

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

Groupe de travail des hauts responsables du budget

**RESPONSABLES BUDGETAIRES DES PARLEMENTS ET DES INSTITUTIONS BUDGETAIRES
INDEPENDANTES DE L'OCDE
5ème réunion annuelle**

**LA BUDGETISATION AXÉE SUR L'ESPACE BUDGETAIRE ET LA PERFORMANCE
GOUVERNEMENTALE PAR-DELÀ LA GRANDE RECESSION**

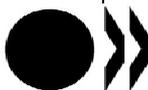
**Parlement du Canada, Ottawa
21-22 février 2013**

*Ce document a été rédigé en anglais.
L'OCDE fait part de sa gratitude au Parlement du Canada pour en avoir effectué la présente traduction.*

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Mario MARCEL, OCDE
tél. +33 1 45 24 16 45 - Courriel: mario.marcel@oecd.org

JT03338947

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



LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR L'ESPACE BUDGÉTAIRE ET LA PERFORMANCE GOUVERNEMENTALE PAR-DELÀ LA GRANDE RÉCESSION¹

Mario Marcel²
Janvier 2013

Résumé

Au cours de la crise économique persistante apparue en 2008, l'espace budgétaire est devenu une denrée rare dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En plus d'accroître l'attrait d'un concept mis de l'avant par les pays émergents au début des années 2000, ce phénomène en a élargi la signification en faisant ressortir sa nature intertemporelle et ses caractéristiques endogènes. Les projections actuelles indiquent que les besoins de consolidation budgétaire et l'effet de la transition démographique sur la sécurité sociale pourraient réduire l'espace budgétaire hors pensions de retraite dans les pays de l'OCDE dans une proportion de 18 % entre 2011 et 2030, ce qui excéderait les plans actuels de consolidation budgétaire de plusieurs pays. La réponse à ces besoins devrait reposer de plus en plus sur les budgets plutôt que sur des ensembles ad hoc de consolidation. À cette fin, la recherche d'espace budgétaire doit être intégrée au cycle budgétaire normal, ce qui exige l'élaboration d'outils et de procédures appropriés ; l'effort doit déborder et dépasser la portée et le calendrier du processus budgétaire annuel. En outre, de nombreux acteurs autres que les ministres des Finances et les services du budget doivent contribuer à cet effort. Autrement dit, pour obtenir l'espace budgétaire requis, il faudra non seulement réaménager en profondeur les pratiques budgétaires, mais également remettre en question le cadre institutionnel et temporel au sein duquel se déploie le processus budgétaire.

¹ L'auteur tient à remercier Jorge Vásquez et Natalia Nolan-Flecha, dont le travail statistique et rédactionnel a été fort apprécié, ainsi que Ian Hawkesworth et Lisa Von Trapp, de la Division de la budgétisation et des dépenses publiques de l'OCDE, qui lui ont fourni de riches données complémentaires sur les pratiques budgétaires courantes des pays de l'OCDE et que l'on trouvera reproduites dans les différentes parties de l'étude. L'auteur souhaite également remercier ses collègues de la Direction économique de l'OCDE, notamment Jérôme Brezillon, Lukasz Rawdanowicz et Paul Van Den Noord, qui lui ont transmis des données, des suggestions et des observations utiles. Rolf Alter, Jon Blondal, Robert Chote, George Kopits, Allen Schick et Knut Klepsvik ont fait des commentaires opportuns sur des versions préliminaires de l'étude.

² Directeur adjoint, Direction de la Gouvernance publique et du Développement territorial, OCDE, et ancien directeur du budget du Chili de 2000 à 2006.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	2
I. INTRODUCTION	4
II. UNE RECHERCHE DÉSESPÉRÉE D’ESPACE BUDGÉTAIRE	7
II.1. Tendances budgétaires dans les pays de l’OCDE : 2007-2013	7
II.2. Le caractère évolutif de la notion d’espace budgétaire	8
II.3. La gestion de l’espace budgétaire au cours de la grande récession	10
III. NOUVEAUX DÉFIS EN MATIÈRE DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET DE BUDGÉTISATION	14
III.1. La rareté persistante d’espace budgétaire	14
III.2. Les pratiques budgétaires courantes suffisent-elles à la tâche?	19
III.3. Réponses marginalistes	20
IV. L’ESPACE BUDGÉTAIRE AU-DELÀ DE LA GESTION CLASSIQUE DES DÉPENSES	27
IV.1. Accroître la portée de la production d’espace budgétaire	27
IV.2. Défis analytiques et institutionnels	36
V. CONCLUSIONS	41
ANNEXE 1: UTILISATION PAR LES PAYS DES RÉDUCTIONS AUTOMATIQUES DE PRODUCTIVITÉ	43
ANNEXE 2. DÉTERMINATION DE LA PERTE D’ESPACE BUDGÉTAIRE	45
BIBLIOGRAPHIE	47

LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR L'ESPACE BUDGÉTAIRE ET LA PERFORMANCE GOUVERNEMENTALE PAR-DELÀ LA GRANDE RÉCESSION

I. INTRODUCTION

Au cours de la crise économique persistante apparue en 2008, l'espace budgétaire est devenu une denrée rare dans les pays de l'OCDE. En réponse à de fortes pressions extérieures, plusieurs pays européens ont adopté des programmes d'austérité drastiques, certains d'entre eux faisant l'objet d'une surveillance de la Communauté européenne (CE), du Fonds monétaire international (FMI) ou de la Banque centrale européenne (BCE). La portée de la consolidation budgétaire dans ces pays va parfois bien au-delà de la crise actuelle, les obligations au titre du service de la dette atteignant de nouveaux sommets et la pression de la transition démographique sur les pensions de retraite et les dépenses de santé continuant de croître. Ailleurs, des pays qui, comme le Japon et les États-Unis, ont jusqu'à maintenant reporté les redressements budgétaires devront vraisemblablement s'attaquer à ces questions si la tolérance des milieux politiques ou des marchés à leurs déséquilibres budgétaires s'effrite dans le futur.

La consolidation budgétaire est parfois nécessaire pour des raisons d'ordre prudentiel et macroéconomique, mais elle compromet aussi la capacité des États de réagir aux responsabilités publiques essentielles et aux engagements pris par les autorités. La consolidation budgétaire est difficile non seulement parce qu'elle exige des décisions pénibles, mais aussi parce qu'elle engage des coûts sociaux et politiques potentiellement élevés. L'espace budgétaire est nécessaire pour atténuer ces risques. Il agit à la manière d'un amortisseur permettant de tenir compte d'autres besoins de consolidation et de sauvegarder des ressources financières pour les services publics essentiels et les engagements fondamentaux du gouvernement.

Le besoin croissant d'espace budgétaire pourrait expliquer pourquoi un concept apparu tout d'abord au sein des pays en développement au début des années 2000 suscite maintenant tant d'intérêt dans les pays avancés. La notion d'espace budgétaire a été soulevée par les pays émergents dans la foulée de la crise asiatique de 1997-1998 et avait pour objet de souligner la nécessité d'assurer un financement constant des infrastructures essentielles, et ce, sans égards aux besoins de consolidation budgétaire. Pour obtenir l'espace budgétaire nécessaire à de tels investissements, ils ont proposé de les exclure des cibles budgétaires macroéconomiques. Certains organismes internationaux, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ont relié ce débat aux ressources qu'exige la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (Roy, et coll., 2006).

À cette époque, le FMI a défini l'espace budgétaire comme « l'espace dans un budget du gouvernement qui lui permet d'affecter des ressources à une fin souhaitée sans compromettre la viabilité de sa position financière ou la stabilité de l'économie » (Heller, 2005a). À la lumière de cette définition, on a soutenu que, plutôt que de manipuler des agrégats budgétaires, l'effort principal en vue de produire un espace budgétaire devrait provenir des pays eux-mêmes. Plus précisément, le FMI a encouragé les pays en développement à être proactifs en vue de créer un espace budgétaire au moyen de réformes fiscales et d'économies d'efficacité. Tout compte fait, bien que certains pays en développement n'aient pas manqué de renforcer leur régime fiscal, la croissance et la hausse des prix des produits de base ont créé suffisamment d'espace budgétaire pour accroître l'investissement public au cours du reste de la décennie, de sorte que la question n'a pas été davantage creusée³.

³ De plus, certains pays dont l'appui n'était pas aussi tributaire du FMI, ont effectué leur propre redressement comptable pour obtenir une marge de liberté dans la mise en œuvre de leur politique budgétaire. Ce fut notamment le cas du Brésil.

Des études récentes ont appliqué la notion d'espace budgétaire aux pays développés afin d'analyser dans quelle mesure cet espace pourrait être limité et difficile à cerner par suite de la détérioration des conditions du marché et de la transition démographique (Ostry, et coll., 2010; Park, 2012). Ces études concluent que les pays en question devraient élaborer des stratégies en vue de créer un espace budgétaire. Ainsi, depuis qu'il est apparu au début des années 2000, le concept d'espace budgétaire a non seulement suscité l'intérêt d'un plus grand nombre de pays, mais sa signification a été élargie de manière à reconnaître sa nature intertemporelle et ses caractéristiques endogènes. Cette notion d'espace budgétaire au sens large peut alors être comparée à la qualité et la quantité demandées de services publics dans les sociétés modernes.

Bien entendu, l'idée que l'espace budgétaire est nécessaire pour appuyer les programmes prioritaires et répondre aux besoins des populations n'a rien de nouveau du point de vue de la gestion budgétaire. L'espace budgétaire est une question qui préoccupe les autorités budgétaires partout dans le monde, d'autant plus qu'elles consacrent une part importante de leur temps à évaluer l'espace qu'elles peuvent affecter à de nouvelles dépenses. Lorsque les responsables budgétaires révisent les prévisions de coûts, elles essaient assurément de créer un espace budgétaire. Toutefois, ces efforts se déploient généralement de manière plutôt marginalisée et sont intégrés aux décisions de dépenses à titre de « réaffectation ». Les contraintes de temps s'appliquant à ces processus et les asymétries d'information qui les caractérisent peuvent toutefois limiter leur capacité de créer suffisamment d'espace budgétaire pour permettre le respect des engagements fondamentaux, surtout lorsque cet espace diminue rapidement, comme cela peut se produire aujourd'hui dans plusieurs pays de l'OCDE.

Ainsi, ce qui semble manquer, c'est un effort systématique d'évaluation de l'espace budgétaire et un ensemble d'outils pour accroître les efforts en vue d'en créer. À mesure que l'espace budgétaire se raréfie, il devient plus nécessaire que jamais de discuter des stratégies et des procédures qui en assurent la création.

Selon une étude présentée par Allen Schick au réseau des Hauts responsables du budget lors du premier stade de la grande récession (Schick, 2009), le message clé est que la création d'espace budgétaire exige un effort spécial dans le processus budgétaire. Conscient que les inquiétudes concernant l'espace budgétaire sont en train de rapprocher pays en développement et pays développés, Schick soutient que, pour répondre à ces inquiétudes, il conviendrait d'accroître l'espace budgétaire au fil des ans de manière graduelle et cumulative. À cette fin, la protection et la création d'espace budgétaire pourraient être intégrées aux procédures budgétaires de routine au moyen de certains tests et outils, notamment l'interdiction de décisions de dépenses en fin de cycle budgétaire, l'autorisation de nouvelles dépenses selon une comptabilité de décaissements, l'examen des subventions fiscales, l'imposition de dividendes au titre de mesures générales d'amélioration de l'efficacité, l'ajout de dispositions de réexamen aux programmes de dépenses et l'adoption de réductions générales de dépenses.

Toutefois, ces mécanismes pourraient ne pas suffire à relever tous les défis budgétaires qui sont apparus récemment. Schick l'a d'ailleurs lui-même reconnu lors d'une présentation qu'il a faite dans le cadre de la réunion de 2012 des Hauts responsables du budget l'OCDE (Schick, 2012) au cours de laquelle il a insisté sur la nécessité d'aller au-delà des mesures classiques que l'on trouve dans les budgets annuels.

Cette note a pour objet d'analyser comment les pays de l'OCDE peuvent créer davantage d'espace budgétaire sans négliger l'importance des résultats dans la gestion publique. Ce lien entre espace budgétaire et résultats semble nécessaire puisque les fonctions économiques du budget doivent encore être harmonisées avec ses fonctions institutionnelles et administratives. De fait, l'incapacité de trouver un juste équilibre entre ces fonctions dans le contexte actuel pourrait créer des tensions dans les pratiques budgétaires de certains pays, les gouvernements continuant d'appliquer des outils de budgétisation axée sur la performance tout en mettant en œuvre des réductions de dépenses ad hoc. Schick soutient que la budgétisation demeure le domaine principal où l'espace budgétaire et la poursuite de résultats peuvent être harmonisés, mais que l'on ne pourra réaliser cette harmonisation que sous réserve des conditions

suivantes : a) la recherche d'un espace budgétaire doit être intégrée au cycle budgétaire normal, ce qui exige l'élaboration d'outils et de procédures appropriés ; b) l'effort doit déborder et dépasser la portée et le calendrier du processus budgétaire annuel ; c) outre les ministres des Finances et les services du budget, de nombreux acteurs doivent contribuer à cet effort. Autrement dit, pour obtenir l'espace budgétaire requis, il faudra non seulement réaménager en profondeur les pratiques budgétaires, mais également remettre en question le cadre institutionnel et temporel au sein duquel se déploie le processus budgétaire.

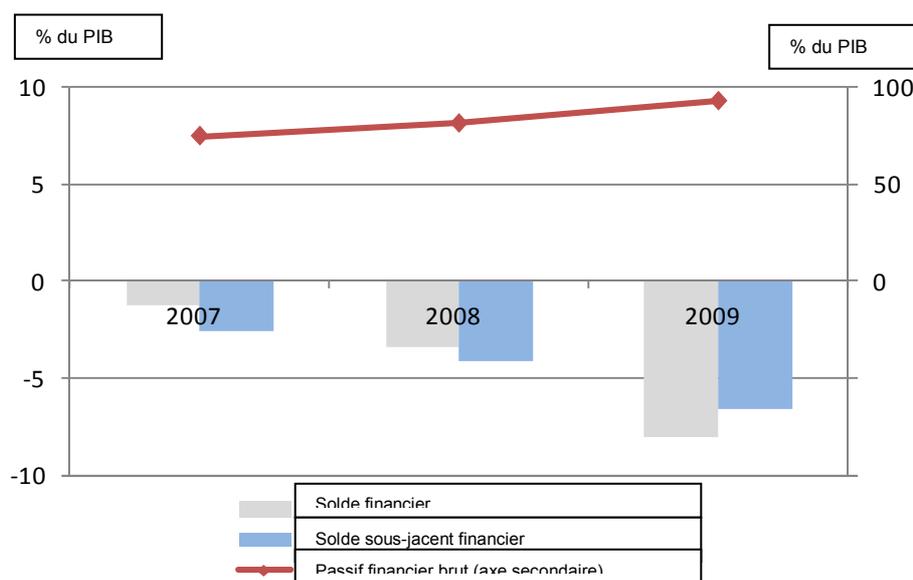
À cette fin, la section II traite des facteurs et des graphiques qui sous-tendent la recherche d'espace budgétaire dans les pays de l'OCDE. Dans les sections III et IV, on trouvera une analyse des outils et stratégies permettant de créer et d'attribuer de l'espace budgétaire. La section V porte sur les défis analytiques et institutionnels liés à une intégration au cycle budgétaire normal de la création d'espace budgétaire. Suivent des conclusions générales.

II. UNE RECHERCHE DÉSESPÉRÉE D'ESPACE BUDGÉTAIRE

II.1. Tendances budgétaires dans les pays de l'OCDE : 2007-2013

La crise économique qui a débuté à la fin de 2007 a constamment imposé des exigences de nature plutôt contradictoire à la politique budgétaire des pays de l'OCDE. Au début de la crise, lorsque la stabilité économique était gravement compromise en raison des perturbations des marchés financiers, les gouvernements ont été invités à mettre en œuvre des politiques budgétaires expansionnistes. Plusieurs analystes, chefs de file et organisations internationales préconisaient des mesures de stimulation budgétaire pour atténuer les effets de la crise financière de la période 2007-2009 sur la demande, la production et l'emploi. De nombreux gouvernements ont adopté des mesures en ce sens non seulement en permettant aux stabilisateurs automatiques de fonctionner, mais en adoptant en outre d'importantes mesures de stimulation. Dans l'ensemble, les soldes budgétaires sous-jacents des pays de l'OCDE sont ainsi passés de -2,6 % du PIB en 2007 à -6,6 % du PIB en 2009 (graphique 1). La stimulation budgétaire de quatre points de pourcentage du PIB sur deux ans a été sans précédent tant du point de vue de sa profondeur que de sa simultanéité, 25 pays de l'OCDE sur 30 ayant réduit en même temps leurs soldes budgétaires sous-jacents de plus de 0,5 % du PIB. La plus grande part de ce changement a pris la forme d'augmentations de dépenses, le résultat étant que le ratio moyen dépenses publiques/PIB de l'OCDE a augmenté de plus de 5 % du PIB au cours de la même période.

Graphique 1. Équilibres financiers, équilibres sous-jacents et dette en pourcentage du PIB (2007-2009)



Source : Perspectives économiques de l'OCDE n° 91.

Bien que plusieurs observateurs aient recommandé un relâchement graduel de la stimulation budgétaire au gré de la stabilisation de l'économie, les marchés ont bientôt commencé à réagir aux déséquilibres budgétaires et à la hausse des niveaux d'endettement public. En 2010, la confiance à l'égard de la viabilité de la dette publique a commencé à se fragiliser, ce qui a heurté de front les pays de la zone euro. Les gouvernements ont réagi à ces pressions en inversant la politique budgétaire et en adoptant des plans de consolidation budgétaire. L'extrême prodigalité observée avant la crise, l'adhésivité de certaines mesures de stimulation, les pressions budgétaires émanant de la transition démographique, les coûts budgétaires des opérations de sauvetage financier et la hausse des coûts financiers engendrée par la perte de confiance dans

l'euro ont entraîné une radicalisation des plans de consolidation qui s'est traduite par un effet compensatoire excédant l'effet de la stimulation budgétaire. On prévoit que, de 2009 à 2013, les soldes primaires sous-jacents passeront de -5,1 % du PIB à -1,5 % du PIB.

Ainsi, sur une période de cinq ans seulement, la politique budgétaire est passée d'une position légèrement expansionniste, à une position de forte stimulation, puis à une position de consolidation budgétaire rigoureuse, les dépenses publiques primaires constituant le principal outil d'ajustement. En matière d'espace budgétaire, plusieurs pays de l'OCDE ont utilisé l'intégralité de l'espace budgétaire dont ils disposaient (et certains d'un peu plus) pour poursuivre une politique budgétaire contracyclique en 2007-2009, et ont ensuite réduit cet espace sous la pression des marchés. Tout cela a eu pour conséquence que la politique budgétaire est devenue et demeure procyclique.

II.2. Le caractère évolutif de la notion d'espace budgétaire

Pour comprendre ces tendances globales, deux observations s'imposent ; premièrement, tous les pays de l'OCDE ne se sont pas comportés de la même façon au cours de la grande récession ; deuxièmement, c'est en dehors du processus budgétaire classique qu'ont eu lieu les transformations les plus importantes de la politique budgétaire.

Les écarts de trajectoire de politique budgétaire peuvent être mieux saisis si on regroupe les pays en fonction de leur cadre budgétaire. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser quatre groupes de pays⁴:

- Groupe 1 : Les pays qui ont été aux prises avec des crises budgétaires dans le passé, ce qui les a peut-être incités à adopter des politiques budgétaires plus conservatrices au cours des années antérieures à la crise financière. Ce groupe comprend l'Australie, le Canada, la Corée, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la Finlande.
- Groupe 2 : Les pays qui ont été assujettis aux plus fortes pressions des marchés financiers au cours de la crise actuelle pour des raisons de viabilité budgétaire. Ce groupe comprend les pays ayant adopté des programmes du FMI, de la CE et de la BCE (Grèce, Islande, Irlande et Portugal) et ceux qui sont considérés comme des candidats à un soutien du Fonds social européen (FSE) en Europe (Italie et Espagne).
- Groupe 3 : Il comprend les autres pays de la zone euro (Autriche, Belgique, Estonie, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas et Slovaquie).
- Groupe 4 : Il comprend les pays dont les gouvernements ont été plus isolés des marchés de dette souveraine par suite de politiques monétaires peu orthodoxes ou parce qu'ils sont en mesure d'exploiter des sources de financement à très long terme. Ce groupe comprend le Japon, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Le tableau 1 indique que ces groupes diffèrent non seulement en regard de leur situation avant la crise financière, mais aussi en ce qui a trait à leur comportement au fil des ans. Plus précisément, nous constatons que les pays du groupe 1 (crise antérieure) étaient au point de départ dans une situation financière relativement plus sûre, caractérisée par de faibles niveaux d'endettement et une orientation budgétaire positive leur permettant de poursuivre une politique budgétaire contracyclique non seulement

⁴ Certains pays de l'OCDE – le Chili, le Danemark, la Hongrie, Israël, le Mexique, la Norvège, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque et la Turquie – ne font pas partie de ces groupes à cause de l'absence de données budgétaires comparables pour la période d'analyse.

au début de la crise, mais jusqu'à la fin de la période. Cela s'est fait surtout grâce à une hausse des dépenses primaires au cours de la période 2007-2009 qui ne prendra fin qu'en 2012-2013.

Les pays du groupe 2 ont également adopté une politique budgétaire expansionniste au cours de la période 2007-2009 – plus forte que celles des quatre autres groupes –, mais ils ont été incapables de la maintenir en raison de la hausse vertigineuse de leur niveau d'endettement. Ces gouvernements ont été obligés d'effectuer les réductions de dépenses les plus radicales et les plus rapides et d'accroître leurs impôts sans réussir pour autant à stabiliser leur niveau d'endettement en 2013, et ce, même après avoir réduit les dépenses à des niveaux inférieurs à ceux de 2007.

Le reste des pays de la zone euro (le groupe 3) a adopté des politiques expansionnistes plus prudentes au début de la crise, mais ces politiques sont devenues légèrement procycliques après 2009. Cela s'explique sans doute par les inquiétudes qu'inspire leur vulnérabilité aux pressions des marchés, vulnérabilité découlant des niveaux d'endettement brut qui excèdent la cible européenne de 60 % du PIB dans les cinq plus grandes économies du groupe.

Tableau 1. Orientation budgétaire passée et prévue des pays de l'OCDE, période 2007-2013, par regroupement de pays (points de pourcentage du PIB) (a)

Groupes de pays	2007-2009			2009-2013(e)		
	Groupes de pays Variation du solde sous-jacent (b)	Variation des dépenses primaires (c)	Variation de la dette brute (d)	Groupes de pays Variation du solde sous-jacent (b)	Variation des dépenses primaires (c)	Variation de la dette brute (d)
Groupe 1	-4.08	4.17	7.78	2.37	-3.52	1.71
Groupe 2	-4.55	5.60	19.07	7.95	-5.14	13.41
Groupe 3	-1.91	5.05	14.21	2.85	-2.29	12.16
Groupe 4	-5.22	6.07	22.70	2.75	-2.87	24.21
Total	-4.35	5.64	18.70	3.32	-3.16	17.66

Source : Perspectives économiques de l'OCDE n° 91.

(a) Les moyennes du groupe sont pondérées et concernent les administrations publiques.

(b) Les soldes sous-jacents sont rajustés pour tenir compte du cycle et pour les dépenses ponctuelles.

(c) Les dépenses primaires désignent les décaissements totaux, à l'exclusion du règlement net d'intérêt.

(d) Les données sur la dette brute ne sont pas toujours comparables d'un pays à l'autre à cause de différences dans les définitions ou le traitement de composantes de la dette.

Pour de plus amples renseignements, voir Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>).

Les pays du groupe 1 comprennent l'Australie, le Canada, la Finlande, la Corée, la Nouvelle-Zélande et la Suède.

Les pays du groupe 2 comprennent la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et l'Espagne.

Les pays du groupe 3 comprennent l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la République slovaque et la Slovénie.

Les pays du groupe 4 comprennent le Japon, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis.

L'exposition aux pressions de marché distingue les pays des groupes déjà mentionnés de ceux du groupe 4. Ces derniers sont entrés dans la crise avec des niveaux d'endettement relativement élevés (extrême dans le cas du Japon) et les ont accrus pour mettre en œuvre une forte politique expansionniste au cours de la période 2007-2009, surtout aux États-Unis. La consolidation budgétaire dans ces pays a été très modérée jusqu'en 2011, certains plans prévoyant une consolidation plus forte à un stade ultérieur, mais sans augmentation des paiements d'intérêt. De fait, on prévoit que ces pays demeureront très proches de leur niveau de 2007 même en 2013. L'écart entre ces pays et ceux du groupe 3 est illustré par le fait que les

paiements d'intérêt à la fin de la période seront moins élevés chez les premiers malgré une hausse sensible de leur ratio dette/PIB.

Les différences de trajectoire budgétaire des pays depuis 2007 peuvent aider à comprendre comment la notion d'espace budgétaire a été adoptée et s'est propagée aux pays de l'OCDE après son apparition dans les pays en développement au début des années 2000. Bien que le concept d'espace budgétaire ait revêtu un caractère de nature surtout structurelle et microéconomique lorsqu'il a été mis de l'avant par les pays émergents au début du siècle, les pays de l'OCDE l'ont ravivé, comme on l'explique dans la section I, en lui conférant une signification plus macroéconomique et à plus long terme au cours de la grande récession.

Plus précisément, on a récemment défini l'espace budgétaire des pays développés comme « la différence entre le niveau actuel d'endettement public et la limite d'endettement suggérée par l'expérience historique du pays en matière de redressement budgétaire » (Ostry et coll., 2010). Cette définition donne à penser que certaines dimensions et déterminants de l'espace budgétaire ne paraissaient pas évidents lors de son élaboration initiale. Elle met notamment en évidence une perspective intertemporelle à moyen terme d'espace budgétaire et suggère qu'elle peut être influencée par plusieurs facteurs autres que la politique budgétaire, y compris les variations des niveaux actuels d'endettement qui ne réagissent pas à une politique budgétaire classique et la tolérance à l'endettement public, qui peut varier d'un pays à un autre et au fil du temps.

Ce concept pourrait convenir beaucoup plus à l'analyse de la conjoncture budgétaire des pays de l'OCDE ces dernières années. Il suggère notamment que certains pays ont adopté des politiques budgétaires expansionnistes au début de la crise en exploitant un espace budgétaire qui s'est révélé plus petit et plus difficile à cerner qu'on ne l'avait d'abord cru. L'espace budgétaire a été sacrifié non seulement à des fins de politique budgétaire expansionniste, mais aussi pour permettre aux gouvernements d'absorber des obligations privées au moyen d'opérations de sauvetage et du déclenchement du passif éventuel, et pour pallier la volonté changeante des marchés concernant l'acquisition de nouvelles créances sur le secteur public.

II.3. La gestion de l'espace budgétaire au cours de la grande récession

Tout cela nous amène à examiner la deuxième caractéristique de la politique budgétaire mentionnée ci-dessus, à savoir que, depuis 2008, l'espace budgétaire n'a pas été géré au moyen des mécanismes classiques de budgétisation, mais au moyen de la conception et de la mise en œuvre d'« ensembles de mesures budgétaires ». Ces ensembles ont d'abord été conçus pour stimuler l'économie et, plus tard, pour consolider les finances publiques. L'ensemble des mesures de stimulation mises en œuvre au début de l'administration Obama aux États-Unis (l'*American Recovery and Reinvestment Act*, mieux connu sous le sigle ARRA), qui a permis de canaliser près de 500 milliards de dollars⁵ vers certains programmes sélectionnés en fonction de leur capacité de créer de l'activité économique et des emplois sur deux ans, constitue un bon exemple du premier objectif. Par ailleurs, les ensembles de mesures de consolidation budgétaire ont été fréquemment utilisés dans les pays qui ont cherché à rassurer les marchés au moyen de l'austérité budgétaire. Dans le cas de l'Espagne, par exemple, trois cycles de mesures budgétaires ont été annoncés depuis l'entrée en fonction de l'administration Rajoy.

Témoigne de tout cela la forme que la consolidation budgétaire a prise dans plusieurs pays de l'OCDE. Selon une étude récente de l'OCDE⁶, au moins 25 de ses pays membres ont adopté des plans de

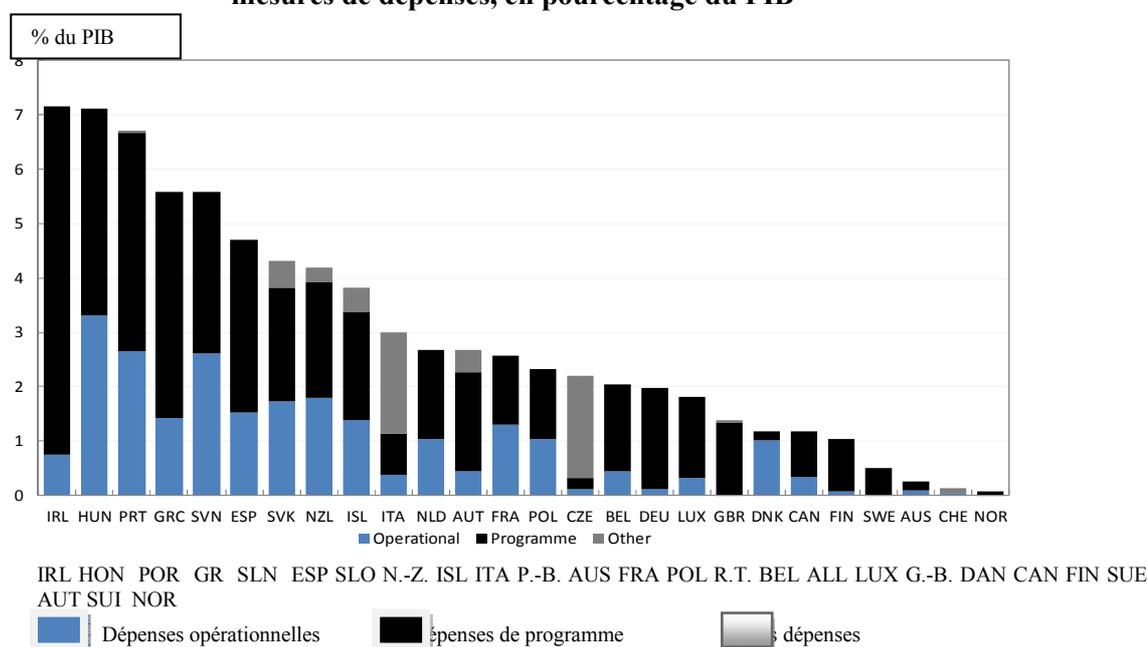
⁵ L'ensemble des mesures de stimulation correspondait à une somme de 787 milliards de dollars répartie sur deux ans, dont 501 milliards de dollars ont été canalisés sous forme d'une augmentation des dépenses et 285 milliards de dollars sous forme de réductions d'impôts.

⁶ OCDE, *Restoring Public Finances – 2012 Update*.

consolidation budgétaire axés sur l'amélioration de leur solde primaire sous-jacent de 5,6 % du PIB entre 2009 et 2015. Environ la moitié du volume total de consolidation budgétaire (2,8 % du PIB) a été mise en œuvre entre 2009 et 2011, le reste devant l'être au cours des trois années suivantes. On estime à 2,1 % du PIB la consolidation moyenne de la zone de l'OCDE en 2012-2013 et à 0,7 % en 2014-2015. La plupart des modalités de ces plans ont été rendues publiques, exception faite de 4 de 25 pays où les principales définitions n'ont pas encore été fixées.

Près des deux tiers des plans de consolidation budgétaire comportent des réductions de dépenses, le troisième tiers privilégiant les augmentations de recettes. On trouvera au graphique 2 la composition des mesures en matière de dépenses. Selon ces données, les mesures visant les programmes de dépenses et les mesures opérationnelles représentent, respectivement, deux tiers et un tiers de la consolidation budgétaire.

Graphique 2. Composition des ensembles de mesures de consolidation budgétaire fondées sur des mesures de dépenses, en pourcentage du PIB



La plupart des plans de consolidation envisagent notamment des gels des salaires nominaux et des réductions de personnel, celles-ci résultant d'un remplacement partiel des fonctionnaires quittant leur emploi. Pour ce qui est des dépenses de programme, les domaines les plus touchés comprennent l'aide sociale, la santé, les pensions de retraite et les infrastructures. Tout cela suggère que la consolidation budgétaire a fait l'objet d'une gestion gouvernementale très centralisée conduisant à des mesures d'application générale fondées sur des considérations de rapidité et d'efficacité plutôt que sur un effort de rationalisation des dépenses reposant sur un esprit de collégialité. Cette façon de procéder ne diffère peut-être pas beaucoup de celle utilisée pour établir des ensembles de mesures de stimulation à un stade antérieur. Par suite de cette démarche, l'incidence réelle de la consolidation budgétaire sur la prestation des services publics dépendra de la capacité d'adaptation des organisations publiques à un environnement plus contraignant.

Des données supplémentaires sur les modifications apportées récemment aux pratiques budgétaires tendent à confirmer l'idée que les systèmes établis de budgétisation des dépenses publiques ont peut-être peu aidé à répondre aux exigences de politique budgétaire. Selon une enquête de l'OCDE menée auprès de 32 pays en 2012, la budgétisation axée sur la performance, qui avait soulevé beaucoup d'intérêt au cours des dix

années précédentes, semble avoir subi une régression sensible, les indicateurs et les évaluations pesant moins sur les décisions budgétaires centrales qu'il y a cinq ans (tableau 2).

Invités à préciser comment les renseignements relatifs à la performance sont utilisés dans les négociations budgétaires (en présumant qu'ils le sont), 13 pays (40 % du total) ayant participé à l'enquête ont mentionné la planification stratégique et l'établissement de priorités, 15 pays (46 % du total) ont mentionné l'attribution de montants fixes de ressources à des programmes, 13 pays (40 % du total) ont mentionné la création de nouveaux domaines de dépenses, et 12 pays (38 % du total) ont mentionné l'attribution de montants fixes de ressources aux ministères et organismes d'exécution et la réduction des dépenses⁷. Par rapport à 2007, cela représente une réduction de l'utilisation des indicateurs de performance en vue d'influer sur les décisions budgétaires. Le seul domaine où les données sur la performance semblent être utilisées un peu plus est l'attribution de montants fixes de ressources aux ministères et organismes d'exécution (où l'on observe une hausse de 10 à 12). Cela semble confirmer la tendance globale vers une concentration de l'utilisation des données sur la performance au niveau des ministères et organismes d'exécution. Concernant l'usage, on ne peut que s'étonner de constater que le nombre de pays ayant déclaré que leurs ministères d'exécution n'utilisaient pas les données sur la performance dans leurs négociations avec les autorités budgétaires centrales est passé de 3 en 2007 à 9 en 2011 (tableau 2).

Tableau 2. Comment les données sur la performance sont-elles généralement utilisées par les ministères d'exécution dans les négociations avec les autorités budgétaires centrales?

	2007	2011
Pour la planification stratégique et la fixation de priorités	17 (57%)	13 (40%)
Pour l'attribution de montants fixes de ressources aux programmes	15 (46%)
Pour la création de nouveaux domaines de dépenses	14 (47%)	13 (40%)
Pour l'attribution de montants fixes de ressources aux ministères et organismes d'exécution	10 (33%)	12 (38%)
Pour la réduction des dépenses	13 (43%)	12 (37%)
Absence d'utilisation	3 (10%)	10 (10%)
Nombre de pays participants	30	32

Source : OECD 2012 Performance Budgeting Survey. [en anglais seulement]

Bien que les données sur la performance demeurent pertinentes pour la gestion au niveau des organismes publics, les ministères des Finances se sont concentrés de plus en plus sur les examens de dépenses, probablement en vue d'effectuer des réductions de dépenses et de réaliser des économies. Selon la même enquête, 16 des 32 pays ont recours à des examens de dépenses de divers types (tableau 3). Ces examens semblent être utilisés surtout dans les pays anglo-saxons et de l'Europe du Nord. Dans 12 de ces 16 pays, les examens de dépenses portent aussi bien sur les crédits proprement budgétaires que sur les fonds autorisés dans des lois distinctes, souvent sous la forme de transferts sociaux. Il n'y a que quatre pays dans

⁷ Lorsque l'on compare les réponses de 2011 à celles de 2007, il semble que les données sur la performance soient moins utilisées pour la planification stratégique et la fixation de priorités (on passe de 17 pays à 13 pays, soit de 57 % à 40 % des participants), pour la création de nouveaux domaines de dépenses (on passe de 14 pays à 13 pays, soit de 47 % à 40 % des participants) et pour la réduction des dépenses (on passe de 13 pays à 12 pays, soit de 43 % à 37 % des participants).

lesquels les examens portent uniquement sur les crédits budgétaires. Dans 10 pays, les examens de dépenses ne concernent que le pouvoir central. Dans 6 pays, ils portent tant sur le pouvoir central que sur les pouvoirs infranationaux.

Tableau 3. Pays effectuant des examens de dépenses

Pays	Nombre
Ont répondu OUI	16 (50 %)
Australie, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Fédération de Russie*, Suède, Suisse, Royaume-Uni.	
Ont répondu NON	16 (50 %)
Allemagne, Autriche, Belgique, Chili, Estonie, Grèce, Hongrie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, République Slovaque, Turquie.	
N'ont pas répondu	2
Islande, Etats-Unis	

* Pays partenaire

Source : OECD 2012 Performance Budgeting Survey [en anglais seulement]

Ces données font ressortir deux autres caractéristiques de l'espace budgétaire des pays de l'OCDE ces dernières années. Premièrement, cet espace budgétaire n'est plus recherché comme une marge en vue de dépenser, mais plutôt comme un amortisseur permettant d'atténuer la gravité de la consolidation budgétaire. Dans cette perspective, la création d'espace budgétaire pourrait accroître les ressources susceptibles d'être affectées à des besoins émergents une fois que les contraintes actuelles commencent à être relâchées, ou elle pourrait aider à limiter les effets préjudiciables de réductions supplémentaires des programmes prioritaires s'il n'y a pas relâchement des mesures d'austérité.

En second lieu, la réaction des pays aux besoins de consolidation budgétaire suggère que les outils classiques de budgétisation sont incapables d'appuyer le type de décisions budgétaires rapides qu'il a fallu prendre au cours des cinq dernières années en vue d'accroître ou de réduire les dépenses publiques. Cela pourrait s'expliquer par la place prépondérante et constante d'une approche marginaliste, de la complexité des procédures de la budgétisation régulière, de la concentration de la budgétisation axée sur la performance sur les indicateurs et la surveillance plutôt que sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience, ou au fait que l'exercice financier est devenu trop long pour permettre l'élaboration d'interventions stratégiques rapides.

La pertinence de ces caractéristiques dépend pour une bonne part de la mesure dans laquelle le contexte budgétaire courant est censé demeurer inchangé. Bien que n'importe qui puisse comprendre que des situations d'urgence exigent parfois l'adoption de mesures exceptionnelles en matière de politique budgétaire ainsi que dans d'autres domaines, il en va tout autrement lorsque des bouleversements courants trahissent une transformation de nature plus structurelle et durable du cadre de la politique budgétaire. Si tel est bien le cas, il faudra peut-être repenser les outils et les techniques qui ont occupé une place dominante au cours de la longue expansion économique ayant précédé la crise financière.

III. NOUVEAUX DÉFIS EN MATIÈRE DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET DE BUDGÉTISATION

III.1. La rareté persistante d'espace budgétaire

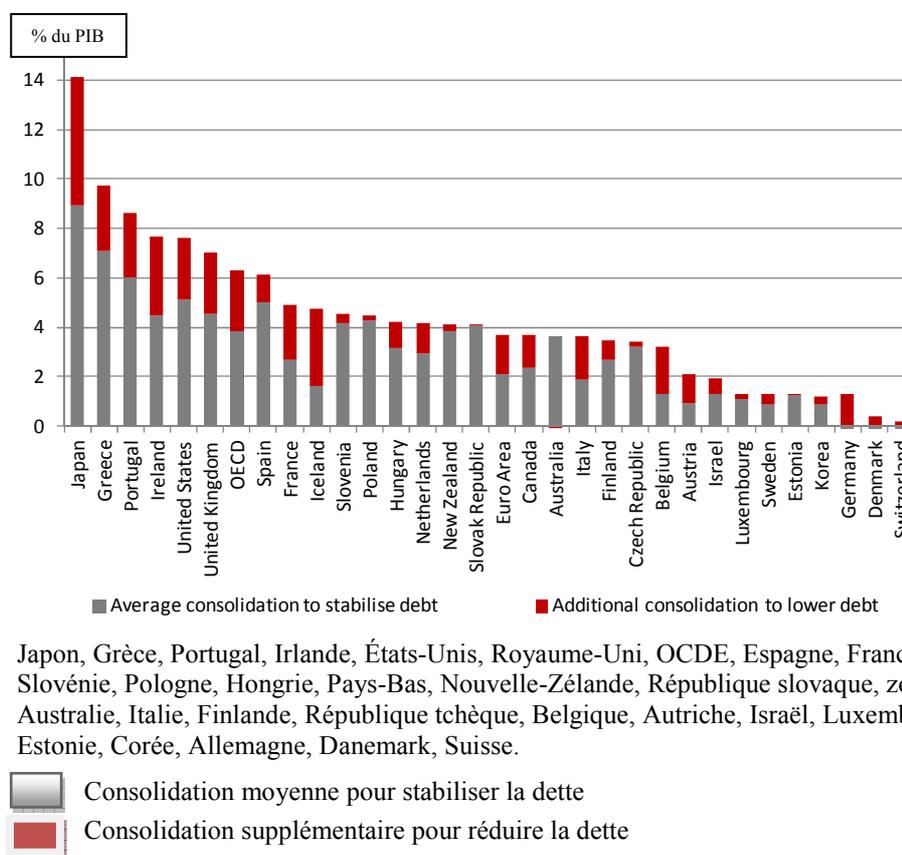
On ne supprimera sans doute pas facilement les contraintes budgétaires dans les pays de l'OCDE, même si les plans de consolidation sont intégralement mis en œuvre d'ici 2015. Dans le cas de la zone euro, le nouveau traité conclu lors du Sommet de mars 2012 établit un nouveau cadre institutionnel, dit « entente budgétaire⁸ », dont l'objet est d'accroître la discipline et la coordination des politiques budgétaires dans les États membres. En vertu de cette entente, les pays membres sont tenus d'afficher une position budgétaire « équilibrée ou excédentaire en termes structurels », inscrite dans une loi nationale et « ayant une force obligatoire et un caractère permanent, de préférence d'ordre constitutionnel » (Commission européenne, 2011a, 2011b). Il y aurait équilibre si le déficit structurel annuel n'est pas supérieur à 0,5 % du PIB nominal. Si un État membre enfreint cette règle, un mécanisme de correction sera automatiquement déclenché. Cette cible ne remplace pas les critères de Maastricht, qui imposent un plafond d'endettement de 60 % du PIB et un plafond de déficit nominal de 3 % du PIB, et qui ont été renforcés au cours de la crise grâce à la mise en place de procédures de correction⁹.

Pour ce qui est des pays ne faisant pas partie de la zone euro, on prévoit l'adoption d'autres mesures par les États-Unis et le Japon qui devraient leur permettre de réaliser des progrès en matière de stabilisation des ratios d'endettement. Dans le cas des États-Unis, un accord quelconque visant à réduire le déficit fédéral devrait remplacer l'application générale et obligatoire de réductions de dépenses en 2013 qui, combinée à l'expiration des réductions temporaires d'impôts, équivaut à environ 4 % du PIB (le soi-disant « mur budgétaire »). Au Japon, le gouvernement a déjà adopté l'augmentation de la TVA, qui sera mise en œuvre graduellement au cours des trois prochaines années, passant du taux actuel de 5 % à 8 % en avril 2014 et à 10 % en octobre 2015. Cette augmentation est toutefois insuffisante pour stabiliser le ratio dette/PIB.

Le graphique 3 compare l'ampleur des besoins supplémentaires de consolidation à ceux déjà consentis par les pays de l'OCDE. La consolidation correspond à l'amélioration des soldes primaires requis pour respecter deux points repères : (i) la stabilisation de l'endettement; et (ii) la réduction de la dette au niveau cible de 60 % du PIB établi pour les pays de la zone euro.

⁸ L'accord budgétaire (anciennement, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire) a été signé le 2 mars 2012 par 25 membres du Conseil européen et est considéré comme un traité intergouvernemental destiné à assurer la viabilité budgétaire dans la région.

⁹ Cinq nouveaux règlements de l'UE et une directive de l'UE (le soi-disant « pack de six ») sont entrés en vigueur en décembre 2011 à titre de mesures législatives visant à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance. En outre, certaines modifications supplémentaires ont été apportées à la zone euro : le projet de règlement relatif à la surveillance accrue des politiques budgétaires et le projet de règlement relatif à la surveillance accrue des États membres éprouvant des difficultés financières (le « pack de deux »), qui établissent des procédures détaillées pour persuader les États membres de modifier leur budget national afin de le rendre conforme aux recommandations de la Commission.

Graphique 3. Consolidation requise pour stabiliser la dette et atteindre le ratio dette/PIB de 60 %

Japon, Grèce, Portugal, Irlande, États-Unis, Royaume-Uni, OCDE, Espagne, France, Islande, Slovénie, Pologne, Hongrie, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, République slovaque, zone euro, Canada, Australie, Italie, Finlande, République tchèque, Belgique, Autriche, Israël, Luxembourg, Suède, Estonie, Corée, Allemagne, Danemark, Suisse.

Consolidation moyenne pour stabiliser la dette
Consolidation supplémentaire pour réduire la dette

Source : Perspectives économiques de l'OCDE n° 91

Comme on peut le constater, la consolidation requise pour stabiliser la dette demeure importante pour la plupart des pays assujettis à des programmes du FMI, de la CE ou de la BCE, mais aussi pour le Japon, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne. En outre, il y a un groupe relativement important de pays (Pologne, Slovénie, République slovaque, Nouvelle-Zélande, Australie, République tchèque, Hongrie) où la consolidation requise pour stabiliser l'endettement est de l'ordre de 5 % du PIB. Dans plusieurs cas (à l'exception de la Nouvelle-Zélande), les plans de consolidation actuels prenant fin en 2015 ne permettront pas de combler les besoins de consolidation. En outre, la réduction du ratio dette/PIB à 60 % exigerait des efforts de consolidation supplémentaires particulièrement importants (jusqu'à concurrence de 5 % du PIB) dans les pays assujettis à des programmes et au Japon, et des efforts variant entre 2 et 5 % du PIB aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France, au Canada, en Italie, en Islande et en Belgique. Selon ces données, donc, on doit s'attendre à ce que plusieurs pays poursuivent une consolidation budgétaire totale en vue de stabiliser et de réduire leur dette de 5 à 15 % du PIB au cours des années à venir.

Toutefois, il n'y a pas que la consolidation budgétaire qui réduira l'espace budgétaire au cours des prochaines années. D'une part, les anciens besoins de consolidation, qui sont évalués en termes de variations des soldes primaires, prennent en compte la hausse des paiements d'intérêt découlant de la croissance de la dette, mais non la hausse afférente à l'augmentation des taux d'intérêt occasionnée par

l'augmentation des écarts de taux de dette souveraine¹⁰. L'incidence d'une hausse des taux devrait dépendre du profil de maturité de la dette publique¹¹.

D'autre part, l'espace budgétaire peut également être absorbé par la croissance des dépenses de pensions de retraite occasionnée par la transition démographique. Selon les projections de l'OCDE, les dépenses publiques au titre des pensions de retraite devraient passer en moyenne de 8,4 % du PIB en 2010 à 10 % du PIB d'ici 2030 (OCDE, 2011). Il s'ensuit que les dépenses primaires hors pensions de retraite devraient être réduites dans une proportion supérieure à celle requise par la consolidation budgétaire globale¹².

Le tableau 4 présente une estimation de la perte d'espace budgétaire que l'on observera de 2011 à 2030 par suite de l'effet combiné de la consolidation budgétaire requise pour stabiliser la dette à la fin de la période et la croissance des prestations de pension. On constate en particulier que la perte d'espace budgétaire correspond à la contraction cumulative des dépenses primaires requises pour atteindre les cibles de consolidation relatives à la dette et les prestations de pension de retraite déjà promises. Ainsi mesurée, la perte moyenne d'espace budgétaire dans les pays de l'OCDE correspondrait à 18,2 % des dépenses primaires hors pension de retraite. Autrement dit, il faudra réduire de près d'un cinquième le niveau actuel de dépenses primaires (en pourcentage du PIB) afin de réaliser les objectifs de consolidation et respecter les engagements en matière de pension de retraite.

La perte anticipée d'espace budgétaire est très importante dans le cas du Japon (34,6 %), de la Grèce (34,2 %), du Portugal (28,6 %), des États-Unis (24,7 %), de l'Irlande (22,7 %) et de l'Espagne (20,8 %). Ces pays se heurtent à des exigences particulièrement élevées de consolidation pour stabiliser leur dette, ce qui, par ailleurs, impose une pression très forte sur les dépenses primaires hors pension. C'est pourquoi 20 des 29 pays de l'OCDE analysés subiraient une perte d'espace budgétaire de plus de 10 %. En revanche, le Danemark, l'Islande, l'Estonie, la Suède, l'Allemagne ou la Suisse ont des besoins de consolidation moins grands ou même négatifs pour stabiliser leur dette et prévoient une légère hausse ou même une diminution de leurs dépenses de pensions de retraite au cours des prochaines années.

¹⁰ Les taux de politique monétaire sont déterminés en fonction des objectifs déclarés des banques centrales. Concrètement, on utilise une règle de Taylor concordant avec les directives de la Banque centrale. Pour ce qui est des écarts de taux d'intérêt de dette souveraine, dans le cas de certains pays de la zone euro, on établit des projections en postulant que les pays poursuivent leurs objectifs déclarés de politique budgétaire et structurelle. Dans le cas d'autres pays, on prend en compte la prime de durée, le risque d'inflation, le risque souverain et les effets de marge fixée s'il y en a.

¹¹ À cet égard, il convient de signaler que les soldes primaires sont projetés en se fondant sur le budget (s'il est disponible) ou sur d'autres déclarations ou plans budgétaires à moyen terme. On établit ensuite des projections des rendements des obligations de 10 ans et des taux d'intérêt à trois mois cadrant notamment avec les hypothèses de la politique monétaire, les anticipations en matière d'inflation et la prime de durée. Puis, en s'appuyant sur le tableau d'échéance de la dette publique, on détermine le rendement effectif des obligations et les dépenses d'intérêt relatives à la dette publique.

¹² Il convient de signaler que, au cours des 17 prochaines années, les engagements au titre des pensions de retraite ne seront que marginalement influencés par les réformes de fond de la sécurité sociale adoptées par plusieurs pays ces dernières années. Plus précisément, la plupart des réformes qui modifient le calcul des pensions et l'âge de la retraite ne seront que progressivement appliquées aux nouvelles générations de retraités qui ne peuvent revendiquer un droit à des prestations.

Tableau 4. Perte d'espace budgétaire en pourcentage des dépenses primaires hors pension

	Dépenses primaires hors pension (1)	Consolidation aux fins de stabilisation de la dette (3)	Consolidation supplémentaire aux fins de réduction de la dette (4)	Augmentation prévue des dépenses de pension (2)	Perte d'espace budgétaire, en % des dépenses primaires hors pension (5)
Denmark	49.8	-0.2	0.4	0.6	1.6%
Iceland	39.7	1.6	3.1	-4.0	1.9%
Estonia	29.8	1.3	0.0	-0.7	1.9%
Sweden	41.9	0.9	0.4	0.5	4.3%
Germany	31.9	-0.3	1.3	1.2	7.0%
Switzerland	26.8	-0.1	0.2	1.8	7.1%
Italy	29.6	1.9	1.8	-0.8	9.5%
Czech Republic	34.0	3.2	0.2	-0.2	9.6%
Hungary	34.3	3.2	1.1	-0.8	9.9%
Korea	25.9	0.9	0.3	1.6	10.8%
Poland	29.7	4.3	0.2	-0.9	12.2%
France	39.6	2.7	2.2	0.3	13.2%
Austria	34.5	0.9	1.2	2.6	13.6%
Australia	30.8	3.7	0.0	0.7	14.1%
Netherlands	42.9	3.0	1.2	2.3	15.1%
New Zealand	40.5	3.8	0.3	2.0	15.1%
Canada	34.5	2.4	1.3	1.6	15.3%
Finland	42.3	2.7	0.8	3.5	16.6%
Slovenia	37.9	4.2	0.3	2.1	17.4%
United Kingdom	39.7	4.6	2.5	0.1	17.9%
Luxembourg	33.8	1.1	0.2	4.8	18.0%
Belgium	39.6	1.3	1.9	4.5	19.4%
Slovak Republic	28.9	4.0	0.1	1.5	19.5%
Spain	31.7	5.0	1.1	0.5	20.8%
Ireland	40.2	4.5	3.2	1.5	22.7%
United States	32.0	5.1	2.5	0.3	24.7%
Portugal	32.5	6.0	2.6	0.7	28.6%
Greece	30.0	7.1	2.6	0.5	34.2%
Japan (6)	40.8	8.9	5.2		34.6%
Average (7)	31.1	3.8	2.0	0.5	18.2%

- (1) Les dépenses primaires courantes sont les dépenses de l'administration publique de 2011 moins les paiements d'intérêt sur la dette de 2011 et les dépenses publiques au titre des pensions de retraite de 2011.
- (2) Selon les projections de dépenses publiques au titre des pensions de retraite, 2007-2060.
- (3) La consolidation requise pour stabiliser la dette est l'amélioration moyenne du solde primaire sous-jacent réalisée jusqu'en 2030 (ou 2040 dans le cas du Japon) nécessaire pour stabiliser le ratio dette publique brute/PIB lorsqu'on postule que la consolidation en 2012-2013 cadre avec les projections à court terme décrites aux chapitres 1 et 2 des Perspectives économiques de l'OCDE n° 91 et, par la suite, correspond à ½ point de pourcentage de PIB par année (1 point de pourcentage de PIB dans le cas du Japon). Les projections de consolidation budgétaire sont la conséquence de l'application d'une trajectoire stylisée de consolidation budgétaire et ne devraient pas être interprétées comme une prévision.
- (4) La consolidation supplémentaire en vue de réduire la dette est l'amélioration moyenne du solde primaire sous-jacent réalisée jusqu'en 2030 (2040 dans le cas du Japon) nécessaire pour atteindre un ratio cible dette brute/PIB de 60 % lorsqu'on postule que la consolidation en 2012-2013 cadre avec les projections à court terme décrites aux chapitres 1 et 2 et, par la suite, correspond à 1 point de pourcentage de PIB par année (1,5 point de pourcentage dans le cas de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie, du Portugal, des États-Unis, du Royaume-Uni et du Japon). Certains pays n'ont pas tout à fait atteint la cible de 60 % en 2030, mais à l'exception du Japon, ils en sont suffisamment proches pour y parvenir en quelques années après 2030 avec une légère consolidation supplémentaire. Il est présumé que les pays affichant un ratio d'endettement projeté inférieur à 60 % en 2013 ciblent leur ratio d'endettement de 2013. Les projections de consolidation budgétaire résultent de l'application d'une trajectoire stylisée de consolidation budgétaire et ne devraient pas être interprétées comme une prévision.
- (5) La perte d'espace budgétaire est exprimée en pourcentage des dépenses publiques primaires de 2011 de chaque pays, lesquelles comportent trois obligations financières futures : l'augmentation prévue des dépenses de pension de 2010 à 2030, les mesures de consolidation requises pour stabiliser la dette d'ici 2030 et les mesures de consolidation requises pour atteindre le ratio cible dette brute/PIB de 60 % d'ici 2030. Il convient de signaler que la perte d'espace budgétaire du Japon prend uniquement en compte les mesures de consolidation, mais pas ses dépenses publiques au titre des pensions ni ses projections.
- (6) --
- (7) Moyenne pondérée tenant compte de tous les pays de l'OCDE, y compris ceux qui ne figurent pas dans ce tableau.

Sources :

- Perspectives économiques n° 91, juillet 2012 – projections annuelles de l'OCDE
- Perspectives économiques n° 91 – série
- Base de données des dépenses sociales de l'OCDE (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure). Note : Les agrégats de dépenses sociales reposent sur des données détaillées de la période 1980-2009; les données de 2010-2012 sont des projections d'agrégats de dépenses. Les pensions désignent les pensions de vieillesse et les prestations en espèces de pension de survivant.
- OECD Pensions Outlook 2012 [en anglais seulement]
- Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2012, numéro 1 – n° 91

Bien entendu, l'incidence de ces pertes diffère selon le taux de croissance de l'économie et les pressions supplémentaires sur le service de la dette. Le pire scénario à cet égard est celui d'une stagnation économique combinée à une croissance des frais d'emprunt et l'adoption de cibles de consolidation plus contraignantes.

Les problèmes que soulève une perte aussi considérable d'espace budgétaire deviennent particulièrement épineux si l'on considère que les modifications apportées aux priorités et les dépenses imprévues sont susceptibles d'obliger plusieurs pays à effectuer d'autres réaménagements de leurs ressources. Dans un contexte expansionniste, il est parfois possible de répondre à de tels besoins de réaménagement, mais dans un contexte de contraction, les gouvernements pourraient être tenus d'effectuer des réductions supplémentaires dans d'autres domaines.

Somme toute, non seulement faudra-t-il patienter plusieurs années avant que l'on envisage un relâchement sensible des contraintes budgétaires, mais il faut s'attendre à d'autres pertes d'espace budgétaire au cours des prochaines années. Il en résultera des tensions sans précédent en matière de durée et d'ampleur dans la gestion des finances publiques des pays de l'OCDE au cours des prochaines années. Dans ce contexte, il faudra des décisions budgétaires urgentes et des processus budgétaires périodiques pour obtenir de meilleurs résultats. Certes, on peut trouver mieux que des ensembles de mesures de consolidation pour harmoniser la discipline budgétaire et l'efficacité gouvernementale. Toutefois, pour y parvenir, il se pourrait que l'on doive apporter d'importantes modifications aux procédures, instruments et institutions.

III.2. Les pratiques budgétaires courantes suffisent-elles à la tâche?

La budgétisation a généralement été le principal mécanisme de la politique budgétaire dans les pays développés. Malgré cela, elle a été longtemps un processus très peu sophistiqué centré sur les modifications à la marge des dépenses plutôt que sur leur structure fondamentale. Au cours des années 1960, Wildavsky a défini cette pratique comme une forme de « budgétisation marginaliste » et l'a associée à une méthode rationnelle permettant d'obtenir l'accord de centaines d'acteurs sur des milliers de postes budgétaires en très peu de temps (Wildavsky, 1975). On parvenait ainsi à assurer la stabilité et la viabilité des budgets au fil du temps. De fait, les modifications constantes des budgets au cours de l'exercice financier étaient considérées comme une caractéristique des pays en développement instables¹³.

Toutefois, la budgétisation marginaliste ne garantit pas l'efficacité dans la répartition des ressources et produit beaucoup d'inertie. C'est ce qui explique que, depuis le début des années 1960, les responsables des politiques tentent d'élaborer des techniques budgétaires qui permettraient d'affiner l'analyse des crédits budgétaires et de relier les décisions budgétaires axées sur la performance gouvernementale. D'où la mise en place de la « budgétisation de programmes » (« Program Budgeting » ou PPBS) au cours des années 1960 (Schick, 1966; West, 2011) et du « budget base zéro » (« Zero-Based Budgeting » ou ZBB) au cours des années 1970 (Sarant, 1978; Lynch, 1990). Au cours des années 1990, ces techniques ont conduit à l'adoption de ce que l'on appelle communément l'approche « budgétisation axée sur la performance » (« Performance Budgeting » ou « Budgeting for Results ») (Schick, 1995).

L'OCDE définit la budgétisation axée sur la performance comme « l'utilisation de renseignements sur la performance dans le processus budgétaire » [traduction], et les renseignements sur la performance incluent entre autres des indicateurs, des cibles, des évaluations et des points repères (OCDE, 2007). L'OCDE a établi une typologie de la budgétisation axée sur la performance reposant sur l'expérience des pays, notamment : (i) une modalité de présentation en vertu de laquelle les données sur la performance sont offertes aux législateurs et au public uniquement à des fins d'information et d'obligation de rendre compte, aucun lien n'étant établi avec les décisions de financement; (ii) une modalité de formule directe en vertu de laquelle les attributions de ressources sont directement liées à la performance au moyen d'un algorithme; (iii) une modalité informée par la performance en vertu de laquelle les données sur la performance sont censées être évaluées de manière souple ou indirecte dans la prise des décisions budgétaires.

Bien que les pays aient tenté de faire preuve de pragmatisme dans l'utilisation de ces modalités, il est raisonnable de dire que les progrès relatifs à l'intégration de la budgétisation axée sur la performance au processus budgétaire ont été lents et inégaux et ont produit des résultats différents d'un pays à un autre. C'est ce que signalait déjà en 2005 une évaluation de l'OCDE. Celle-ci concluait que bien que les pays aient fait des progrès concernant la quantité des données sur la performance au cours de la décennie précédente, ils étaient encore aux prises avec des questions comme la qualité et la pertinence des données, les problèmes d'attribution et l'utilisation des données sur la performance dans la prise de décisions

¹³ Caiden et Wildavsky (1974) ont utilisé l'expression « budgétisation répétitive » (*repetitive budgeting*) pour désigner cette pratique.

budgétaires (Curristine, 2005). Concernant cette dernière question, l'étude reconnaissait que les pays n'avaient pas complètement abandonné les intrants dans la préparation des budgets, que les indices de performance étaient rarement utilisés pour éliminer les programmes ou pour réduire les dépenses et que les recommandations provenant des évaluations n'étaient que partiellement suivies par les autorités centrales et sectorielles.

Il n'est donc pas étonnant que les outils de budgétisation axée sur la performance aient été de peu d'utilité pour effectuer des réaménagements budgétaires lorsque la crise a sévi en 2008. De fait, non seulement les progrès accomplis en vue de résoudre les problèmes soulevés par le système de gestion axée sur la performance ont-ils été lents, mais il se peut qu'ils aient compromis l'appui des ministères des Finances, souvent empressés de répondre à des situations d'urgence. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi. Bien que les indicateurs aient été la source de données sur la performance la plus utilisée, peu de décisions de financement peuvent être prises en s'appuyant sur eux parce qu'ils ne peuvent pas donner de réponses aux questions sur l'efficacité et le rendement des programmes publics. Quant aux évaluations, elles étaient généralement centrées sur la gestion fine des programmes de dépenses plutôt que sur la recherche d'espace budgétaire, de sorte que l'interaction avec la fixation de priorités politiques a été très médiocre.

L'incapacité des indicateurs, de la surveillance, des évaluations de programme et des modalités de présentation de contribuer aux mesures de consolidation budgétaire dans le contexte d'une révision plus fondamentale des fonctions des États a déjà eu des conséquences néfastes sur la budgétisation axée sur la performance. Au Royaume-Uni, les accords intégraux de la fonction publique ne sont plus le principal outil d'orientation et ont été remplacés par une approche plus pragmatique et circonstanciée. De fait, les plus importantes réductions de dépenses de ce pays ont été adoptées à la lumière d'un examen exhaustif des dépenses combinant une approche technique d'optimisation des ressources financières à un processus d'établissement de priorités politiques. Aux États-Unis, le *Program Assessment Rating Tool* (PART) a été remplacé par un nouveau système axé sur le rôle des chefs d'organismes centraux dans la réalisation d'objectifs particuliers à court et à moyen terme. Récemment, le ministère des Finances des Pays-Bas a modifié son programme de travail en remplaçant l'utilisation d'indicateurs de performance par des évaluations et des examens de dépenses, redonnant ainsi une nouvelle vie aux programmes de « reconsidération » qui étaient en vigueur depuis les années 1980. Ces transformations reflètent les conclusions de l'enquête de l'OCDE puisqu'elles confirment l'affaiblissement du lien direct entre indicateurs de performance et crédits budgétaires et son remplacement par des examens approfondis des dépenses comme principal moyen de surmonter l'asymétrie d'information et d'obtenir des données sur l'efficacité et l'efficacé des programmes.

Mais la performance devrait assurément continuer de jouer un rôle dans la gestion et l'attribution des ressources publiques. D'une certaine manière, l'accent sur les résultats est maintenant plus nécessaire qu'auparavant, les gouvernements étant tenus de faire davantage (ou au moins autant) avec moins de ressources. De fait, plusieurs innovations dans la gestion et la budgétisation publique – notamment en Nouvelle-Zélande – sont issues des crises budgétaires du passé, les gouvernements déléguant les pouvoirs de gestion aux organismes publics en échange de meilleurs résultats. Il importe donc de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Si l'instrumentalisation passée de la budgétisation axée sur la performance est devenue inadéquate dans la conjoncture actuelle, il pourrait y avoir un type de données sur la performance et des modalités concernant leur usage permettant de mieux relever les défis d'une diminution constante de l'espace budgétaire.

III.3. Réponses marginalistes

Le premier à avoir discerné ces nouveaux défis et leurs conséquences sur la budgétisation publique a été Allen Schick. Dans un document distribué au réseau des Hauts responsables du budget au début de la crise économique, Schick a soutenu que le resserrement de l'espace budgétaire exigeait que les responsables

budgétaires concentrent leurs efforts sur l'accroissement de cet espace et sur sa protection contre les engagements de dépenses ad hoc (Schick, 2009). À cette fin, il préconisait une approche marginaliste visant à minimiser les conflits, les impasses politiques et les frustrations. Plus précisément, il affirmait ce qui suit :

La budgétisation est marginaliste parce que les réaménagements importants sont rares. Sur les marges, toutefois, il y a de fréquents infléchissements de ressources, de nouvelles possibilités apparaissant et d'autres, plus anciennes, disparaissant. Ces infléchissements ne sont généralement pas explicites – ils ne mettent pas des programmes en opposition manifeste à d'autres dans une recherche effrénée de ressources financières rares, pas plus d'ailleurs qu'ils ne soutirent des fonds à des unités de dépenses. Ils sont plutôt implicites et les économies sont conservées par l'organisme concerné¹⁴. [traduction]

Ces observations mettent en évidence le fait que la création et l'attribution d'espace budgétaire constituent une part substantielle du travail des responsables budgétaires un peu partout dans le monde. Le travail de budgétisation intègre la production et l'attribution d'espace budgétaire dans un exercice simultané. En témoignent les révisions des estimations de coût et de normes, ainsi que la remise en question des hypothèses sectorielles. Plutôt que de s'opposer à cette culture, profondément enracinée dans les procédures de budgétisation, les ministères des Finances et les bureaux de budget pourraient approfondir leurs études et les rendre plus systématiques afin de produire de l'espace budgétaire supplémentaire. On déléguerait ainsi aux spécialistes budgétaires la responsabilité d'élargir l'espace budgétaire, de sorte qu'ils n'auraient pas à tenter d'obtenir plus de souplesse ou à reprocher aux autres (les ministères d'exécution, les dirigeants, les parlementaires) de l'avoir grugé. Schick résume sa pensée à ce sujet en affirmant que « *le bureau central du budget devrait avoir pour rôle principal d'être un dépositaire et un dispensateur d'espace budgétaire* ».

On peut recourir à différents moyens pour produire de l'espace budgétaire selon une démarche marginaliste dans un processus budgétaire classique, notamment ceux-ci :

- a) *Désindexation*. Presque tous les budgets sont établis sur une base nominale : les niveaux des besoins de dépenses de base sont souvent augmentés en fonction d'un indice d'inflation des prix. Bien que certains postes de dépenses soient assujettis à des rajustements automatiques de prix (pensions de retraite indexées, etc.), la décision de procéder aux rajustements au titre des prix et la détermination de leur ampleur sont généralement de nature discrétionnaire. En revanche, les recettes tendent à croître au gré de l'inflation et leurs assiettes augmentent en fonction des gains, des prix du marché, etc. Bien entendu, l'indexation à un taux inférieur à celui de l'augmentation des prix nominaux entraînerait une diminution du pouvoir d'achat des ressources financières publiques et des transferts, ainsi qu'une baisse de l'activité réelle, ce qui ne passerait pas inaperçu chez les prestataires des services publics. Pourtant, à court terme, cette méthode pourrait être une méthode relativement peu pénible de produire de l'espace budgétaire.
- b) *Dividende d'efficience*. Certains pays imposent périodiquement des réductions générales des dépenses de fonctionnement qui, partout au sein de l'administration publique, augmentent les pressions visant à accroître l'efficience tout en dégagant des économies budgétaires. On parle alors d'une « taxe » ou d'une « coupure ». Certains secteurs peuvent être épargnés pour des raisons de nécessité, de priorité ou de dépendance de la main-d'œuvre. Le remplacement partiel du personnel ou l'absence de tout remplacement peuvent être considérés comme une variante de ce type d'opération. Bien entendu, tous les secteurs ne sont pas nécessairement également efficaces et le coût de renonciation en termes de quantité et de qualité de services peut varier sensiblement.

¹⁴ OCDE, 2009, p. 444.

d'un secteur à un autre. C'est notamment le cas lorsqu'il y a remplacement partiel du personnel puisqu'une réduction de personnel ne saurait être équitable dans la mesure où elle frappe plus durement les secteurs où les employés sont plus âgés (remplacement d'employés entrant en retraite) ou qui ont de meilleures chances de trouver un emploi dans le secteur privé (retraites volontaires).

- c) *Dispositions de réexamen.* Un des moyens utilisés pour réduire la « persistance » de certaines dépenses consiste à assujettir les programmes ou la loi les régissant à un délai. Même si les programmes sont prioritaires et nécessaires, les délais – ou les dispositions de réexamen – offrent la possibilité de réévaluer leur fondement, leur justification et leur performance à la lumière des résultats attendus. Les résultats de ces évaluations peuvent aboutir à la cessation de programmes, à leur reconfiguration ou à leur prolongement, selon les conclusions et les recommandations. L'aspect le plus important de cette approche, est qu'elle oblige les artisans d'un programme à prendre acte de l'évaluation de sa performance, de sorte qu'il est plus facile de le juger à la lumière des motifs ayant présidé à sa création. Bien entendu, il pourrait en résulter une certaine part d'incertitude chez les administrateurs et les prestataires, mais cette incertitude peut être réduite en effectuant les évaluations d'un programme suffisamment avant l'expiration du délai prévu.
- d) *Règles de répartition.* Les défenseurs des programmes gouvernementaux ne sont généralement pas confrontés à leurs coûts de renonciation. Les règles de répartition essaient de pallier cela en rendant l'attribution de ressources à de nouveaux programmes conditionnelle à la réalisation d'économies d'une valeur semblable découlant de la cessation ou de la réduction d'autres programmes. En principe, cette méthode non seulement permettrait de maintenir un portefeuille sectoriel relativement stable, mais elle devrait également assurer des gains de productivité, les nouveaux programmes devant être justifiés par la prestation de services d'une valeur supérieure à celle des programmes progressivement supprimés. Comme les programmes publics ne sont pas toujours valorisés selon leur apport au bien-être de la société mais plutôt selon leur incidence politique, le principal risque de cette approche est l'arbitrage politique. Ainsi, il arrive souvent que des ministères proposent l'élimination d'un programme tout en sachant qu'ils devront être rétablis par suite de pressions politiques ou juridiques.
- e) *Évaluations.* Le principal avantage des évaluations fondées sur les indicateurs de performance est que ceux-ci peuvent permettre de poser des jugements plus clairs concernant leur justification, leur efficacité et leur incidence sur les programmes publics. Ces jugements peuvent offrir une base plus solide concernant les décisions de financement visant soit à modifier les ressources qui sont attribuées à ces programmes, soit à rendre ces ressources conditionnelles à leur rajustement. Toutefois, l'expérience des pays de l'OCDE est telle que la connexion est rarement automatique. Les évaluations prennent du temps et il peut arriver qu'elles ne prennent pas intégralement en compte l'incidence des programmes qui sont administrés dans une perspective à long terme; les conclusions et recommandations sont parfois trop générales ou vagues pour fonder des décisions budgétaires et l'appui politique requis pour agir peut être limité. Ces problèmes peuvent être réduits considérablement en assurant une meilleure synchronisation des évaluations et des décisions budgétaires, en exigeant des évaluateurs des recommandations concrètes concernant l'attribution de ressources et en rendant publiques les évaluations.
- f) *Examens des dépenses.* Créer un processus efficace d'examen des dépenses exige un mandat politique clair au niveau du chef de la direction. On peut percevoir les examens de dépenses comme une solution à un problème politique plutôt que comme un exercice technique bureaucratique. L'objectif devrait être de déterminer les solutions permettant de réduire les dépenses correspondant au scénario de base, de réattribuer les dépenses et, s'il y a lieu, d'accroître les recettes afin de créer de l'espace budgétaire en vue de financer de nouvelles priorités de

dépenses (tableau 5). Concernant les mesures relatives aux recettes, il convient de signaler que, en général, les examens de dépenses ne devraient pas toucher à la politique des impôts. Toutefois, il peut y avoir des situations où les recettes non fiscales jouent un rôle important dans le financement des efforts ou la création de mesures destinées à encourager des comportements particuliers chez les citoyens et les institutions. Les solutions proposées devraient reposer sur une recherche judicieuse, mais être déterminées en dernier ressort par le chef de la direction/cabinet ou par une autre entité politiquement mandatée (par ex. un comité ministériel) au cours du processus budgétaire.

Tableau 5. Une typologie des examens de dépenses et de l'évaluation de la performance

Nom	Évaluation de la performance (évaluation de programme, de politique ou d'organisation)	Examen des dépenses 1 : Examens d'efficacité	Examen des dépenses 2 : Examen stratégique
Objectif	Créer de meilleurs programmes dans le cadre des paramètres financiers existants	Créer de l'espace budgétaire : réattribuer et/ou réduire les dépenses publiques des programmes ou organisations	Créer de l'espace budgétaire : réattribuer et/ou réduire les dépenses publiques des programmes ou organisations
Accent	Analyse – analyser la gestion, les structures et/ou les politiques en vue d'accroître l'efficacité et l'efficacité	Efficacité – déterminer comment les politiques existantes peuvent être maintenues avec moins de ressources	Efficacité et fixation des priorités – déterminer ce que le gouvernement devrait faire et ne pas faire
Exemples		« Programme de productivité » (2005-2015) de la Finlande « Programme d'auto-évaluation du programme budgétaire » de la Corée (2005-)	« Examens exhaustifs des dépenses » de l'Australie ; « Examen stratégique » (2007) « Examen de programme du Canada » (1994) « Examen stratégique » (2009) « Examen interministériel des politiques » (1982; de 2009 à aujourd'hui) « Examen des dépenses » du Royaume-Uni (de 1998 à aujourd'hui)
Incidence budgétaire	Généralement aucune	Incidence limitée, sauf lorsqu'il y a application générale à l'administration publique, p. ex. l'introduction de centres communs de services	Importante, mais tributaire de l'appui politique et soulève l'opposition de ministères d'exécution et de groupes d'intérêt

Source : I. Hawkesworth et K. Klepsvik, « Budget tools to foster strategic agility: performance budgeting, spending reviews and productivity cuts », étude présentée lors de la réunion annuelle de l'OCDE sur la performance et les résultats, 26 et 27 novembre 2012, Paris.

Bien que plusieurs des mécanismes ci-dessus peuvent être – et, de fait, ont été – utilisés par des pays pour produire de l'espace budgétaire sur une base ad hoc, cela ne correspondrait pas à une stratégie d'accroissement de l'espace budgétaire comme celle mentionnée dans le scénario ci-dessus. Ce qu'il faut plutôt, c'est une intégration de ces mécanismes à un processus permanent, planifié et structuré faisant intervenir les acteurs clés dans le processus budgétaire. Autrement dit, la création d'espace budgétaire au moyen de mécanismes comme ceux mentionnés ci-dessus devrait être intégrée au processus budgétaire ordinaire, et ce, avec la participation active des responsables budgétaires. Cette approche acquerrait ainsi la

force cumulative qui sous-tend le plaidoyer de Schick en faveur d'une création marginaliste d'espace budgétaire.

Par exemple, cette approche entraînerait l'application d'une indexation partielle et le prélèvement d'une taxe d'efficience selon des modalités périodiques et réalistes, comme cela se fait dans certains pays nordiques, en Australie, en Nouvelle-Zélande (voir l'annexe 1 du présent document). Cela pourrait aussi exiger l'application de dispositions de réexamen et/ou de règles de répartition à tous les nouveaux programmes, comme c'est le cas aux États-Unis. La règle de dépenses *ex ante* des États-Unis, maintenant périmée, imposait des plafonds fixés en dollars aux crédits budgétaires annuels, des restrictions de répartition s'appliquant à l'agrégation des dépenses imposées par les autorisations permanentes de dépenses (surtout dans le cas des programmes jouant un rôle important de stabilisation automatique) et aux impôts¹⁵.

De la même manière, les évaluations devraient être organisées en fonction d'un programme annuel d'évaluation axé chaque année sur l'analyse d'un portefeuille de programmes au moyen d'un ensemble de méthodes d'évaluations bien coordonnées, comme cela se fait au Mexique et au Chili depuis 6 et 12 ans respectivement. Un programme d'évaluation de ce type peut en quelques années s'appliquer à tous les programmes publics – transmettant ainsi un message d'équité – et peut adapter les évaluations aux caractéristiques et exigences de chaque programme.

Le tableau 6 résume les principales caractéristiques, les mécanismes de mise en œuvre et les effets potentiels sur l'espace budgétaire des six mécanismes décrits ci-dessus dans l'hypothèse où ils sont structurés comme des éléments faisant partie du processus budgétaire. Cela comprend aussi une indication des acteurs clés que chaque mécanisme doit faire intervenir et la manière dont ils doivent être liés aux différentes étapes du processus budgétaire.

¹⁵ C'était effectivement une règle *ex ante* plutôt qu'une règle *ex post* puisque les législateurs devaient respecter les plafonds lorsqu'ils légiféraient. L'imposition de plafonds de dépenses limitait les crédits au moment où ils étaient votés et l'application de la règle de répartition (PAYGO pour « pay as you go ») limitait les effets futurs estimés des modifications de la politique des impôts et des programmes de dépenses obligatoires. Le système américain utilisait les réductions générales de dépenses (« sequesters ») pour pallier les excédents adoptés peu après leur adoption. La règle des dépenses des États-Unis a été adoptée au début de l'exercice financier 1991 en vue de remplacer la règle antérieure fondée sur les déficits. Elle est demeurée en vigueur, ayant été réadoptée deux fois, et s'est appliquée jusqu'à la fin de 2002, lorsqu'elle est devenue périmée. Toutefois, elle a été remplacée par voie législative à plusieurs reprises au cours des trois dernières années de son application. Elle a permis au gouvernement de s'affranchir des déficits et d'afficher des excédents budgétaires à la fin des années 1990 (Anderson et Minarik, 2006).

Tableau 6. Mécanismes destinés à créer de l'espace budgétaire dans le cadre budgétaire

Mécanisme	Accent	Acteurs clés	Lien avec le processus budgétaire	Potentiel d'espace budgétaire
Désindexation	Dépenses non automatiquement indexées en vertu d'une loi ou d'un contrat	BBC, ministère des Finances	Conception (nominalisation du budget)	Limité et en diminution
Dividende d'efficience	Frais fixes, services généraux, dépenses de fonctionnement	BBC, ministères et organismes d'exécution	Conception (enveloppes budgétaires, plafonds)	Limité
Dispositions de réexamen	Nouveaux programmes	BBC, haute direction, ministères d'exécution	Programmation, conception (enchères budgétaires)	Dépend de la liste des innovations proposées
Règle de répartition	Nouveaux programmes ou expansion des programmes existants	BBC, ministères d'exécution	Programmation	Dépend de la liste des innovations et de la taille du portefeuille sectoriel
Évaluations et examens	Dépenses de programme Portefeuille sectoriel	BBC, bureau d'évaluation, ministères d'exécution	Évaluation, programmation	Plus grand et à moyen terme

Source : Estimations de l'auteur.

Comme l'indique le tableau, le fonctionnement de ces mécanismes devrait manifestement faire intervenir le Bureau du budget central (BBC), mais il lui faudrait dans plusieurs cas compter sur la coopération ou l'appui d'autres acteurs. Notamment dans le cas du dividende d'efficience, des dispositions de réexamen, de la règle de répartition et des évaluations et examens, la coopération ou le sens de l'initiative des ministères d'exécution sont indispensables pour assurer l'efficacité de ces mécanismes. Comme une pure réaffectation effectuée par le BBC est susceptible de soulever de fortes résistances, il est nécessaire de s'attaquer à la question des incitations

Pour harmoniser les incitations, on pourrait lier la production d'espace budgétaire à son attribution. Plus précisément, les mécanismes d'espace budgétaire devraient être perçus non comme une menace à l'intégrité des budgets sectoriels, mais comme une occasion de recouvrer ou même d'accroître le financement lorsque l'efficacité des programmes traditionnels diminue. Autrement dit, les ministères d'exécution et les parties concernées des programmes devraient avoir la possibilité d'utiliser l'espace budgétaire gagné.

Concernant le lien au processus budgétaire, le tableau 6 précise les étapes concrètes du processus budgétaire au cours desquelles les mécanismes proposés pourraient contribuer à la prise des décisions budgétaires. Ces étapes comprennent les cinq stades classiques de la budgétisation (programmation, conception, approbation, exécution et évaluation), étant entendu que l'on devra établir d'autres distinctions concernant les opérations particulières effectuées au stade de la conception (établissement d'enveloppes budgétaires, création d'un système d'enchères pour les ressources supplémentaires, intégration et indexation).

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, toutefois, même un programme structuré et permanent de ce type pourrait ne pas suffire à combler les besoins courants et futurs d'espace budgétaire. En agissant sur les budgets publics dans la période limitée des discussions budgétaires annuelles, la base sur laquelle doivent reposer les gains d'efficacité, les économies et la réaffectation des ressources pourrait se révéler trop

limitée. Cela s'explique surtout par le fait que la plupart des décisions budgétaires qui peuvent être adoptées au cours de cette période concernent une fraction des ressources publiques, à savoir celle qui n'est pas dictée par des lois permanentes ou par des accords contractuels préexistants.

Cette fraction peut varier d'un pays à un autre selon les définitions et la structure des dépenses publiques. Aux États-Unis, par exemple, les « dépenses discrétionnaires » sont en réalité le seul sujet abordé lors du débat annuel sur le budget. Ces dépenses ne représentaient que 37 % du total des décaissements fédéraux en 2011, soit 9 % du PIB. Toutefois, la définition américaine couvre plusieurs programmes et postes budgétaires qui ne peuvent être rajustés qu'à la marge, comme les salaires des fonctionnaires fédéraux.

Tout cela donne à penser que les rajustements « à la marge » des dépenses discrétionnaires ne peuvent porter que sur une fraction des besoins d'espace budgétaire, même s'ils s'accumulent au fil du temps, comme le suggère Schick. Par exemple, si les gouvernements pouvaient, en utilisant les différents mécanismes décrits ci-dessus, réaliser des économies annuelles de 5 % au titre de leurs dépenses discrétionnaires, lesquelles représentent 20 % de leurs dépenses totales, le gouvernement moyen de l'OCDE aurait accumulé au bout de 10 ans des économies d'une valeur correspondant à 4,5 % du PIB¹⁶, soit moins de la moitié de la consolidation budgétaire requise au cours de la période 2009-2030 pour des pays comme le Japon, la Grèce, le Portugal, les États-Unis, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Irlande.

La capacité de ces outils de produire de l'espace budgétaire pourrait être réduite davantage par la diminution des rendements résultant de leur utilisation répétée. Par exemple, l'expérience des dividendes d'efficience a soulevé du mécontentement dans des pays comme l'Australie et les ministères d'exécution trouvent parfois le moyen de déjouer les dispositions de réexamen ou les règles de répartition¹⁷. Dans de tels cas, les estimations ci-dessus concernant le potentiel d'espace budgétaire pourraient même être trop optimistes.

¹⁶ Si on pose comme hypothèse un ratio moyen dépenses publiques/PIB de 45 %.

¹⁷ Dans bien des cas, le pouvoir des dispositions de réexamen a diminué par suite de l'adoption de dispositions de renouvellement (« sunrise clauses »), de sorte que les programmes ont été maintenus sans modification; quant aux règles de répartition, elles ont eu une influence limitée dans les pays où elles peuvent être satisfaites en augmentant les recettes – de manière réelle ou théorique.

IV. L'ESPACE BUDGÉTAIRE AU-DELÀ DE LA GESTION CLASSIQUE DES DÉPENSES

IV.1. Accroître la portée de la production d'espace budgétaire

Les exemples mentionnés dans la section précédente suggèrent que les pays devront sans doute faire appel à des méthodes de budgétisation peu classiques pour relever les défis actuels liés à la recherche d'espace budgétaire, ce qui signifie qu'ils devront non seulement recourir année après année à l'usage répété des outils proposés (et s'exposer à une baisse des rendements, comme on l'a donné à entendre), mais aussi aller au-delà de ces procédés.

On peut en effet rechercher de l'espace budgétaire en utilisant des moyens qui dépassent la portée et le cadre temporel des budgets annuels. Ces moyens peuvent inclure notamment l'application de cadres de gestion des dépenses aux dépenses fiscales, des études plus approfondies sur les partenariats public-privé en vue de limiter les engagements budgétaires et le passif éventuel, l'application des techniques du budget à base zéro aux programmes dans des domaines d'action gouvernementale sur une durée excédant le budget annuel, la mise en œuvre de programmes de limitation des coûts à moyen terme dans des domaines clés et l'élaboration structurée d'examen budgétaires ouverts et rigoureux visant les dispositions législatives permanentes à l'origine des dépenses publiques non discrétionnaires.

Dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont considérées comme des exceptions aux règles générales d'imposition qui avantagent certains contribuables, certaines transactions ou certaines recettes¹⁸. Ces exceptions – on parle souvent d'allègements fiscaux ou d'exonérations fiscales – sont généralement adoptées en vue de poursuivre un objectif microéconomique : on espère promouvoir des biens quelconques ou modifier le comportement des contribuables d'une manière économiquement ou socialement avantageuse. Bien entendu, ces objectifs sont très semblables à ceux de plusieurs programmes de dépenses. Toutefois, à la différence des dépenses publiques directes, qui sont généralement liées à des programmes (et parfois même à des échéances précises) et assujetties aux examens du processus budgétaire, les dépenses fiscales sont presque toujours adoptées en vertu de dispositions législatives permanentes, intégrées aux codes fiscaux, déduites des recettes fiscales et rarement évaluées à la lumière des avantages qu'elles sont censées procurer.

Les dépenses fiscales ont été créées pour une foule de raisons, et notamment pour stimuler l'investissement privé, promouvoir l'investissement dans les technologies propres et la recherche et le développement, favoriser la responsabilité sociale et les dons aux organismes de bienfaisance, encourager l'éducation et un sain style de vie, transférer des entreprises dans des régions éloignées ou défavorisées, faire en sorte que plus de livres et de journaux soient lus, etc. Cette liste est particulièrement longue dans les pays qui appuient l'initiative privée et ceux qui ont bénéficié de recettes inattendues liées à l'exploitation de ressources naturelles ou d'autres activités. Dans plusieurs pays, les dépenses fiscales ont pris de plus en plus d'ampleur au fil des ans et il est parfois difficile de se rappeler l'objectif ayant présidé à leur établissement. Cela dit, il est difficile d'y mettre fin, car elles font surgir de puissants groupes d'intérêt qui les revendiquent comme s'il s'agissait d'un droit.

¹⁸ Les dépenses fiscales sont « des dispositions du droit fiscal, des règlements fiscaux ou des pratiques fiscales qui réduisent ou reportent les recettes pour une catégorie relativement étroite de contribuables par rapport à un impôt repère » [traduction] (Anderson, 2008). Pour les administrations publiques, les dépenses fiscales sont une perte de recettes; pour le contribuable, elles sont une réduction de leurs impôts à payer. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les dépenses fiscales sont considérées comme des allègements fiscaux, des subventions fiscales ou des aides fiscales (Schick, 2007a).

L'asymétrie évidente dans la transparence et l'examen des dépenses fiscales a conduit les experts budgétaires et les organismes internationaux à préconiser certaines modifications destinées à assurer un traitement plus comparable à celui des dépenses classiques. Plus précisément, le Manuel sur la transparence des finances publiques (2007) du FMI propose que « les énoncés décrivant la nature et l'importance budgétaire des dépenses fiscales de l'administration centrale (...) doivent figurer dans les documents budgétaires » [traduction] (FMI, 2007). Quant aux pratiques optimales de l'OCDE sur la transparence des finances publiques, on y recommande que « les dépenses fiscales soient divulguées à titre d'information supplémentaire dans le budget » [traduction] (OCDE, 2002). Certains pays ont suivi partiellement cette recommandation. L'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, les États-Unis et les Pays-Bas incluent cette information sur les dépenses dans des annexes au budget annuel, tandis que l'Australie, le Canada, l'Italie et le Royaume-Uni incluent certains renseignements et analyses dans des rapports et documents séparés du budget. Cela dit, plusieurs pays ne rendent pas compte de leurs dépenses fiscales de manière périodique et rigoureuse. Et même dans les pays les plus avancés, l'utilisation de cette information dans les décisions budgétaires dépend pour une bonne part de la volonté politique et demeure loin de la discipline et des procédures législatives des budgets annuels.

Par conséquent, le temps est sans doute venu d'assujettir les dépenses fiscales aux mêmes mécanismes d'approbation et d'examen que les dépenses classiques. À cette fin, il conviendrait notamment d'en faire des postes ou des programmes séparés dans le budget, d'expliquer la logique qui les sous-tend, d'analyser les dispositions de réexamen et les règles de répartition, d'établir des mesures en vue de surveiller leur performance au fil des ans, d'évaluer leur incidence et de créer une contrainte budgétaire relative à leur coût. Ces mécanismes devraient s'appliquer sur une base périodique. On pourrait envisager de les approuver séparément des recettes régulières du budget, lesquelles devraient, selon l'avis des organisations internationales, être comptabilisées sur une base brute plutôt que nette.

Comme les dépenses fiscales représentent plus de 4 % du PIB¹⁹, les gains potentiels découlant d'un examen plus rigoureux des dépenses fiscales pourraient avoir un effet sensible sur l'espace budgétaire dans des pays comme le Canada, l'Espagne, le Royaume-Uni, les États-Unis (OCDE 2010a, 2010b).

Partenariats public-privé (PPP)

Depuis leur création au début des années 1990, les PPP sont devenus de plus en plus prisés comme moyen de mobiliser les ressources privées et les compétences techniques nécessaires à la mise en place d'infrastructures publiques. Plus précisément les PPP ont été définis comme des moyens d'assurer la prestation et le financement de services publics à l'aide d'une immobilisation lorsque les risques de projet sont partagés à long terme entre les secteurs privé et public (OCDE, 2008)²⁰. Les pays de l'OCDE comme le Royaume-Uni, l'Australie, la Corée, l'Espagne, le Portugal, le Mexique et le Chili ont utilisé les PPP sur

¹⁹ Les estimations des dépenses fiscales sont sensiblement limitées, et ce, pour plusieurs raisons. Les définitions des dépenses fiscales varient d'un pays à un autre par suite des différences de définition de leur régime fiscal repère, plusieurs dispositions fiscales prenant la formule de déductions; de plus la valeur des dépenses fiscales dépend généralement du niveau des taux d'imposition marginaux; enfin les estimations de certains pays portent sur tous leurs échelons de gouvernement tandis que celles d'autres pays concernent l'administration centrale seulement. Les données transmises à l'OCDE par les pays varient donc quant à leur couverture et à leur ventilation.

²⁰ Selon l'OCDE (2012a), les PPP sont « des arrangements contractuels à long terme conclus entre le gouvernement et un partenaire privé en vertu duquel ce dernier assure la prestation et le financement de services publics au moyen d'une immobilisation, en partageant les risques y afférents ». [traduction] Selon le FMI (2006, 2004), les PPP « désignent des arrangements en vertu desquels le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui sont traditionnellement offerts par le gouvernement » alors que, selon la Banque européenne d'investissement (Banque européenne d'investissement, 2004), les PPP sont des « relations établies entre le secteur privé et des organes publics souvent en vue d'introduire des ressources et/ou des compétences techniques du secteur privé et faciliter ainsi la fourniture d'immobilisations et la prestation de services du secteur public ». [traduction]

une très grande échelle au cours des 15 dernières années, allant jusqu'à utiliser ce mécanisme pour financer des investissements dans les infrastructures et la prestation de services dans les domaines du transport (voirie et chemins de fer), des services publics (énergie, eau), des services sociaux (santé, éducation et prisons), et même des services de communication et de technologie de l'information. Les PPP ont obtenu beaucoup de succès dans les pays en développement et la Banque mondiale et les Nations Unies ont créé des unités spéciales pour offrir une aide technique concernant l'établissement de bases institutionnelles et opérationnelles de programmes de PPP.

Les PPP ont été encouragés par les gouvernements pour plusieurs motifs, plus ou moins louables. En termes économiques, les PPP devraient être utilisés lorsqu'ils permettent une optimisation des ressources publiques que l'on ne pourrait obtenir autrement, et notamment lorsque le fournisseur du secteur privé peut gérer une infrastructure à un coût inférieur et avec une efficacité supérieure que le secteur public, lorsqu'il peut absorber les coûts imposés par le gouvernement et/ou lorsqu'il peut recouvrer les coûts plus efficacement au moyen d'un système de péage, de tarification ou de prélèvement de frais d'utilisation. Toutefois, beaucoup de pays ont utilisé les PPP pour éviter les contrôles de dépenses. Pourtant, ces avantages comptables et/ou réglementaires peuvent être obtenus aux dépens de la prudence budgétaire. S'il en est ainsi, c'est que les gouvernements recourent parfois à des paiements et à des droits ou à des garanties pour viabiliser un projet de PPP échappant aux examens critiques des budgets. Une telle situation peut devenir très sérieuse, car elle se traduit par un passif éventuel du gouvernement qui peut être corrélé à l'activité économique et aux recettes publiques. C'est ce qui se produit, par exemple, lorsque le gouvernement consent des garanties de trafic minimum ou de recettes minimales pour des routes en se fondant sur des estimations irréalistes du trafic observé en période de récession économique.

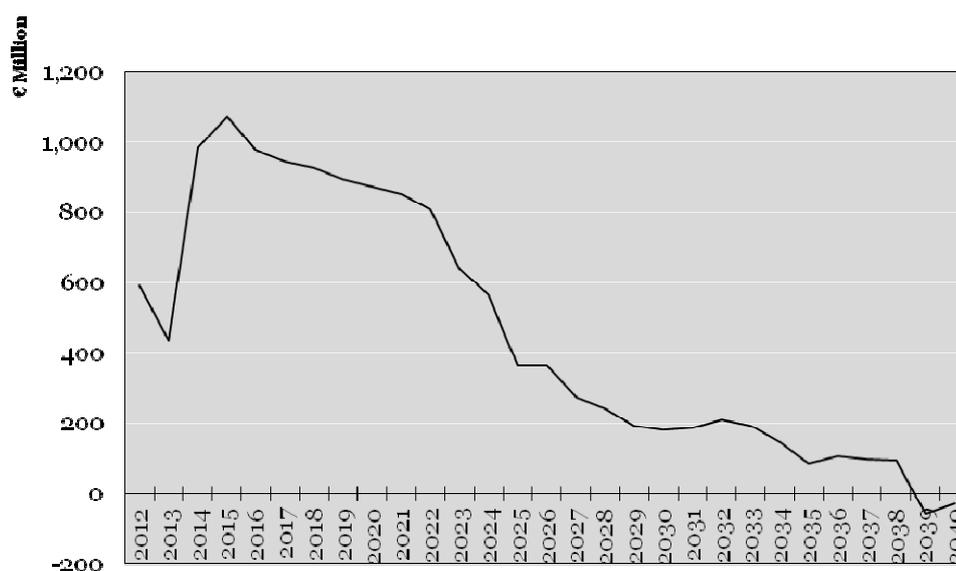
Pour réduire autant que possible ces risques et promouvoir une structure institutionnelle qui encourage le maintien de frais raisonnables et l'optimisation des ressources tout en protégeant l'intérêt public, l'OCDE a mis de l'avant une recommandation sur la gouvernance publique des partenariats public-privé. Celle-ci offre une base solide pour la production d'espace budgétaire au moyen de PPP. Plus précisément, les engagements de dépenses et le passif éventuel des PPP devraient être publiés et, lorsqu'ils atteignent un stade où ils compromettent sensiblement l'optimisation des ressources, ils devraient faire l'objet d'une révision en profondeur. Dans le cas de la phase de conception d'un programme, on aboutirait ainsi à l'exécution du projet au moyen de marchés publics classiques ou à une absence d'exécution.

Dans le contexte du débat sur l'espace budgétaire, deux éléments clés des PPP doivent être considérés. Premièrement l'enveloppe globale de l'investissement doit être abordable, et ce, que la prestation des services se fasse au moyen d'un PPP ou au moyen d'un contrat traditionnel de travaux publics. Il faut par ailleurs des projections économiques et budgétaires à moyen ou à long terme dont il sera tenu compte lorsque les instances politiques prendront une décision concernant le plan d'investissement global. Deuxièmement, il faut choisir la solution des marchés publics qui correspond à l'optimisation des ressources, ce qui exige que les compétences techniques clés soient offertes au secteur public et que le ministère des Finances joue un rôle clé en veillant à ce que l'on effectue des tests adéquats d'optimisation des ressources. Dans le cas des services en fonctionnement, il faut une vigilance constante pour garantir la poursuite de l'optimisation des ressources. Un élément clé de la mise en œuvre de ces mécanismes serait l'inclusion d'une annexe sur les PPP dans les documents budgétaires et la réalisation une fois tous les trois à cinq ans d'un examen général des engagements budgétaires découlant du portefeuille des PPP.

Une analyse plus rigoureuse des PPP pourrait se traduire par des gains potentiels substantiels liés au contrôle du passif éventuel et aux économies susceptibles d'être réalisées. Celles-ci pourraient découler surtout des engagements relatifs aux paiements futurs du gouvernement ou des droits versés aux exploitants privés. De tels engagements se font dans le cadre de projets où le recouvrement des coûts des usagers n'est pas possible. Dans une telle situation, les gains d'efficacité et de gestion du risque réalisés par le secteur privé doivent être substantiels pour compenser le rendement financier que l'exploitant privé

exigerait et la hausse potentielle de ses coûts de financement. Après quelques années, les montants versés par le gouvernement aux exploitants privés pourraient devenir relativement élevés dans le cas des pays ayant fait un usage plus intensif et systématique des PPP. C'est le cas du Portugal, où les PPP signés entre 2000 et 2008 avaient une valeur de 9,4 milliards d'euros, soit 5,4 % du PIB. Le rapport de 2011 sur les PPP de ce pays indique que les charges routières nettes acquittées par le gouvernement ont atteint 1 272 millions d'Euros en 2011, puis ont chuté en 2012 et en 2013, avant d'augmenter à nouveau pour atteindre environ 1 milliard d'euros (graphique 4).

Graphique 4. Charges routières nettes versées aux concessionnaires de PPP routiers, Portugal (en millions d'euros)



Mais les gains les plus importants découlant d'une gestion plus rigoureuse des PPP pourraient être ceux du passif éventuel. Ces gains peuvent être explicites, comme mentionné ci-dessus, ou implicites, ce qui se produit lorsque l'infrastructure et les services offerts par le truchement d'un contrat PPP deviennent trop politiquement visibles pour qu'on puisse tolérer leur échec. Cela donne aux exploitants privés le pouvoir d'exercer des pressions sur le gouvernement en vue de renégocier les contrats, ce qui peut accroître substantiellement les engagements budgétaires relatifs à un projet. Il y a de nombreux exemples où la renégociation des contrats dans la phase du fonctionnement, ou même dans celle de la construction, ont affaibli l'optimisation des ressources et, par conséquent, le caractère abordable des PPP. Guasch (2004) a constaté que, sur plus de 1 000 concessions octroyées en Amérique latine et dans les Caraïbes entre 1985 et 2000, il y a eu renégociation du contrat initial de 55 % des concessions en matière de transport, en moyenne trois ans après leur octroi. Ces renégociations ont été en majorité demandées par la partie privée et ont entraîné une hausse des tarifs dans 62 % des cas, des délais dans les obligations d'investissement dans 69 % des cas et une baisse des droits versés par la partie privée au secteur public dans 31 % des cas (Guasch, 2004; Meany et Hope, 2012). Peu d'indices autorisent à penser que la situation est très différente dans la plupart des autres pays de l'OCDE²¹.

²¹ Un cas célèbre de renégociation qui a produit des résultats satisfaisants est celui du tunnel traversant la ville de Sydney. Le risque de la demande avait été transféré au consortium, mais la demande des utilisateurs s'est révélée plus faible que prévu. De fortes pressions ont par la suite été exercées sur le gouvernement pour qu'il renfloue le consortium (autrement dit, pour qu'il prenne à sa charge le risque de la demande). À la fin, le projet n'a pas fait l'objet d'un renflouage et le PPP a été réaménagé et rendu viable (Graham, D. 2010). Ce qu'il importe de signaler,

Budget base zéro (BBZ)

Le BBZ est apparu dans les années 1970 et se voulait une solution de remplacement à la planification, programmation, préparation du budget (PPPB) (*PPBS* en anglais) permettant de mieux gérer les pressions budgétaires liées aux crises pétrolières. Le BBZ privilégie les analyses du financement des programmes permanents et pose comme hypothèse que les programmes sont en voie de création. Il invite donc à poser des questions fondamentales sur leur justification, leur conception et les choix opérationnels, l'objectif étant d'établir une base de comparaison des programmes et de prendre des décisions plus radicales en matière de financement, sans exclure la possibilité d'y mettre fin ou de procéder à une nouvelle répartition des ressources.

Bien que techniquement attrayant, le BBZ s'accordait mal avec le processus budgétaire établi en fonction des priorités politiques et des contraintes de temps. Autrement dit, il n'y avait pas assez de temps pour appliquer ce type d'analyse à tous les programmes gouvernementaux au cours des préparatifs budgétaires. Et lorsque l'on parvenait à l'appliquer, les conclusions n'étaient pas susceptibles d'être mises en œuvre à cause du caractère irrécupérable des coûts ou du manque d'appui politique. Les gouvernements ont ainsi été conduits à abandonner le BBZ ou à le remplacer par des versions plus simples. Cela dit, le BBZ a survécu dans le secteur privé, de sorte que plusieurs entreprises, surtout dans les industries aux prises avec des transformations soudaines, l'utilisent encore aujourd'hui.

Pour ces entreprises, le BBZ permet l'intégration d'objectifs stratégiques de haut niveau au processus budgétaire en les associant à des domaines fonctionnels particuliers de l'organisation où les coûts sont d'abord regroupés, puis évalués à la lumière des résultats antérieurs et des attentes courantes. Ce processus donne à la haute direction la possibilité d'évaluer la performance des gestionnaires et des équipes, de réaménager en profondeur leurs structures de coût et de réduire les dépenses relatives aux fonctions de soutien tout en stimulant l'efficacité et la compétitivité. Le BBZ commence par un examen de l'entreprise et demande quelles activités et ressources sont requises pour soutenir la concurrence dans les conditions courantes et futures de marché (Cichocki et coll., 2012).

Comme le BBZ prend du temps, certaines entreprises ont recours à un budget annuel continu où l'on procède à tous les trois à cinq ans (ou lorsqu'il y a un changement important dans le fonctionnement de l'entreprise) à des exercices budgétaires à base zéro. Une organisation peut ainsi bénéficier des avantages du budget base zéro sans être assujettie aux pressions excessives afférentes à la budgétisation annuelle classique.

L'organisation peut ainsi conclure que le BBZ demeure possible lorsqu'il est effectué en dehors du processus budgétaire classique et que l'on dispose de suffisamment de temps pour l'analyse et la mise en œuvre, tout comme dans le secteur privé. Une méthode concrète pour ce faire consisterait à appliquer le BBZ à une série d'exercices de deux ou trois ans se chevauchant et ciblé sur des programmes plus importants ou à un ensemble de programmes axés sur un même objectif. Le processus d'examen et de discernement devrait inclure une détermination claire des programmes devant être analysés, s'attaquer aux questions habituelles du BBZ sur la justification d'un programme et sur les solutions de remplacement, convenir d'un ensemble de mesures concrètes – y compris de financement – et de leur mise en œuvre dans un cadre pluriannuel. Le recouvrement de ce travail signifie qu'il y aurait, à chaque point dans le temps, des exercices dans différents secteurs à différentes étapes d'élaboration.

c'est que les mêmes conditions se sont appliquées (le contrat est demeuré intact, il n'y a pas eu de modification de la répartition du risque ou de la formule de tarification, et les obligations du secteur privé ont été transférées aux nouveaux propriétaires).

Pour être cohérent et efficace, un projet comme celui-là doit clarifier deux questions : (i) qu'est-ce qui le différencie des évaluations classiques? (ii) comment serait-il lié au processus budgétaire ordinaire? Concernant la première question, le BBZ diffère des évaluations en raison de la priorité qu'il accorde au financement et de son organisation en fonction des objectifs de programme particuliers. Les deux questions que pose le BBZ ont pour objet de déterminer s'il convient que le gouvernement poursuive un certain objectif et, dans l'hypothèse d'une réponse affirmative, quels changements apporterait-on au programme si celui-ci n'était qu'en voie d'élaboration. Concernant le lien avec le processus régulier du budget, il devrait aller de soi que ce type d'exercice – y compris les évaluations, les examens et les programmes de limitation des coûts décrits ci-dessous – exige une élaboration supplémentaire de la phase d'évaluation et de programmation du cycle budgétaire, et peut-être même une modification d'ordre institutionnel. Ces questions sont analysées plus en profondeur dans la prochaine section.

Il est difficile d'évaluer les gains potentiels au moyen d'un projet de BBZ comportant des chevauchements, car ses avantages proviennent surtout du côté méthodologique et concernent plus ou moins les mêmes catégories de dépenses qui peuvent être analysées au moyen de l'évaluation de programmes. Il semble que l'on puisse manifestement réaliser des synergies en combinant les approches du BBZ avec les examens stratégiques de dépenses. De fait, leurs objectifs et, dans une large mesure, leurs méthodes, semblent se recouper. L'élément clé de l'examen stratégique est l'obligation politique de soumettre des propositions concrètes pour réaliser des économies. Combiner un tel mandat à la rigueur du BBZ ne devrait pas soulever de difficultés; comme on l'a mentionné ci-dessus, tout indique que l'on a eu recours à cette approche dans certains examens de dépenses.

Programmes de limitation des coûts

Les dépenses au titre de certains programmes ne sont pas déterminées par les priorités ou les objectifs, mais par les coûts. C'est notamment le cas des secteurs qui sont fortement tributaires de puissants fournisseurs, qu'il s'agisse de professionnels/spécialistes, d'entrepreneurs ou de fournisseurs privés. Dans ces situations, l'organisation industrielle peut aller fortement à l'encontre de l'intérêt public et soutirer des ressources considérables en exerçant une pression progressive sur les coûts. Les gouvernements pourraient alors recourir à des stratégies de conception pour pallier de telles pressions ou pour se placer dans une meilleure position de négociation.

Un bon exemple à cet égard est la santé aux États-Unis. Le coût de la santé est un sujet controversé depuis plusieurs années. Au cours des dernières décennies, la part des dépenses de soins de santé dans l'économie nationale augmente et on prévoit qu'après avoir passé de 10 % du PIB en 1985 à 17 % du PIB en 2010, elle atteindra 25 % en 2037.

Ces dernières années, diverses innovations et expériences en matière de politique de la santé ont été tentées aux États-Unis en vue de rehausser la qualité des soins, le contrôle des coûts et l'ampleur de la couverture. Le *Patient Protection and Affordable Care Act*, proclamé en mars 2010, a pour objet principal d'élargir la portée de l'assurance maladie à plus de 30 millions de citoyens américains non assurés, et ce, sans accroître le déficit. Cette loi comporte également les premières mesures destinées à limiter la croissance rapide des coûts des soins de santé. Tant l'administration publique que les assureurs privés ont adopté des mesures de limitation des coûts visant à freiner la hausse des montants versés aux prestataires de services de soins de santé.

Une stratégie de limitation des coûts doit reposer sur une perspective à moyen terme et être en mesure de se maintenir et de s'adapter au fil du temps. Elle exige que l'on examine les domaines qui étaient autrefois considérés comme « intouchables ». Dans le cas des entreprises privées, les chefs de la direction et les conseils d'administration s'attendent à des baisses rapides de coûts, et ce, sans préjudice aux activités des

entreprises. Les mesures de limitation des coûts exigent donc une très grande collaboration entre les groupes fonctionnels.

Les économies susceptibles d'être dégagées de stratégies bien conçues de limitation des coûts peuvent être substantielles. Dans le seul secteur de la santé, les projections de l'OCDE indiquent que les dépenses de santé augmenteront au cours des 50 prochaines années. Dans un scénario de *tension sur les coûts* où aucune mesure de limitation ne serait prise, les dépenses de santé pourraient atteindre 14 % du PIB en 2060; dans un scénario de limitation des coûts, on projette qu'elles atteindront 9,5 % en 2060 (OCDE, 2012b).

Dispositions législatives permanentes

Dans tous les pays de l'OCDE, la plus grande part des dépenses publiques ne découle pas de décisions budgétaires discrétionnaires, mais de dispositions législatives permanentes. C'est le cas de la plupart des mesures de protection sociale, qui représentent environ un tiers des dépenses de l'administration publique, et d'une bonne part des efforts au titre de l'éducation, de la santé et de la sécurité et de l'ordre public, qui représente un autre tiers. Ces dépenses ne sont généralement pas touchées par les budgets parce que leur portée se limite à un an; même si le budget annuel modifie une dimension des dépenses, la modification est temporaire par rapport aux dispositions permanentes inscrites dans les lois.

Les dispositions législatives permanentes limitent la capacité des législatures d'examiner et de modifier les priorités de dépenses. Bien qu'il soit toujours possible de réviser une loi en vigueur en adoptant de nouvelles dispositions législatives, les nombreuses étapes requises pour l'adoption d'une nouvelle loi et l'opposition potentielle des groupes d'opposition dans la société exposés aux effets préjudiciables des modifications législatives font qu'il est difficile de modifier une loi. Les dispositions législatives qui créent une affectation permanente de crédits permettent de verser des fonds sans que la législature n'intervienne. Même lorsque les dispositions législatives précisent que le financement sera assuré au moyen du processus d'affectation des crédits, elles peuvent imposer le crédit, de sorte que la législature ne peut apporter aucune modification (ou très peu) au montant de financement. C'est ce qui se passe, par exemple, dans le cas des dépenses au titre de Medicaid aux États-Unis.

Compte tenu de l'ampleur de ces droits, certaines législatures ont cherché à contrôler davantage leur croissance au moyen du processus budgétaire. En Suède, par exemple, les plafonds de dépenses établis par le Riksdag ont vu leur portée s'accroître de sorte qu'ils s'appliquent maintenant au régime des pensions de vieillesse, qui ne fait pas partie du budget de l'administration centrale. Si les dépenses au titre des droits existants excèdent ces plafonds, le gouvernement est tenu de déposer des budgets supplémentaires de dépenses à l'approbation du Riksdag. La législature italienne doit également approuver les dépassements de crédit relatifs aux programmes de droits. Ces législatures ne peuvent généralement pas rejeter ces demandes d'approbation de dépenses supplémentaires, mais elles ont au moins la possibilité de faire part de leurs préoccupations au sujet des politiques poursuivies.

Les responsables des budgets se plaignent souvent du peu de flexibilité des budgets par suite du poids des dispositions législatives permanentes. Celles-ci, toutefois, font partie du jeu politique et constituent un choix de société, plusieurs fonctions de l'État étant définies comme permanentes et certaines prestations comme un droit. Que cela plaise ou non aux responsables des budgets, ces décisions ont priorité sur leur pouvoir de réaménager les ressources dans le processus budgétaire. Le vrai problème apparaît lorsque les conséquences budgétaires des dispositions législatives permanentes ne sont pas pondérées adéquatement au moment où on les discute. De fait, malgré leur importance budgétaire, les dispositions législatives permanentes ne sont généralement pas assujetties à la même rigueur que les crédits budgétaires annuels. Il arrive assez fréquemment que l'on soit témoin de propositions législatives qui, bien qu'elles occasionnent

peu de dépenses dans un avenir immédiat, créent d’immenses engagements à long terme, ce qui accroît considérablement le risque de contradictions dans le temps concernant les décisions budgétaires.

On pourrait accroître la rigueur des examens budgétaires des dispositions permanentes à l’aide de divers outils et de règles procédurales. Les propositions législatives qui ont une incidence budgétaire tendent à être officiellement approuvées ou avalisées par le ministre des Finances et analysées séparément par des comités parlementaires des finances; dans certains pays, les parlementaires peuvent voter uniquement pour ou contre et ne sont pas autorisés à commenter les propositions provenant du pouvoir exécutif ayant une incidence budgétaire; les propositions législatives peuvent être précédées d’un livre blanc qui analyse leur incidence budgétaire; et le projet de loi peut ensuite s’appuyer sur ces analyses; des institutions budgétaires indépendantes (notamment le *United States Congressional Budget Office (CBO)*, le Bureau du directeur parlementaire du budget (BDPB) du Canada, le Bureau du budget de l’Assemblée nationale coréenne (BBAN), le Bureau néerlandais d’analyse des politiques économiques, le Conseil de la politique budgétaire de la Suède, et le Bureau de la responsabilité budgétaire du Royaume-Uni peuvent être invités à fournir des estimations indépendantes des conséquences budgétaires des dispositions législatives proposées; la mise en œuvre des dispositions législatives peut être conditionnelle à la disponibilité de ressources, ce qui signifie que le gouvernement peut la reporter s’il n’y a pas de financement adéquat, ou les dispositions législatives peuvent exiger que l’on rajuste des paramètres clés pour assurer la viabilité budgétaire.

Pour assurer une gestion efficace des engagements budgétaires par le biais de dispositions législatives permanentes, il ne suffit pas d’avoir un ou plusieurs de ces mécanismes en place. Encore faut-il les articuler pour d’abord assurer l’efficacité des freins et contrepoids appropriés, pour être en mesure d’envisager des scénarios de remplacement concernant les obligations afférentes à un programme et pour prévoir des soupapes de sûreté. La hausse des pressions budgétaires résultant de la transition démographique a favorisé des progrès en ce sens. Aujourd’hui, les décisions en matière de retraite sont périodiquement informées par des études actuarielles, effectuées généralement par des spécialistes indépendants et des organisations internationales et comportant des scénarios autres que les scénarios de référence. En outre, certains pays suivent l’exemple de la Suède qui, dans les années 1990, alors que le pays a transformé un régime de pension à prestations déterminées à deux niveaux remontant à 1960 en un assemblage de cotisations notionnelles déterminées, de régimes par répartition et de régimes à cotisation déterminée (Palmer, 2000). Cette réforme a créé un mécanisme permettant de rajuster automatiquement l’âge de la retraite afin de garantir l’équilibre actuariel du régime dans un contexte de changement démographique.

Par-delà ces exemples de pratiques exemplaires, toutefois, les pays ont encore beaucoup de données à mettre en commun puisque l’étude des institutions qui façonnent les décisions budgétaires enchâssées dans les dispositions législatives permanentes est beaucoup moins avancée que l’analyse des budgets.

On trouvera au tableau 7 certaines caractéristiques des cinq mécanismes décrits ci-dessus. Le tableau réaffirme l’idée que ces mécanismes peuvent augmenter les chances de produire de l’espace budgétaire, mais qu’il pourrait tout de même varier sensiblement d’un pays à l’autre puisque les dépenses fiscales, les PPP et le poids des programmes exerçant une poussée sur les coûts peut varier sensiblement en raison des choix des gouvernements dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques. Les exercices de BBZ et les évaluations budgétaires des dispositions législatives permanentes peuvent avoir une incidence plus universelle.

Tableau 7. Mécanismes permettant de créer de l'espace budgétaire au-delà du cadre budgétaire annuel

Mécanisme	Accent	Acteurs clés	Potentiel d'espace budgétaire	Risques/défis
Rationalisation des dépenses fiscales	Dépenses fiscales	BBC, administration fiscale, législature,	Élevé dans certains pays (États-Unis, Mexique)	Coopération de la législature, résistance des groupes de pression
Examens des portefeuilles PPP	Engagements budgétaires et passif éventuel relatifs au PPP	Ministère des Finances, BBC, unité PPP	Élevé dans certains pays (Espagne, Portugal, Royaume-Uni, Mexique, Chili)	Manque de flexibilité des contrats, coûts irrécupérables
Exercices de budgétisation à base zéro se chevauchant	Gros programmes Ensemble de programmes axés sur un même objectif	Ministère des Finances, BBC, chef de gouvernement, ministères d'exécution, bureau des évaluations	Plus élevé et à moyen terme, possibilités de chevauchement avec les évaluations et les examens	Résistance des groupes de pression, coopération des ministères d'exécution
Programmes de limitation des coûts	Poussée des coûts dans les domaines déterminés par l'offre	BBC, ministères d'exécution, autorités adjudicatrices, autorités en matière de concurrence	Élevé dans certains secteurs (santé, défense)	Résistance des groupes de pression, coopération des ministères d'exécution
Viabilité budgétaire des nouvelles dispositions législatives	Dispositions législatives permanentes ayant des conséquences budgétaires	Ministère des Finances, BBC, législature, institutions budgétaires indépendantes	Élevé	Coopération de la législature, compétences techniques autonomes

Source : Analyse de l'auteur.

Toutefois, le tableau 7 suggère que, pour réaliser ce potentiel d'espace budgétaire, il faudra déployer d'autres efforts pour assurer une participation des acteurs autres que les BBC, pour mobiliser le soutien politique et pour relever les défis de mise en œuvre. Une comparaison avec le tableau 6 démontre clairement que la recherche d'espace budgétaire au-delà du processus budgétaire ordinaire exigera plus d'acteurs, dont certains organes publics existants comme les administrations fiscales, les autorités adjudicatrices et les autorités en matière de concurrence, ainsi que certains organes qu'il faudra peut-être créer, comme des unités PPP²², un bureau d'évaluation ou une institution budgétaire indépendante²³. Certains de ces mécanismes exigeraient en outre la coopération de la législature, ce qui présuppose en

²² Étant donné la complexité des PPP et leur utilisation relativement peu fréquente, il faudra peut-être concentrer les compétences techniques essentielles à la poursuite de l'optimisation des ressources dans une unité PPP mise à la disposition des autorités concernées. Une fonction d'unité PPP peut être exercée par plusieurs unités complémentaires. L'unité PPP peut combler les écarts relatifs à certaines compétences particulières, pallier un manque de coordination ou assumer des coûts élevés de transaction. On devrait s'attaquer aux carences institutionnelles en tenant compte des besoins du pays et du contexte institutionnel. L'unité PPP devrait permettre aux autorités (p. ex. les ministères d'exécution) de créer, de gérer et d'évaluer un PPP de manière efficace et efficace (OCDE, 2012a).

²³ On assiste à une multiplication des institutions budgétaires indépendantes (IBI) dans les pays membres de l'OCDE. Particulièrement dans la foulée de la crise financière, les gouvernements (ainsi que les organismes régionaux et internationaux et les milieux universitaires) tablent sur les IBI pour accroître la discipline budgétaire et établir une plus grande transparence et une plus forte obligation de rendre compte. Seulement au cours de la dernière décennie, différentes IBI sont apparues en Corée (2003), en Suède (2007), au Canada (2008), en Hongrie (2009 – l'IBI a été toutefois abolie en 2011), en Slovaquie (2010), au Royaume-Uni (2010), en Australie, en Irlande, au Portugal et en République slovaque (2011-2012) (OCDE, 2012c).

contrepartie la participation des autorités politiques dans le domaine des finances publiques. Par-delà l'empressement des législateurs à coopérer, il faudra sans doute aussi établir des procédures et les organes pour le faire puisque, dans plusieurs pays, les comités parlementaires sur le budget sont convoqués uniquement pour des discussions portant sur le budget annuel.

Au tableau 7 figurent également certains risques et défis afférents à ces mécanismes, dont la mise sur pied exige un effort supplémentaire. La plupart de ces risques ont pour origine les intérêts spéciaux soutenus par les prestations budgétaires, surtout celles qui sont moins visibles, comme les dépenses fiscales et les tensions sur les coûts émanant des fournisseurs de services essentiels. Dans le cas des PPP, les fournisseurs peuvent acquérir beaucoup de pouvoir dès lors que les projets deviennent une priorité politique et que les coûts irrécupérables rendent un abandon économiquement coûteux et politiquement gênant. Pour relever ces défis et rationaliser les dépenses, il pourrait être nécessaire d'obtenir l'appui des autorités politiques et des législateurs. La divulgation publique des examens, des évaluations et des audits peut être utile à cet égard. Toutefois, les compétences techniques spécialisées et indépendantes pourraient ne pas être faciles à trouver et le lancement d'un programme d'espace budgétaire de ce type pourrait exiger que l'on s'attaque aux besoins institutionnels dès le départ.

IV.2. Défis analytiques et institutionnels

Les mécanismes décrits ci-dessus ne devraient pas être interprétés comme une façon de dispenser les gouvernements de l'obligation de se concentrer sur les résultats et la performance, mais comme un moyen d'accompagner leurs efforts en ce sens. Créer de l'espace budgétaire ne devrait pas être un objectif en soi, mais un moyen de sauvegarder des ressources publiques rares et de les affecter à des objectifs prioritaires.

Pourtant, si une des limites de l'établissement de budgets par programmes dans les pays de l'OCDE a été la capacité d'influer sur les décisions budgétaires concrètes, un tel risque pourrait également s'appliquer à une trousse d'outils élargie. Que les mécanismes supplémentaires proposés aient une capacité plus grande de produire de l'espace budgétaire pour retenir l'attention des acteurs du processus budgétaire ne suffit pas, surtout si ces mécanismes fonctionnent en dehors du processus budgétaire; il faudra sans doute un soutien analytique, opérationnel et institutionnel supplémentaire pour assurer un lien solide entre les données et la prise de décision.

Défis analytiques

Dans l'ordre analytique, l'effort principal doit avoir pour objet de renforcer les liens entre les budgets annuels et les scénarios budgétaires à moyen terme. Si l'espace budgétaire est déterminé en fonction d'un horizon à moyen terme, il renvoie non seulement à l'espace budgétaire d'aujourd'hui, mais aussi à celui de demain.

Plusieurs pays de l'OCDE ont élaboré des scénarios budgétaires à moyen terme ces dernières années. Les cadres à moyen terme portent généralement sur une période de trois à cinq ans et visent à accroître la consolidation budgétaire en combinant des plafonds annuels normatifs à des estimations descriptives. Les estimations ont pour objet d'indiquer ce que seront les dépenses, les recettes et la position budgétaires sous réserve de certaines hypothèses. Les plafonds sont des cibles établies par les gouvernements concernant les dépenses totales ou les dépenses par secteurs sur le moyen terme.

Depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980, plusieurs pays de l'OCDE ont introduit des estimations pluriannuelles (scénarios de référence) dans leur processus de préparation du budget annuel. Aujourd'hui, on les trouve dans les législatures des 32 pays de l'OCDE. En préparant des estimations à terme en vue de les transmettre à la législature, environ un tiers (12) des pays de l'OCDE les préparent à un niveau global, cinq à celui des ministères et huit à celui des postes budgétaires. Les estimations à terme de

L'Islande sont préparées à l'échelon fonctionnel au sein de chaque ministère, tandis que celles du Portugal sont préparées à celui des postes de programme. Les estimations des dépenses à moyen terme peuvent être préparées de façon plus détaillée que celles qui sont transmises à la législature dans le cadre du processus d'approbation budgétaire. En Finlande, par exemple, les estimations des dépenses à moyen terme sont préparées pour trois ans à l'échelon des postes budgétaires, mais les données transmises à la législature le sont sous forme de résumé.

Toutefois, le même ensemble de données révèle que l'approche à l'égard de ces scénarios diffère d'un pays à l'autre. Certains pays tendent à les préparer sous forme de scénarios budgétaires pluriannuels conçus avec l'aide du ministère des Finances, du BBC et des ministères d'exécution, tandis que d'autres conçoivent les scénarios à moyen terme comme des exercices de simulation décrivant notamment l'incidence financière des principaux choix au plan des politiques sectorielles. Un troisième groupe de pays élabore des cadres de dépenses à moyen terme et analyse les engagements existants à la lumière des contraintes budgétaires globales du gouvernement. Ce dernier type d'exercice semble mieux convenir à une analyse pluriannuelle de l'espace budgétaire.

Dans la foulée de la grande récession, plusieurs analystes et responsables de politique ont centré leur attention sur les questions de viabilité financière. On définit généralement celle-ci comme une situation où un emprunteur est censé être en mesure de continuer d'acquitter le service de sa dette sans apporter de correction future foncièrement irréaliste au solde des recettes et des dépenses (FMI, 2002). Comme l'indique la section 2, il s'agit bien là de l'horizon temporel adopté pour les projections de l'OCDE relatives aux besoins de consolidation budgétaire et d'où proviennent nos conclusions sur le besoin d'espace budgétaire.

L'analyse de la viabilité budgétaire exige des projections sur un terme plus long que celui des cadres à moyen terme de trois à cinq ans. On analyse généralement la viabilité budgétaire sur un horizon de 10 à 20 ans, ce qui correspond à l'horizon utilisé pour les échéances des obligations d'État. De telles projections à long terme permettent de déterminer le profil chronologique de dépenses qui évoluent graduellement et cumulativement au fil des ans et au gré non seulement des politiques gouvernementales, mais aussi des tendances démographiques, comme les dépenses de retraite, de santé et d'éducation. Dans le cas des dépenses de retraite et de santé, plusieurs pays ont effectué des analyses à plus long terme encore pour capter l'intégralité de l'incidence de la transition démographique que l'on trouve parfois intégrée aux études actuarielles. Ces analyses peuvent offrir de bonnes indications concernant les engagements et droits budgétaires adoptés en vertu de dispositions législatives permanentes pressurant l'espace budgétaire.

Plus l'horizon de l'analyse budgétaire est éloigné, plus l'analyse est sensible aux hypothèses et aux méthodes qui la sous-tendent. C'est pourquoi plusieurs projections incluent un éventail de scénarios encadrant un scénario de référence. Ces scénarios peuvent tenir compte des décisions relatives aux politiques, des paramètres et de l'évolution à moyen terme et à long terme des recettes publiques. Dans une perspective d'espace budgétaire, les scénarios de remplacement peuvent donner une idée de la vulnérabilité de cet espace.

Le problème central des exercices budgétaires pluriannuels est la définition des limites de dépenses, lesquelles présupposent des choix de politique budgétaire. L'existence de règles de politique budgétaire peut aider à résoudre ce problème. Ces dernières années, plusieurs pays ont adopté de telles règles, la plus importante étant la règle budgétaire afférente à « l'Entente budgétaire » conclue par les chefs des pays européens au début de 2012. Certaines règles budgétaires peuvent en outre être liées à des objectifs de viabilité à long terme.

Les règles budgétaires revêtent une importance particulière pour l'analyse de l'espace budgétaire et pour sa production puisqu'elles confèrent plus de certitude à un côté de l'équation – les plafonds de dépenses – ce qui permet de concentrer les efforts sur les engagements visant de telles limites.

Rajustements opérationnels

D'un point de vue opérationnel, la principale question est de savoir comment les données relatives aux mécanismes d'accroissement d'espace budgétaire peuvent être effectivement utilisées pour appuyer les décisions budgétaires. Cela pourrait exiger que l'on révise le cycle budgétaire pour déterminer quand, comment et par qui ces décisions fondamentales doivent être adoptées et quelles modifications pourraient être effectuées pour s'assurer que l'information est pertinente et en temps et en heure, d'une part, et que les procédures permettent sa prise en compte dans le processus de prise des décisions budgétaires, d'autre part.

À cette fin, il conviendrait, premièrement, d'enrichir et de donner une attention suffisante à la phase d'évaluation du cycle budgétaire. L'évaluation est généralement décrite comme une phase du budget, mais, dans plusieurs pays, on ne lui accorde pas le temps, les apports et l'attention qu'elle mérite. Certains pays, comme les Pays-Bas, le Chili et le Royaume-Uni, ont reconnu ce fait et modifié le programme de travail du pouvoir exécutif et de la législature pour lui accorder une attention suffisante avant le dépôt d'un budget. Comme l'indique l'expérience de ces pays, il pourrait en résulter l'établissement d'un programme adéquat pour la phase d'évaluation du budget et l'adoption des modalités selon lesquelles les données seront analysées et les conclusions tirées et transmises aux prochaines phases du cycle budgétaire.

Dans cette veine, l'articulation des différents outils et dispositifs analytiques devrait également être prise en considération. Bien qu'il semble inévitable que certains types d'analyse – comme l'évaluation des dépenses fiscales, le budget à base zéro ou les programmes de limitation des coûts – exigent un calendrier différent de celui du budget, ils pourraient être considérés comme une source d'apports à des évaluations de nature plus budgétaire. On pourrait ainsi obtenir un contenu analytique plus rigoureux des examens de dépenses – qui pourraient par ailleurs n'être rien de plus que des exercices peu pratiques de réduction des dépenses – et soustraire les outils de nature plus analytique à la pression immédiate de préparer des recommandations à caractère proprement budgétaire. Comme nous le soutiendrons ci-dessous, cette architecture opérationnelle pourrait également faciliter une division des tâches entre le ministère des Finances, le Bureau du budget, les ministères d'exécution et les organismes d'évaluation indépendants.

Mais la principale modification qui pourrait être requise consisterait à accorder une attention particulière à la question de l'espace budgétaire avant l'attribution des ressources. Nous avons déjà signalé que la pratique la plus courante aujourd'hui dans les BBC consiste à examiner, contester et négocier les estimations de coûts dans le cadre de la préparation du budget. Pourtant, cela se fait au niveau sectoriel dans le cadre d'un exercice lié à l'attribution des ressources. Dans un tel contexte, si les révisions de coûts permettent de dégager des économies, celles-ci seront facilement absorbées par les échelons plus élevés d'activité ou serviront à combler les besoins de financement d'autres programmes du même secteur. Tout cela compromet simultanément la production d'espace budgétaire et l'amélioration des résultats puisque plusieurs décisions sont en réalité des « accords à l'interne » laissant peu de place à l'analyse des données. Pour améliorer le processus budgétaire, on pourrait séparer davantage la production d'espace budgétaire de son attribution, d'une part, et utiliser cet espace pour attribuer des ressources de manière plus compétitive entre les secteurs et ministères, d'autre part.

Entre autres choses, la phase d'évaluation du budget devrait être considérée comme un exercice visant à déterminer les sources d'espace budgétaire au moyen des données provenant de la trousse d'outils proposée ici. Une fois les sources déterminées, les budgets sectoriels pourraient être réduits aux niveaux législatifs minima en déduisant les dividendes d'efficacité et en rajustant l'attribution des ressources aux programmes et aux services là où les évaluations, les examens de dépenses et les exercices de BBZ ont fait

ressortir des possibilités de rationalisation. La différence entre le plafond global des dépenses, déterminé en vertu de la politique budgétaire, et ce niveau minimum de dépenses, permettrait de dégager l'espace budgétaire devant être attribué dans une deuxième étape.

Pour attribuer de l'espace budgétaire, au lieu de fixer des plafonds de dépenses sectorielles, on pourrait inviter les ministères et organismes à proposer des offres dans le cadre d'un processus plus ouvert et plus concurrentiel. Ce processus peut être régulé pour accroître les données et les engagements qui sous-tendent les propositions. Par exemple, on pourrait exiger que les offres budgétaires comportent une justification technique et une articulation aux objectifs clés du gouvernement en vue de fournir des données sur lesquelles reposeraient les décisions. Les évaluations *ex ante* pourraient être étoffées dans ce processus, notamment grâce à une analyse rigoureuse des bénéfices et des coûts d'une prestation directe des services, à la sous-traitance et à la promotion du changement au moyen de la réglementation.

Les programmes dont le financement serait réduit dans la première phase ne devraient pas être empêchés de recouvrer leur financement dans la deuxième – ce qui pourrait réduire la résistance à l'espace budgétaire – mais, pour ce faire, ils devraient offrir une meilleure justification et des engagements clairs relatifs aux améliorations.

Rééquilibrage institutionnel

Les modifications du processus d'élaboration du budget devraient tenir compte du besoin d'équilibre entre une discipline budgétaire du haut vers le bas et une optimisation de l'attribution des ressources du bas vers le haut. Un tel équilibre influe également sur les rôles des différents acteurs du processus budgétaire. À cet égard, il convient de signaler que les efforts en vue d'accroître l'espace budgétaire n'ont rien à voir avec une centralisation des pouvoirs au niveau du BBC ou du ministère des Finances. Bien au contraire, ils postulent que ces organismes ne peuvent à eux seuls concilier la politique budgétaire et les objectifs d'efficacité du gouvernement. Le point névralgique de la discipline budgétaire, c'est que l'austérité et l'efficacité gouvernementale sont contrôlées par une masse critique d'intervenants qui influencent le processus budgétaire.

Ce point a été souligné récemment par Schick : « La leçon à tirer des pays disciplinés, c'est que chaque pays doit acquérir la volonté d'établir des règles et de s'y soumettre, d'être prudent dans sa gestion budgétaire, de lutter pour obtenir des résultats et de surveiller l'efficacité des programmes dans le décaissement des fonds publics. Les personnes étrangères au processus peuvent guider et encourager, mais la qualité la plus importante est que les chefs de gouvernement, les gestionnaires de programme et les citoyens ambitionnent de faire ce qu'il convient de faire. » (Schick, 2012). Il s'ensuit que la discipline budgétaire devrait être prise en compte par une masse critique d'intervenants budgétaires, lesquels peuvent être indispensables à l'élaboration du type de mécanismes d'espace budgétaire dont il est question ci-dessus.

En plus d'aligner les mesures incitatives selon les modalités suggérées ci-dessus, on devrait accorder une attention particulière à l'exécution des engagements et accords budgétaires. La contrepartie de l'apport d'espace budgétaire à la capacité de se conformer aux cibles de la politique budgétaire est de réduire l'incertitude entourant le financement futur des principaux programmes et services des ministères et organismes d'exécution. À cet égard, l'engagement de ces derniers d'honorer les normes de performance devrait se refléter dans un engagement de l'autorité budgétaire à offrir les niveaux de financement convenus, surtout lorsque les deux sont appuyés par une évaluation, un examen des dépenses ou un exercice de BBZ.

L'ouverture et la réciprocité peuvent contribuer à conférer aux mécanismes d'espace budgétaire la légitimité qu'il leur faut s'ils doivent se maintenir au-delà de la période d'urgence immédiate. Un autre

élément qui pourrait contribuer à la poursuite de cet objectif est l'équité dans le traitement des différents secteurs de dépenses.

Un problème dont ont été témoins plusieurs pays, c'est que les indicateurs de performance et les évaluations tendent à être concentrés disproportionnellement dans certains secteurs de dépenses. Par exemple, en se fondant sur les résultats du questionnaire de l'OCDE de 2005 sur les données de performance, Curristine (2005) a observé qu'il y avait des concentrations notables d'évaluations et d'indices de performance dans les domaines de la santé et de l'éducation, et, dans une moindre mesure, dans ceux des finances/budget et de la justice. Par ailleurs, on accorde beaucoup moins d'attention aux secteurs de la sécurité, de la défense et des affaires étrangères. À cet égard, l'élargissement de l'éventail des instruments et mécanismes d'espace budgétaire selon les modalités proposées dans le présent document devrait permettre d'approfondir et d'équilibrer sensiblement l'examen des différents secteurs de dépenses.

L'équité et la légitimité pourraient être accrues en veillant à ce que les données soient recueillies et analysées en toute objectivité. À cet égard, il y a une tendance nette au sein des pays de l'OCDE en faveur de la création d'organismes indépendants et spécialisés offrant des apports clés aux évaluations budgétaires aux niveaux macroéconomique et microéconomique. Ces organismes comprennent notamment des institutions budgétaires indépendantes (mentionnées plus tôt) censées offrir une surveillance, une analyse et des conseils techniques non partisans sur la politique et la performance budgétaires. En se faisant les surveillantes des objectifs budgétaires, ces institutions peuvent donner aux différents acteurs du processus budgétaire une idée claire des limites à respecter dans la fidélité aux engagements, tout comme dans la création et l'attribution d'espace budgétaire.

À l'échelon microéconomique, certains pays ont créé des organes spécialisés responsables de l'évaluation des politiques, des programmes et/ou des projets. C'est le cas de l'Espagne, qui a créé en 2006 une Agence de l'État chargée de l'évaluation des politiques publiques, et du Mexique, qui s'est doté en 2004 de son Conseil national de l'évaluation. De même, le gouvernement de la Corée a adopté en 2005 une « autoévaluation du programme budgétaire » pour passer ses programmes au crible. Bien entendu, dans certains pays de l'OCDE, les Institutions suprêmes d'audit ont acquis une capacité de plus en plus grande d'évaluer les programmes publics du point de vue de l'optimisation des ressources. C'est le cas de l'Australie et de l'Irlande, où les ministères d'exécution, le ministère des Finances ou l'unité PPP assujettissent des projets à des évaluations *ex post* d'optimisation des ressources (Burger et Hawkesworth, 2011). Des institutions comme celles-là peuvent assurer une évaluation équitable de la performance de leurs programmes et de l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Comme mentionné ci-dessus, bien qu'un tel jugement puisse ne pas avoir pour objet de favoriser des décisions de financement, les conclusions et les recommandations de leurs études d'évaluation peuvent servir à des exercices d'espace budgétaire, comme les examens de dépenses.

V. CONCLUSIONS

Dans le passé, une importante transformation de la conjoncture économique a provoqué de nouvelles modifications des systèmes budgétaires publics. L'établissement de budgets par programmes est apparu comme un moyen de rationaliser les dépenses publiques dans une phase de croissance soutenue et d'expansion des fonctions et ressources de l'État; le Budget à base zéro a eu objet de faciliter la fin de cette expansion dans la conjoncture de la crise pétrolière des années 1970; la budgétisation axée sur la performance a fait partie d'un ensemble plus large de mesures visant à réagir à la crise de l'État bureaucratique. En effet la budgétisation, aussi technique, bureaucratique ou aride qu'elle puisse être, ne peut se faire sans tenir compte de l'évolution économique et politique. Dans ce contexte, il serait pour le moins paradoxal qu'une crise économique de l'ampleur et de la durée de celle qui sévit dans plusieurs pays avancés depuis 2008 n'ait pas d'effet sur la budgétisation.

À cet égard, la présente analyse indique que l'ampleur des compressions budgétaires dans les pays avancés pourrait durer beaucoup plus longtemps que prévu, que les pratiques budgétaires classiques de plusieurs pays avancés n'ont pas été suffisamment adaptées pour appuyer la consolidation budgétaire dans un cadre temporel plus long et, enfin, que sont apparues dans les pays de l'OCDE diverses pratiques qui, si elles sont encadrées de manière appropriée, peuvent aboutir à l'établissement d'un système combinant la production d'espace budgétaire à l'attribution et à l'utilisation de ressources publiques limitées en vue de l'obtention de meilleurs résultats.

Les pays de l'OCDE ne peuvent pas se payer le luxe d'une articulation déficiente de la consolidation budgétaire à la budgétisation. Une mauvaise articulation risque de pénaliser inutilement les résultats de l'administration publique et la prestation des services, en plus d'affaiblir la crédibilité des institutions budgétaires. Tout compte fait, la budgétisation ne concerne pas uniquement la mise en œuvre de la politique macroéconomique budgétaire. Elle porte aussi sur la mobilisation des ressources publiques nécessaires à la réalisation des objectifs des politiques gouvernementales et au respect des engagements des pouvoirs publics envers la société.

La présente étude a tenté de démontrer que l'on peut faire beaucoup plus pour produire de l'espace budgétaire et assurer la prestation des services publics en modernisant les pratiques budgétaires actuelles. Une telle modernisation peut avoir comme point de départ une recherche plus systématique d'espace budgétaire selon la tradition gradualiste, mais il se pourrait qu'elle doive se poursuivre au moyen d'un programme de travail ambitieux tablant sur une expansion de la trousse d'instruments techniques et de la portée de l'analyse par-delà le cycle budgétaire annuel classique. Ce programme comporte un examen des dépenses fiscales et des partenariats public-privé, l'application des techniques de budgétisation à base zéro, des stratégies de limitation des coûts dans un scénario à moyen terme, ainsi qu'une modernisation des examens budgétaires et une révision des dispositions législatives permanentes.

Il s'agit d'un programme de travail qui ne peut être mis en œuvre dans un contexte institutionnel contraignant. Il exige des capacités techniques, une autorité et une légitimité qui dépassent celles des bureaux de budget de la plupart des pays. La légitimité et la confiance sont indispensables pour que ces efforts se poursuivent et soient couronnés de succès. Les autorités budgétaires devraient donc établir des partenariats avec les autres acteurs au centre de l'administration publique et mettre en place des mesures susceptibles d'inciter les ministères et organismes d'exécution à coopérer – ou à tout le moins à ne pas résister – à cet effort. Ce défi des bureaux de budget demeure le même – acquérir les compétences nécessaires pour mettre les données sur la performance et les coûts au service des décisions budgétaires et pour faire en sorte que les procédures budgétaires informent les décisions de financement. Toutefois, ces données pourraient provenir d'études plus approfondies et spécialisées effectuées ailleurs. Cette complémentarité est particulièrement importante lorsque la portée des analyses et des évaluations dépasse le cycle budgétaire annuel.

La production d'espace budgétaire par le biais d'un système de budgétisation renforcé ne devrait pas être considérée comme un moyen de remplacer les décisions politiques, la consolidation budgétaire du côté des recettes ou la budgétisation axée sur la performance. Les politiciens ont le dernier mot dans l'attribution de l'espace budgétaire, ou au moins dans l'établissement des priorités qui préside à cette attribution. Les autorités et les législateurs devraient être informés et pouvoir donner leur avis concernant les conclusions des évaluations, les exercices d'établissement de repères, les évaluations de performance, la poussée des coûts, la limitation des besoins et les analyses de budgétisation à base zéro. De fait, comme plusieurs chefs politiques prennent actuellement des engagements de politique budgétaire, ils doivent savoir quelles en sont les conséquences sur la prestation des services publics et les modalités d'allègement des coûts sociaux.

La façon de combiner les augmentations de recettes aux réductions de dépenses dans les stratégies de consolidation budgétaire constitue une décision politique fondamentale. Toutefois, toutes ces décisions peuvent être facilitées si l'on dispose d'un excédent plutôt que d'un manque d'espace budgétaire. Si les autorités décident de concentrer leurs efforts de consolidation sur la collecte des recettes, l'espace budgétaire augmentera, ce qui permettra d'agir plus rapidement et audacieusement dans la mise en œuvre des dépenses prioritaires et des programmes d'investissement. En outre, un examen rigoureux des dépenses peut être le meilleur argument pour appuyer les augmentations d'impôts.

Quant à la budgétisation axée sur la performance, plusieurs des outils proposés dans la présente étude peuvent être considérés comme des moyens de l'accroître plutôt que de la supprimer. Plus précisément, l'assujettissement des dépenses fiscales, des partenariats public-privé et des dispositions législatives permanentes à une analyse plus rigoureuse de leurs coûts et avantages peut se concevoir comme une façon d'élargir la portée des principes de la budgétisation axée sur la performance à des domaines qui en ont été relativement isolés lorsqu'il était uniquement question d'indicateurs de performance et d'évaluations de programmes. Par ailleurs, la budgétisation à base zéro et les stratégies de limitation des coûts sont des approches complémentaires dans la promotion de l'optimisation des ressources au sein du secteur public et comportent un horizon à plus long terme que certaines évaluations de programme. Toutefois, la budgétisation par programmes ne devrait pas devenir un concept fourre-tout s'appliquant à chaque initiative de perfectionnement de la budgétisation. À l'heure actuelle, ce que l'on peut sans doute faire de mieux d'un point de vue conceptuel concernant la budgétisation par programmes, c'est de privilégier sa concentration sur la prise de décisions budgétaires proprement dite plutôt que sur les éléments qui y sont introduits.

Bien entendu, bâtir des systèmes et élaborer des outils pour budgétiser et obtenir plus d'espace budgétaire n'est pas une tâche facile. Cela exige des développements méthodologiques, des capacités professionnelles, des arrangements institutionnels et opérationnels qui dépassent largement les cadres auxquels nous sommes habitués. C'est pourquoi il convient de se mettre au travail le plus tôt possible. Dans beaucoup de pays, le temps requis pour orienter le changement de manière autonome pourrait être limité et il y a un risque grave de nombrilisme dès lors que l'on s'aperçoit que le pire de la crise est passé. Pour répondre à cette crise, il existe une foule de bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE et hors de l'OCDE qui peuvent et qui devraient être mises en commun. On en trouvera quelques exemples dans la présente étude.

**ANNEXE 1 : UTILISATION PAR LES PAYS
DES RÉDUCTIONS AUTOMATIQUES DE PRODUCTIVITÉ**

Pays	Terminologie	Taille	Portée
Australie	Dividende d'efficience	S'applique au taux de 1,25 % par année (variable au fil du temps de 1,0 à 1,5 %). Application d'un dividende d'efficience supplémentaire ponctuel de 2,5 % en 2012-2013 aux crédits budgétaires des ministères.	S'applique aux dépenses de fonctionnement de tous les organismes de l'administration publique à moins qu'ils ne jouissent d'une exonération particulière, ainsi qu'au total des crédits parlementaires nets des ministères, à l'exclusion de certaines recettes particulières. Ne s'applique pas aux dépenses administrées comme les subventions, subsides et versements de prestation.
Danemark	Fixation de nouvelles priorités Contribution	Une réduction uniforme de 2 % est une réduction du scénario de référence; le résultat effectif du processus budgétaire peut être différent.	S'applique aux dépenses de fonctionnement de l'administration centrale. Les institutions et programmes assujettis à des accords politiques spéciaux sont exonérés de la réduction (environ un tiers des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale).
Finlande	Programme relatif à l'efficacité et à la productivité	Depuis 2011, on met davantage l'accent sur l'efficacité des fonctions gouvernementales, la disponibilité et la qualité des services et la gestion des ressources humaines. À l'heure actuelle, il n'y a pas de cible absolue, mais on prévoit que l'incidence financière sera obtenue par suite des réductions de 8 414 employés d'ici 2011 et d'une réduction supplémentaire de 5 034 employés en 2012-2015. Au cours de la période 2007-2011, seulement la moitié des économies au titre des frais de personnel a été déduite des crédits des directions administratives. Au cours des exercices de la période 2012-2015, 25 % des économies seront déduites.	On a établi des cibles quantitatives de haut en bas pour les ministères et organismes en se fondant sur les plans de productivité ministérielle. Les mesures adoptées pour atteindre ces cibles ont été proposées par les ministères, négociées entre le ministère des Finances et les ministères d'exécution, puis approuvées par le Cabinet.
Nouvelle-Zélande	Scénarios de référence nominaux fixes et économies supplémentaires d'efficacité au mois de juillet 2012	La Nouvelle-Zélande utilise les dépenses de fonctionnement courantes nominales comme scénario de référence. Il s'ensuit que l'inflation doit être absorbée. Compte tenu du fait que le taux d'inflation a été d'environ 2,5 % ces dernières années, les ministères ont dû réaliser des gains de productivité au moins comparables pour maintenir leur niveau existant de production. En outre, les économies d'efficience seront ajoutées aux économies causées par les scénarios de référence nominaux fixes. L'ampleur des économies requises est de 3 % pour les petits organismes et de 6 % pour les organismes de plus grande taille.	Les scénarios de référence nominaux fixes des dépenses de fonctionnement sont appliqués à l'intégralité du budget de l'administration centrale, et ce, sans exception. Les économies d'efficience introduites avant le 1 ^{er} juillet 2012 s'appliquent à l'administration publique fondamentale correspondant au plafond des équivalents temps plein (ETP).

Suède	Dédution de la croissance de la productivité (DCP)	<p>Il est présumé que les organismes peuvent assurer une production constante avec des ressources salariales réduites en raison de l'augmentation correspondante de la productivité de la main-d'œuvre. Le modèle postule que la hausse de la productivité dans le secteur public est la même que dans le secteur privé.</p> <p>La DCP est présumée être égale à la croissance moyenne de la productivité dans le secteur public au cours des 10 dernières années. Depuis son adoption, la DCP s'est maintenue à l'intérieur d'une fourchette de 1 % à 2 % et s'applique à la partie salariale indexée de l'indice de rajustement des prix et des salaires (IRPS).</p>	<p>L'IRPS s'applique à 28 % du budget total de l'État (exercice financier 2012). La DCP s'applique à 16 % du budget total (le pourcentage représente le montant de base assujetti à la DCP, non la déduction effective résultant de l'application de la DCP).</p> <p>Les réductions sont appliquées aux estimations pluriannuelles des frais de fonctionnement des organismes et font partie intégrante du processus budgétaire. Ces estimations sont établies en termes réels, mais converties annuellement en termes nominaux en vertu d'un indice agrégé des prix et des salaires.</p>
-------	--	--	---

ANNEXE 2 : DÉTERMINATION DE LA PERTE D'ESPACE BUDGÉTAIRE

Le tableau 4 illustre comment on détermine la perte d'espace budgétaire dans les 29 pays de l'OCDE. Définie comme le resserrement budgétaire inévitable auquel se heurteront à moyen terme les gouvernements par suite d'engagements financiers préalables, la perte d'espace budgétaire est exprimée en pourcentage que représentent trois obligations financières par rapport aux dépenses primaires hors pension dans chacun des pays analysés. Sauf dans le cas du résultat final de la perte d'espace budgétaire, toutes les données du tableau 2 sont exprimées en pourcentage du PIB.

Pour obtenir une mesure exacte des ressources réelles à la disposition des gouvernements pour le financement de ses programmes et la prestation de ses services, on définit les dépenses primaires hors pension comme les dépenses de l'administration publique de 2011 (que l'on trouve dans les Projections annuelles de l'ensemble des données des Perspectives économiques n°91 de l'OCDE) moins les paiements d'intérêt sur la dette de 2011 et les dépenses publiques de 2011 au titre des pensions (que l'on trouve dans l'ensemble des données des Perspectives économiques n°91 de l'OCDE et la base de données des dépenses sociales de l'OCDE, respectivement).

Les trois obligations financières influant sur le niveau actuel des dépenses primaires hors pension sont l'augmentation prévue des dépenses de pension de 2010 à 2030, les mesures de consolidation requises pour stabiliser la dette en 2030 et les mesures de consolidation supplémentaires requises pour atteindre un ratio dette brute/PIB de 60 % d'ici 2030.

L'augmentation estimée des dépenses de pension repose sur les projections de l'OCDE relatives aux dépenses publiques au titre des pensions au cours de la période 2007-2060, que l'on trouve dans *OECD Pensions Outlook 2012* [en anglais seulement].

La consolidation visant à stabiliser la dette est l'amélioration moyenne du solde primaire sous-jacent de la période jusqu'à 2030 (2040 dans le cas du Japon) requise pour stabiliser le ratio dette publique brute/PIB, dans l'hypothèse où la consolidation de 2012-2013 cadre avec les projections à court terme que l'on trouve aux chapitres 1 et 2 des Perspectives économiques n°91 de l'OCDE, et correspond par après à 0,5 point de pourcentage de PIB par année (1 point de pourcentage de PIB dans le cas du Japon). Les projections de consolidation budgétaire sont la conséquence d'une application à une trajectoire stylisée de consolidation budgétaire et ne devraient pas être interprétées comme une prévision. Les données sur la consolidation requise pour stabiliser la dette proviennent de l'ensemble des données des Perspectives économiques n°91.

La consolidation supplémentaire visant à réduire la dette correspond à l'amélioration moyenne complémentaire du solde primaire sous-jacent au cours de la période jusqu'à 2030 (2040 dans le cas du Japon) requise pour atteindre un ratio cible dette brute/PIB de 60 %, dans l'hypothèse où la consolidation de 2012-2013 cadrerait avec les projections à court terme que l'on trouve aux chapitres 1 et 2 des Perspectives économiques n°91 de l'OCDE et correspond par après à un point de pourcentage de PIB par année (1,5 point de pourcentage dans le cas de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie, du Portugal, des États-Unis, du Royaume-Uni et du Japon). Certains pays n'ont pas tout à fait atteint la dette cible de 60 % en 2030, mais à l'exception du Japon, ils sont suffisamment près pour l'atteindre quelques années après 2030 par suite d'un léger effort supplémentaire de consolidation. Les pays dont le ratio projeté de dette est inférieur à 60 % en 2013 sont présumés cibler leur ratio de dette de 2013. Les données de consolidation relative à la baisse de la dette sont également tirées de l'ensemble des données des Perspectives économiques n°91. Il convient de signaler que ces projections de consolidation budgétaire visant à stabiliser et à réduire la dette résultent de l'application d'une trajectoire stylisée de consolidation budgétaire et ne doivent pas être interprétées comme une prévision.

Ces trois obligations financières ont été ajoutées en vue de déterminer la portion qu'elles représentent par rapport aux dépenses primaires hors pension dans chaque pays. Le résultat final, que l'on désigne perte d'espace budgétaire, est ensuite exprimé en pourcentage des dépenses primaires hors pension de 2011 de chacun des 29 pays de l'OCDE analysés.

Les moyennes figurant au bas du tableau 2 sont des moyennes pondérées en fonction du PIB et leur détermination englobe tous les pays de l'OCDE, y compris ceux qui ne figurent pas dans le tableau.

BIBLIOGRAPHIE

(Note : ne sont mentionnés en français que les ouvrages du FMI et de l'OCDE parus dans cette langue.)

Anderson, B. (2008), PowerPoint presentation at the Asian Senior Budget Officials meeting, 10-11 janvier 2008, Bangkok, Thailand, www.oecd.org/dataoecd/40/6/39944419.pdf.

Anderson, B. et J. J. Minarik (2006), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5 – n° 4, 2006, p. 159-208

Banque européenne d'investissement (2004), Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé (PPP), Banque européenne d'investissement, http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_fr.pdf.

Burger, P. et I. Hawkesworth (2010). « How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement » *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2011/1, OCDE.

Caiden, N., A. Wildavsky (1974), « Planning and budgeting in poor countries », Wiley-Interscience, New York.

Cichocki, P., et coll. (2012), « Radical redesign through zero-based budgeting », www.bain.com, consulté le 15 octobre 2012.

Commission européenne (2011a), Proposition de règlement relatif au suivi et à l'évaluation des projets de plans budgétaires et à la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011)821 final).

Commission européenne (2011b), Proposition de règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011)819 final).

Currstine, T. (2005), « Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 2, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v5-art13-en>.

Deloitte (2012), « Deloitte Survey of U.S. Employers: Opinions about the U.S. Health Care System and Plans for Employee Health Benefits ».

FMI (2002) « Assessing Sustainability » Policy Development and Review Department. International Monetary Fund, Washington DC, www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf.

FMI (2004), « Public-Private Partnerships », Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC, www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf.

FMI (2006), « Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk », Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC.

FMI (2007), Manuel sur la transparence des finances publiques (2007), Fonds monétaire international, Washington DC.

Graham, D. (2010), « Value For Money in PPP Procurement » PowerPoint presentation by the Private Projects Branch of New South Wales Treasury, Australia at the 3rd annual OECD Symposium on Public-Private Partnerships, 12-13 avril 2010.

Guasch, J.L. (2004), « Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions – Doing it Right », World Bank Institute Development Studies, World Bank.

Heller, P. (2005a), « Back to basics », *Finance and Development*, vol. 42, n° 2, FMI, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/basics.htm.

Lynch, T.D. (1990), « Public Budgeting in America », Prentice Hall, 3^e édition.

Meany, A. et P. Hope (2012), « Alternative Ways of Financing Infrastructure Investment: Potential for ‘novel’ Financing Models ». Discussion Paper No. 2012-7 prepared for International Transport Forum Roundtable on Sources of Funding, Managing Risk and Optimism bias (27-28 septembre 2012).

OCDE (2002), « OECD Best Practices for Budget Transparency », in *OECD Journal on Budgeting* », (*Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*), vol. 1, n° 3, OCDE

OCDE (2007), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*, publication de l'OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials*, OCDE Paris.

OCDE (2010a), « Annex A. Revenue Forgone Estimates of Main Tax Expenditures in OECD Countries », in *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091320-8-en>.

OCDE (2010b), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, publication de l'OCDE, Paris.

OCDE (2011), *Panorama des Pensions 2011: Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20*, publication de l'OCDE, <http://www.oecd.org/ft/els/pensions-publiques/panoramadespensions2011lesystemesderetraitedanslespaysdelocdeetdug20.htm>.

OCDE (2012a), *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, OCDE, Paris.

OCDE (2012b), *Public Spending on Health and Long-term Care: a New Set of Projections. Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis*. OECD, forthcoming.

OCDE (2012c), « Draft Principles for Independent Fiscal Institutions », *Responsables budgétaires des parlements et des Institutions budgétaires indépendantes des pays de l'OCDE* - Paris, 23-24 février 2012.

Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Kim, J. I, et Qureshi, M. S. (2010), « Fiscal space », IMF Staff Position Paper, SPN/10/11, 1^{er} septembre.

Palmer, E. (2000), « The Swedish Pension Reform-Framework and Issues », *World Bank Pension Primer*, Washington D.C.

Park, S., (2012), « Quantifying Impact of Aging Population on Fiscal Space », IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington.

Roy, R., A. Heuty, E. Letouzé (2006), « Fiscal space for public investment: Towards a human development approach », UNDP.

Sarant, P. (1978), « Zero-base Budgeting in the Public Sector, A Pragmatic Approach », Addison-Wesley, 1978.

Schick, A. (2009), « Budgeting for Fiscal Space. » OECD Journal on Budgeting, vol. 9, n° 2, <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/45361746.pdf>

Schick, A. (1966), the Road to PPB: The Stages of Budget Reform, *Public Administration Review*, vol. 26, n° 4 (décembre 1966), p. 243-258.

Schick, A. (1995), « Budgeting for Results: Comparing Country Experiences », reproduced in OECD, 2009, *Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials*, OECD Publications, Paris.

Schick, A. (2007a), « Off-budget Expenditure: An Economic and Political Framework », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n° 3, OCDE, Paris.

Schick, A. (2007b), « Relationship between the Legislature and the Budget Office in the Budget Process », 28th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Istanbul, Turquie, 31 mai et 1^{er} juin 2007.

Schick, A. (2008), « Getting Performance Budgeting to Perform », Banco Mundial, International Conference on Performance Budgeting, Mexico, 9 et 10 juin 2008.

Schick, A. (2009), « Budgeting for Fiscal Space. » OECD Journal on Budgeting, vol. 9, n° 2, <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/45361746.pdf>

Schick, A. (2012), « Lessons from the Crisis: Will the Great Recession Change Budgeting? », presentation at the 33th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Reykjavik, Iceland, 7 et 8 juin 2012.

Swift, Z. (2006), « Managing the effects of tax expenditures on national budgets », World Bank Policy Research Working Paper 3927, World Bank.

West, W.F. (2011), « Program Budgeting and the Performance Movement. The Elusive Quest for Efficiency in Government », Georgetown University Press, Washington D.C.

Wildavsky, A. (1975), « Budgeting », Transaction Publishers, Oxford.