant du succès - la baisse du ratio dette publique/PIB - de ces politiques d'ajustement.

L'étude plus affinée des politiques conduites par des pays ayant récemment obtenu des résultats significatifs - parfois même spectaculaires - fournit des informations d'un très grand intérêt. A cet égard, les expériences de la Nouvelle Zélande, du Canada, de l'Irlande et de la Suède - pays qui ont choisi de préserver un modèle de solidarité nationale développé - méritent d'être plus longuement examinées. Elles font notamment apparaître qu'une mauvaise situation de départ favorise les politiques de restriction budgétaire et les ajustements de grande ampleur. Elles montrent également l'importance des réformes structurelles dans la réussite de ces politiques.

## A. UNE SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES CRITIQUE

Dans les 4 pays examinés plus en détail, un niveau de dette très élevé et en forte augmentation a été le facteur déclenchant de la réforme. L'impossibilité d'augmenter les impôts pour combler les déficits a été un autre argument fort pour justifier les mesures prises qui, du fait de la gravité de la situation, ont bénéficié d'un exceptionnel soutien de la classe politique et de l'opinion.

### **Un niveau de dette et de déficit élevé**

Dans les 4 pays, le ratio dette publique/PIB a atteint des montants records, les plaçant nettement au-dessus de la moyenne des pays industrialisés, principalement sous l'effet de l'accumulation de déficits budgétaires importants.

La Nouvelle Zélande a enregistré des déficits tout au long des années 70, portant sa dette publique à un peu plus de 70 % du PIB en 1984.

L'Irlande a connu des déficits supérieurs à 12 % chaque année, de 1977 à 1986. Au début des années 80, le montant des dépenses publiques a dépassé 60% du PIB et la dette s'est rapidement élevée pour atteindre 120 % du PIB en 1986.

Le Canada avait une dette proche de 100 % en 1993, le plaçant au 4ème rang des pays industrialisés, en raison de 10 années de déficits (entre 4 et 7% selon les années).

Le cas de la Suède est particulier dans la mesure où sa situation s'est brutalement aggravée en l'espace d'à peine 4 ans, entre 1990 et 1993. Sous l'effet d'un dérapage des dépenses, notamment des dépenses de transfert, et d'une réforme fiscale mal conçue en 1991, le solde budgétaire est passé d'un excédent de 4,2 % en 1990 à un déficit de 13,5 % en 1993. En conséquence, la dette est passée de 45 à 80 % du PIB.

Les perspectives d'évolution du déficit et de la dette dans chacun de ces pays étaient donc, au milieu des années 80 ou au début des années 90, d'une gravité telle que des réformes



ont été jugées indispensables pour inverser les tendances.

### **La difficulté d'augmenter les recettes**

Dans chacun de ces pays, les marges de manoeuvre fiscales étaient limitées et, en tout état de cause, insuffisantes pour combler les déficits et, a fortiori, pour réaliser des excédents primaires et stabiliser, puis réduire, le ratio dette/PIB.

Ainsi, en Irlande et en Suède, le montant des prélèvements obligatoires dépassait respectivement 50 et 60 % du PIB.

Au Canada, où le montant des prélèvements est sensiblement inférieur (36 % du PIB en 1993), un obstacle majeur à la hausse des impôts résulte de la proximité des Etats-Unis où le niveau des impôts est relativement modéré et dont la concurrence pose un sérieux risque d'évasion fiscale.

Une réduction des dépenses est donc apparue incontournable dans tous ces pays ainsi que, par voie de conséquence, la réalisation de réformes d'une certaine ampleur.

### **L'existence d'un consensus**

Les mauvais résultats et les perspectives d'évolution inquiétantes de la dette ont permis une prise de conscience générale de la dégradation de la situation. Des politiques d'austérité ont donc pu être élaborées sur la base d'un consensus assez solide.

En Irlande, après les élections de 1987, les partis politiques d'opposition, les partenaires sociaux et les professions agricoles ont donné leur accord à une réforme en profondeur et rapide des finances publiques.

Au Canada, la mise en place de la politique de rigueur et de réduction du déficit a fait l'objet d'un très fort degré d'acceptation par l'opinion publique, peut-être en partie grâce aux retombées du débat sur le «balanced budget» (budget équilibré) en cours aux Etats-Unis.

## **B. DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT DE GRANDE AMPLEUR**

Les politiques engagées par ces 4 pays ont toutes été de grande ampleur - parfois même brutales quant à leur montant et à leurs effets. Pour atteindre des objectifs ambitieux, elles se sont traduites par des coupes importantes dans les dépenses et par une sensible réduction de la taille de l'Etat. Dans trois pays, elles ont été accompagnées de mesures monétaires, la Nouvelle Zélande et l'Irlande ayant dévalué leur monnaie en 1984 et 1987, la Suède ayant laissé flotter la couronne à partir de 1992.

## **Des objectifs ambitieux**

Partout, l'objectif principal a été et demeure la réduction du ratio de la dette publique par rapport au PIB.

La Nouvelle Zélande a fixé un objectif de moyen terme de réduction, puis de maintien de la dette à 30 % du PIB, et, pour y parvenir, la réalisation d'excédents budgétaires d'au moins 3 % par an. Elle a dépassé ce dernier objectif cette année, ce qui a permis l'adoption de réductions d'impôt applicables à compter du 1er juillet prochain. Le résultat accompli est très significatif puisque le déficit budgétaire s'élevait encore à 7 % en 1991-1992.

Le Canada a fixé un objectif final d'équilibre du déficit budgétaire fédéral et un objectif intermédiaire de 3 % du PIB pour 1996-1997, ce qui représente une baisse de 3 points en 3 ans.

L'Irlande a dépassé ses premières prévisions en matière de réduction de la dette publique (90 % du PIB autour de 1995), grâce à de très bonnes performances économiques. Le niveau actuel de la dette est d'environ 80 % du PIB, ce qui représente, depuis 1986, une baisse moyenne du niveau de la dette de 5 points de PIB par an.

La Suède a engagé sa politique d'ajustement avec pour objectif la réalisation des critères de convergence de l'Union économique et monétaire, soit un déficit de 3 % du PIB en 1997. Dans son programme de convergence, elle prévoyait un déficit de 9 % en 1995 (6,8 % réalisé) pour parvenir à l'équilibre du budget en 1998. L'objectif de 3 % en 1997 représente une diminution de 10 points de PIB par rapport à 1993. Par ailleurs, le niveau de la dette publique a été stabilisé en 1995 à 80 % du PIB.

## **Des coupes sévères dans les dépenses**

Dans les 4 pays, des réductions importantes des dépenses ont été mises en oeuvre et en particulier des dépenses sociales et de transfert. Les principales prestations ont été redéfinies dans un sens plus restrictif : les allocations chômage ont été diminuées ou liées à des conditions strictes de recherche d'emploi (Nouvelle Zélande, Irlande), les aides au logement ont été partout revues à la baisse (notamment en Suède), certaines allocations notamment les allocations familiales ont été différenciées en fonction du revenu des bénéficiaires (Nouvelle Zélande), les aides aux études ont été attribuées en fonction des résultats scolaires, le nombre de cas de maladies ou d'invalidité permettant de bénéficier de prestations spécifiques a été réduit, etc. Certains pays ont également commencé une réforme des dépenses de retraite, notamment sur fonds budgétaires, en diminuant leur montant (Suède) et en augmentant les cotisations ou la durée de vie active (en Nouvelle Zélande, l'âge de départ à la retraite doit passer en 10 ans de 60 à 65 ans).

Les charges de personnel ont fait l'objet de mesures tout aussi sévères. Le Canada a prévu un gel des rémunérations de la fonction publique de 1992 à 1997 et une diminution des effectifs de 15 %, soit de 45 000 personnes, en 3 ans. L'Irlande a également réduit ses effectifs publics de 15 % en 2 ans.

Le Canada et la Suède ont procédé à des baisses des dépenses de transfert aux provinces et autres collectivités locales (baisse de 10 % en 4 ans au Canada).

Par ces coupes budgétaires, l'Irlande a réduit ses dépenses publiques de 10 points de PIB en 2 ans et la Nouvelle Zélande de 10 points en 5 ans. Le Canada a prévu une baisse de ses dépenses de plus de 20 % en termes réels sur une durée de 5 ans.

### **La réduction de la taille de l'Etat**

Ces diverses mesures de réduction des dépenses ont entraîné une diminution de la part de l'Etat dans l'économie. Le transfert au secteur privé d'un certain nombre d'activités, à l'image de ce qu'a fait le Royaume-Uni au début des années 80, a également eu pour conséquence une réduction de la taille de l'Etat.

Le Canada a ainsi déjà enregistré le départ de 18 000 fonctionnaires grâce à la récente privatisation d'activités, comme le service de la navigation aérienne.

La Nouvelle Zélande a entrepris, dès 1984, de soustraire l'Etat du secteur productif, en transformant les services publics concernés en sociétés, puis en privatisant ces sociétés.

## **C. DES REFORMES STRUCTURELLES EFFICACES**

Deux pays - le Canada et la Nouvelle Zélande - ont procédé à des réformes de structure particulièrement intéressantes dans la mise en place de leurs politiques d'ajustement. Certaines tiennent aux procédures et à la méthode budgétaires, d'autres interviennent dans l'organisation et la gestion de l'Etat.

### **La rénovation des procédures**

Les dirigeants du Canada ont estimé en 1994 que l'une des raisons de l'accumulation des déficits et de l'échec des politiques d'ajustement précédentes était un problème de méthode. Les travaux du FMI montrent que cela est le cas dans beaucoup de pays. C'est d'ailleurs à partir de cette constatation que la Nouvelle Zélande a essayé de rendre irréversible une méthode «vertueuse» d'élaboration des budgets.

La réforme canadienne a été avant tout pragmatique. Elle repose sur plusieurs principes:

- la nécessité d'établir un cadrage macro-économique prudent,
- l'utilisation de la collégialité, en particulier pour les décisions de réduction des dépenses

difficiles,

- le caractère indispensable d'une remise à plat de tous les programmes de dépenses,
- l'intérêt de disposer de programmations pluriannuelles.

Pour le budget de 1995, le Gouvernement a donc cherché à établir un cadrage macro-économique à la fois précis et raisonnable. Il a ensuite fixé, collégialement, sa stratégie globale de réduction du déficit et, à partir de ces données, procédé à la détermination de priorités pour les dépenses et d'enveloppes pour chacun des programmes retenus.

L'aspect le plus intéressant de cette nouvelle méthode a été la phase de réexamen de l'ensemble des programmes de dépenses. Un «Comité de revue des programmes» interministériel a été installé par le Premier ministre pour faire ce travail. Il devait décider collégialement, de façon aussi équilibrée et cohérente que possible, des programmes de dépenses à supprimer, réduire ou modifier. Bien que d'une application espacée dans le temps - sur 4 ans -, les décisions prises ont été annoncées en une seule fois, ce qui a permis de manifester la volonté des dirigeants et de signifier l'importance des modalités de la réforme.

### **Critères de l'examen des programmes**

Chaque ministère devait revoir ses activités et programmes en fonction des critères suivants :

- critère de l'intérêt public : le programme ou l'activité continue-t-il à servir l'intérêt public ?
- critère du rôle du gouvernement : le gouvernement a-t-il un rôle légitime et nécessaire à agir dans le domaine du programme ou de l'activité ?
- critère du fédéralisme : le rôle actuel du gouvernement est-il approprié ou doit-il être transféré aux provinces ?
- critère du partenariat : quelles activités peut-on en tout ou partie transférer au secteur privé ou bénévole ?
- critère de l'efficacité : en cas de poursuite du programme, que peut-on faire pour améliorer son efficacité ?
- critère de la capacité financière : a-t-on les moyens de maintenir l'ensemble des programmes et activités retenus et que peut-on abandonner ?
- critère de l'équité : les programmes retenus permettent-ils d'assurer une bonne équité entre les provinces ou les groupes sociaux ?

Les résultats de cette remise à plat des programmes ont été très substantiels. L'application des mesures prises étant en cours, il est encore difficile d'en évaluer l'impact définitif. Toutefois, la méthode retenue a incontestablement permis la prise de décisions politiquement difficiles et d'une réelle ampleur.

La Nouvelle Zélande a également cherché à instaurer une certaine discipline budgétaire pour la détermination annuelle des dépenses publiques. La méthode choisie a été celle de la définition par la loi d'objectifs contraignants - bien que non chiffrés - afin de rendre obligatoire un chemin budgétaire vertueux. Une très grande transparence est organisée

au profit tant du Parlement que de l'opinion publique. Le nombre des explications et des documents que le Gouvernement doit fournir pour expliquer sa politique, surtout s'il s'éloigne des objectifs de la loi, rend tout écart «politiquement coûteux».

### **La loi néo-zélandaise de responsabilisation budgétaire**

(Fiscal Responsibility Act, 1994)

Conçue pour survivre à des changements de gouvernement, cette loi définit les principes à respecter pour une gestion responsable des finances publiques et prévoit la publication régulière de plusieurs documents destinés à établir une réelle transparence de la gestion budgétaire.

#### Les 5 principes de la gestion responsable des finances publiques :

- adopter des budgets en excédent pour permettre une réduction de la dette publique et disposer d'une marge de manoeuvre pour faire face à des événements imprévus,
- une fois un niveau de dette «prudent» atteint, maintenir ce niveau en adoptant des budgets équilibrés (l'équilibre n'est pas forcément annuel mais doit être respecté sur quelques exercices),
- générer une situation bilantielle positive pour disposer d'une marge de manoeuvre en cas d'évènement imprévu,
- gérer prudemment les engagements et garanties de la Couronne,
- conduire des politiques offrant une bonne vision sur le niveau et la stabilité des règles d'imposition.

#### Les documents que doit publier le Gouvernement :

Deux documents concernent la stratégie et les objectifs du Gouvernement :

- la Déclaration de politique budgétaire (Budget Policy Statement), publiée au plus tard le 31 mars de chaque année, soit 2 mois avant le dépôt du budget (l'exercice budgétaire commence le 1er juillet) : elle doit contenir les objectifs budgétaires de long terme du Gouvernement ainsi que ses intentions pour les 3 années à venir en précisant le montant et l'évolution des recettes, des dépenses, du solde budgétaire, de la dette et de la situation bilantielle de la Couronne, en expliquant la manière dont chacun de ces éléments respecte les principes de gestion responsable des finances publiques,

- le Rapport sur la Stratégie Budgétaire (Fiscal Strategy Report), publié en même temps que le budget, fin mai-début juin : il fournit les données économiques et les résultats budgétaires les plus récents et justifie leur cohérence avec les objectifs pour l'année du Gouvernement ; il projette les tendances budgétaires et fiscales sur 10 ans en utilisant différents scénarios et en analysant leur compatibilité avec les objectifs publiés dans la Déclaration de politique budgétaire.

Plusieurs autres documents doivent être publiés en cours d'année et d'exécution budgétaire :

- la veille de la discussion budgétaire, une mise à jour de la situation économique et fiscale sur 3 ans,
- au cours du mois de décembre, une mise à jour semestrielle de la situation économique et fiscale et de ses tendances sur 3 ans,
- environ 1 mois avant chaque élection législative, une mise à jour de la situation économique et fiscale et ses tendances sur 3 ans,
- une mise à jour de la situation budgétaire de l'année en accompagnement des éventuels budgets rectificatifs.

Dans tous ces documents, doivent figurer un certain nombre d'indicateurs économiques accompagnés d'une explication sur les projections macro-économiques du Gouvernement - qui doivent être «raisonnables» -, ainsi que des indications détaillées sur la situation budgétaire et financière de la Couronne, sur les engagements et les garanties qu'elle a pris et sur sa situation bilantielle.

Chacun de ces documents doit être adressé à la commission parlementaire des finances qui peut auditionner le Gouvernement et toute personne de son choix. Elle prépare des rapports pour les débats en séance publique sur la Déclaration de politique budgétaire et le Rapport sur la stratégie budgétaire.

### **La réforme de la gestion de l'Etat**

La Nouvelle Zélande a été plus loin que beaucoup de pays dans l'ampleur des réformes économiques mises en oeuvre au cours des dernières années. Ces réformes ont bénéficié de la durée puisque deux séries de gouvernements de majorité opposée ont successivement libéralisé l'économie, réalisé l'ouverture des marchés extérieurs commerciaux et de capitaux, réformé la politique monétaire, réformé le marché du travail et réformé le secteur public.

La principale innovation, après le retrait du secteur productif du domaine étatique, a été la réforme de l'organisation des services administratifs. L'idée essentielle a été de substituer la notion de résultat à celle de moyen. Ainsi, des objectifs et des critères de performance précis ont été définis pour chaque activité qui, en contrepartie, a reçu plus d'autonomie. Les chefs de services ont vu leur responsabilité renforcée mais ils ont obtenu une marge de manoeuvre plus grande pour la gestion de leurs effectifs et de leur budget. Leur rémunération est désormais liée aux résultats et à la performance des services qu'ils dirigent. La conséquence de cette réforme a été une amélioration considérable de la productivité des administrations néo-zélandaises.

Une autre réforme importante - et très innovante - a été l'introduction de nouvelles règles comptables pour les services administratifs mais également pour les comptes de l'Etat. La Nouvelle Zélande est aujourd'hui le seul pays industrialisé à avoir une comptabilité patrimoniale complète et à fournir toutes ses données budgétaires et financières non plus en

patrimoniale complète et à fournir toutes ses données budgétaires et financières non plus en termes de flux, mais en termes de stocks. Cette publication systématique du «bilan de la Couronne» a permis de mieux mesurer la situation réelle des engagements de l'Etat, de renforcer la transparence des comptes publics et de donner un éclairage nouveau à certaines décisions gouvernementales telles que les privatisations ou l'attribution de garanties.

**Bilan de la Couronne pour 1994-1995**  
*(en millions de dollars néo-zélandais)*

| Assets                  |               | Liabilities             |               |
|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| Marketable securities   | 6,523         | Liabilities             | 57,646        |
| Advances                | 4,782         | Payables and provisions | 3,824         |
| State-owned enterprises | 16,420        | Currency issued         | 1,620         |
| Physical assets         | 13,432        | Borrowings              | 44,096        |
| State highway           | 7,454         | Pension liabilities     | 8,106         |
| Other assets            | 5,876         |                         |               |
|                         |               | Net worth <sup>1</sup>  | -3,159        |
| <b>Total</b>            | <b>54,487</b> | <b>Total</b>            | <b>54,487</b> |

Source: New Zealand Treasury, Economic and Fiscal Update, December 1995, Wellington.

<sup>1</sup>The Crown's net worth had become positive by December 1995.

## CONCLUSION : QUELLE TRANSPOSITION A LA FRANCE ?

Pour réduire effectivement et durablement la dépense publique, l'analyse des travaux du FMI et des expériences réussies montre le caractère incontournable des réformes structurelles. Toutefois, même décidées rapidement, celles-ci ne peuvent produire leurs effets qu'à moyen terme. Aussi est-il nécessaire, à court terme, de prévoir d'autres mesures d'économie dans le cadre des budgets et collectifs annuels.

Ainsi, en France, la réduction des dépenses devrait commencer dès la loi de finances pour 1997 par l'adoption de trois séries de mesures :

- dans la fonction publique, un gel total ou partiel des recrutements et une politique salariale modérée,

- un recalibrage de quelques dépenses d'intervention : aides à l'emploi, allocation aux adultes handicapés, allocation de logement spéciale, revenu minimum d'insertion, etc,

- la poursuite des privatisations pour accélérer le remboursement de la dette et réduire la charge des intérêts.

A moyen terme, les réformes structurelles, qui auront pour objectif principal la durabilité de la réduction des dépenses, pourraient s'orienter autour de plusieurs axes :

- la mise en place d'une prévision budgétaire pluriannuelle, par exemple sur trois ans, de toutes les dépenses et en particulier des dépenses nouvelles (ou des économies nouvelles) ; pour les dépenses d'investissement, le coût de fonctionnement associé le cas échéant à ces dépenses devrait être évalué sur la même durée,

- l'association de tous les membres du Gouvernement et du Parlement à la préparation du budget, de façon à déterminer collectivement et à approuver politiquement les grandes priorités budgétaires dans le cadre de prévisions économiques raisonnables et d'un objectif de déficit précis,

- le renforcement de la transparence des comptes publics et l'amélioration du suivi de l'exécution budgétaire par le Gouvernement, le Parlement et l'opinion publique ; des «rendez-vous» mensuels, trimestriels et annuels pourraient être fixés,

- un réexamen général des activités de l'Etat avec une analyse de leur degré de nécessité, voire de l'opportunité de leur maintien, une appréciation de la manière dont elles sont actuellement réalisées et une justification de leur prise en charge par l'Etat ; cet exercice devrait entraîner un réexamen de toutes les dépenses publiques,

- une réforme des administrations de l'Etat afin de rendre leur gestion plus performante, grâce à une autonomie et une responsabilisation accrues des agents publics et à la définition collective, pour chaque activité ou service, d'objectifs et de critères de performance précis,

- l'élaboration d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat afin de retracer de manière plus transparente et exhaustive les divers mouvements affectant le patrimoine de l'Etat et notamment les mouvements de capitaux.

Parallèlement à ces réformes, principalement axées sur la dépense publique, une réforme fiscale devra être menée. Le FMI a mis en évidence cinq critères pour le succès d'une telle réforme : l'adaptabilité du système fiscal à l'évolution macroéconomique et sa capacité à générer des recettes, l'efficacité qui repose sur des assiettes aussi larges que possibles, des taux faibles ou modérés et uniformes et la limitation des exonérations, l'équité par une répartition de la charge fiscale juste et équitable, la transparence par l'élaboration de règles claires, simples, stables et prévisibles, enfin l'acceptabilité du niveau de charge fiscale globale afin de ne pas encourager la fraude fiscale ni de fausser la structure des prix relatifs dans l'économie.

La réussite d'un programme de réformes aussi complet est un objectif ambitieux mais réalisable, comme le montre l'expérience néo-zélandaise. Elle nécessite cependant au préalable un engagement fort et manifeste de la part des pouvoirs publics et, dans le meilleur



des cas, une forme de consensus national.

L'action entreprise doit également s'inscrire dans la durée. Cette notion de durée reste sans doute encore insuffisamment comprise en France. Elle est pourtant la condition de la réalisation de réformes au-delà de l'annualité budgétaire et au-delà même des changements de gouvernement. A cet égard, le retard pris par la France en matière de prévision budgétaire pluriannuelle est une bonne illustration de l'insuffisante prise en compte du temps dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Aussi la définition d'un échéancier à la fois réaliste, clair et détaillé des mesures à prendre pour parvenir à la réalisation d'objectifs annoncés et approuvés peut-elle apparaître aujourd'hui comme l'une des conditions déterminantes du succès de la réforme - et de la réduction - de la dépense publique en France.

Enfin, si le coût politique de la réduction de la dépense publique apparaît encore indéniablement élevé, les travaux du FMI montrent que les gains économiques d'un tel ajustement, en particulier en termes de réduction du poids de la dette, de croissance, d'investissement et d'emploi, sont réels et compensent rapidement plus que largement les inconvénients «apparents» de la baisse de la dépense publique à court terme.