

# a&t

**N°5**

*Actualité & tendances*

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

**SEPTEMBRE  
2008**

**Maîtrise des dépenses publiques :  
quelles options pour le Luxembourg ?**



# Table des matières

<b>1</b>	<b>Identification des gisements d'économie au Luxembourg</b>	<b>  14</b>
1.1.	Le niveau des dépenses au Luxembourg: une vue d'ensemble (les inputs)	15
1.2.	Indicateurs de performance (outputs) et efficacité des dépenses	28
<b>2</b>	<b>Outils concrets d'exploitation des gisements d'efficacité: quelques expériences étrangères</b>	<b>  49</b>
2.1.	L'exemple français: la loi organique sur les lois de finances (LOLF)	49
2.2.	Le contrôle de l'efficacité des dépenses au Royaume-Uni	52
2.3.	Les Pays-Bas: un cadre budgétaire perfectionné et évolutif, résultat d'une solide expérience	55
2.4.	Un exemple de thérapie de choc appliquée aux finances publiques avec l'«examen des programmes» au Canada	57
<b>3</b>	<b>Outils d'exploitation des gisements d'efficacité au Luxembourg</b>	<b>  60</b>
3.1.	Le point sur les gisements d'efficacité au Luxembourg	60
3.2.	Identification de domaines où l'Etat central pourrait considérer la pertinence de certaines économies	62
3.3.	Quid de l'application au Luxembourg de la budgétisation basée sur les performances?	65
<b>4</b>	<b>Conclusions</b>	<b>  68</b>
	<b>Bibliographie</b>	<b>  70</b>
	<b>Annexe: Examen détaillé de quelques expériences étrangères en matière de budgétisation axée sur les performances</b>	<b>  72</b>
	L'exemple français: la loi organique sur les lois de finances (LOLF)	72
	Le contrôle de l'efficacité des dépenses au Royaume-Uni	80
	Les Pays-Bas: un cadre budgétaire perfectionné et évolutif, résultat d'une solide expérience	85
	Un exemple de thérapie de choc appliquée aux finances publiques avec l'«examen des programmes» au Canada	91



# Introduction au lecteur

Dans le cadre de sa mission de promotion de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce publie un grand nombre de prises de position et de documents de réflexion destinés à la fois aux professionnels, aux pouvoirs publics et au grand public.

Les opinions de la Chambre de Commerce sont généralement publiées dans le *Lëtzebuurger Merkur* ou dans le cadre de publications spécialisées, telles que «*Entreprise Luxembourg – Priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années*», document édité à l'occasion des élections législatives de 2004.

Afin d'accroître la visibilité de la contribution de la Chambre de Commerce au débat public, la Chambre de Commerce a décidé dès 2003 de publier un bulletin économique, intitulé «*Actualité & Tendances*», qui reprend des analyses plus détaillées sur certains sujets socio-économiques essentiels pour le développement durable de l'économie et des entreprises luxembourgeoises, ainsi que pour le bien-être de la société.

Le présent document vise à répondre successivement à deux questions fondamentales : quel est le degré d'efficacité des dépenses publiques au Luxembourg ? Comment et à quel rythme exploiter d'éventuels gisements d'efficacité non exploités à ce jour ? *L'Actualité & Tendances* numéro 5 comporte trois parties.

La première met en exergue des économies potentielles, à travers un exercice d'étalonnage. Une méthodologie permettant de jauger, voire de mesurer l'efficacité des dépenses au moyen de comparaisons internationales est présentée dans cette première partie.

La seconde partie vise à examiner la pertinence d'un mode d'exploitation particulier des gisements d'efficacité, à savoir une pratique budgétaire davantage orientée vers les résultats. Diverses réformes du cadre budgétaire mises en œuvre à l'étranger sont examinées. Il s'agit des réformes introduites en France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et au Canada.

Fort des enseignements glanés dans les deux premières parties, la troisième partie s'attache à tracer les lignes directrices d'une approche budgétaire différente de celle traditionnellement adoptée au Luxembourg.

La principale conclusion de la publication est que le Luxembourg se caractérise par un important gisement d'efficacité non exploité, qui s'établit à environ 12% du PIB (soit 4,5 milliards d'euros, ce qui correspond à environ un tiers des dépenses totales des administrations publiques). L'introduction d'une budgétisation basée sur les performances s'inspirant de divers exemples étrangers permettrait de résorber graduellement ce déficit d'efficacité. Les moyens économisés de la sorte permettraient de mettre en place une fiscalité plus compétitive et d'instaurer un fonds souverain, conformément aux recommandations de *L'Actualité & Tendances* numéro 4 publié en mars 2008.

# Résumé exécutif

L'Actualité & Tendances (A&T) numéro 5 vise à mettre en exergue les importants avantages d'une politique axée sur une plus grande maîtrise des dépenses des administrations publiques. Cette contribution au débat s'inscrit dans la droite ligne de l'A&T précédent, consacré aux fonds souverains. Pour rappel, la Chambre de Commerce avait à cette occasion recommandé la création par les autorités luxembourgeoises d'un fonds à même de renforcer la résistance de l'économie luxembourgeoise à d'éventuels chocs externes. Un tel fonds permettrait également d'atténuer les conséquences de l'éventuelle obsolescence de certaines branches de l'économie, en assurant le financement d'une politique de diversification économique offensive.

Un fonds souverain luxembourgeois pourrait être financé par affectation d'une partie des actuels excédents budgétaires. Ce mode de financement s'avérerait cependant rapidement insuffisant. Les excédents des administrations publiques semblent en effet particulièrement fragiles, du moins à politique inchangée, sous les coups de boutoir de l'actuel ralentissement économique (impact à court terme) et surtout sous l'effet des engagements de pension futurs (impact à moyen terme).

## Identification des gisements d'efficience

Le présent A&T vise à suggérer des pistes d'accroissement de l'efficience des dépenses publiques, en vue de créer une marge de manœuvre budgétaire permettant de renforcer la compétitivité des entreprises à travers l'instrument fiscal et de mieux asseoir la soutenabilité à terme des finances publiques au moyen, par exemple, de la création d'un fonds souverain. A cette fin, la Chambre de Commerce a identifié divers domaines où existent des gisements d'efficience inexploités. L'identification des gisements d'efficience (où la comparaison avec d'autres pays européens joue un rôle majeur) s'articule en trois étapes:

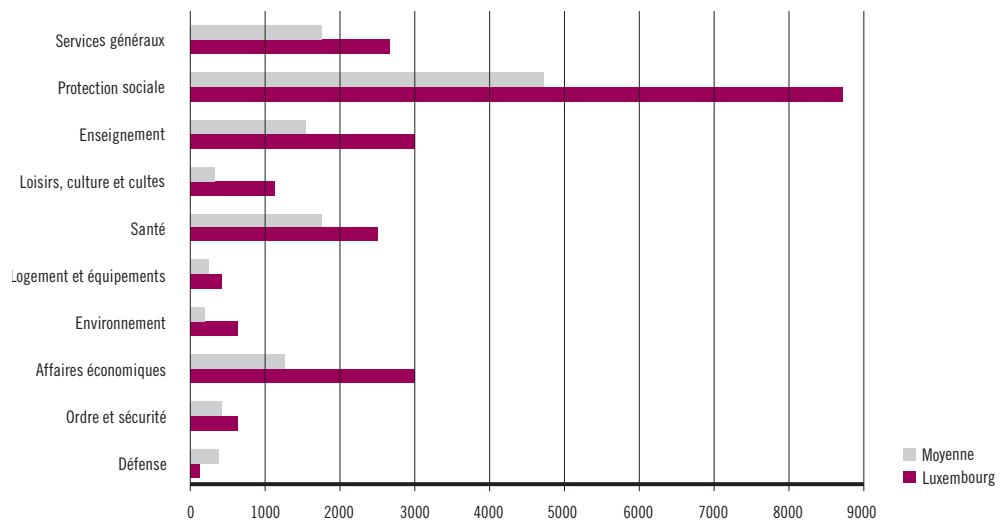
1. Les dépenses de l'ensemble des administrations publiques (Etat central et entités assimilées, pouvoirs locaux, sécurité sociale) au Luxembourg font l'objet d'un bref survol. Ce dernier comporte notamment une identification des dépenses des différents niveaux de pouvoir, l'Etat central et la sécurité sociale constituant de loin les deux principales entités, qui sont de surcroît étroitement imbriquées. Ainsi, les transferts de l'Etat central à la sécurité sociale représentent près de 34% du budget total de l'Etat (crédits budgétés pour 2008). Seule une approche intégrée des finances publiques, qui se réfère à l'ensemble des administrations publiques et non au seul Etat central, se justifie dans un tel contexte.
2. Ces dépenses sont ensuite ventilées par fonction, sur la base de la classification dite COFOG.<sup>1</sup> La même ventilation est dégagée pour une vingtaine d'autres pays européens raisonnablement comparables au Luxembourg, dont le PIB par habitant dépasse un seuil donné. Une première comparaison internationale est opérée. Elle n'intègre pas la dimension «efficience» en tant que telle, puisque les «inputs», à savoir les dépenses, ne sont pas mis en rapport avec les «outputs» (indicateurs de performances). Cette première comparaison s'effectue sur la base des dépenses en termes absolus et par tête d'habitant, les chiffres étant corrigés afin

<sup>1</sup> COFOG ou «Classification Of the Functions Of Government». Il s'agit d'une classification fonctionnelle des dépenses élaborée par l'OCDE, Eurostat et les instituts nationaux de statistiques. Cette classification distingue les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accomplissent les administrations publiques. La classification COFOG comprend 10 fonctions principales.

de neutraliser les différences de niveaux de prix entre pays (parités de pouvoir d'achat) et les transferts sociaux exportés par le Luxembourg. Ce mode de calcul permet de traiter les dépenses de façon équivalente dans les différents pays. Des comparaisons reposant sur les dépenses en pourcentages du PIB sont dénuées de fondement car elles reviennent à donner un poids équivalent à 2 euros au Luxembourg et à 75 cents dans des pays européens moins favorisés.

La simple comparaison des dépenses livre les résultats identifiés au graphique A, où les dépenses publiques au Luxembourg sont comparées à la moyenne correspondante des pays de l'échantillon retenu :

**Graphique A : Dépenses publiques par fonction COFOG et par habitant en 2006 (parités de pouvoir d'achat)**



Sources : Eurostat, Statec, Calculs Chambre de Commerce.

Note : moyenne = moyenne arithmétique des pays européens retenus, y compris le Luxembourg.

Le graphique établit clairement que le Luxembourg dépense nettement plus que la moyenne des pays européens considérés dans la plupart des domaines. Cette situation reflète certes la prospérité du Luxembourg, où les moyens financiers sont plus abondants que dans les autres pays européens. Si cette prospérité explique dans une certaine mesure des dépenses nettement plus élevées qu'à l'étranger, elle ne les justifie cependant aucunement. Deux éléments mettent d'ailleurs en évidence une efficacité insuffisante des dépenses publiques au Luxembourg. D'une part, les dépenses du Luxembourg sont littéralement « en lévitation » dans un certain nombre de domaines, à savoir les affaires économiques (en particulier les transports), l'environnement et la fonction « Loisirs, culture et cultes », où elles excèdent le double de la moyenne européenne. Une situation assez similaire prévaut d'ailleurs dans l'enseignement et la protection sociale (respectivement 1,9 et 1,8 fois la moyenne des pays considérés). D'autre part, une analyse d'efficacité consistant à confronter systématiquement le niveau des dépenses aux résultats obtenus met en lumière d'importants gisements d'efficacité, comme l'indique le point suivant.

3. L'analyse d'efficacité permet de mettre en rapport les moyens consacrés à une mission particulière des administrations publiques et les résultats obtenus. Ces derniers sont appréciés sur la base d'une batterie d'indicateurs de performance. Cette approche a été mise en œuvre dans le présent A&T dans quatre des domaines identifiés au graphique A. Il s'agit de la santé, de l'éducation, des dépenses d'ordre et sécurité et enfin des prestations familiales. Ces domaines ont été sélectionnés car il est relativement aisé de leur associer des indicateurs de performance. Les autres fonctions identifiées au graphique pourraient faire l'objet d'une approche similaire, mais il faudrait pour ce faire recourir à des indicateurs et à des données de dépenses plus désagrégés qui ne sont pas disponibles pour l'ensemble des pays considérés.

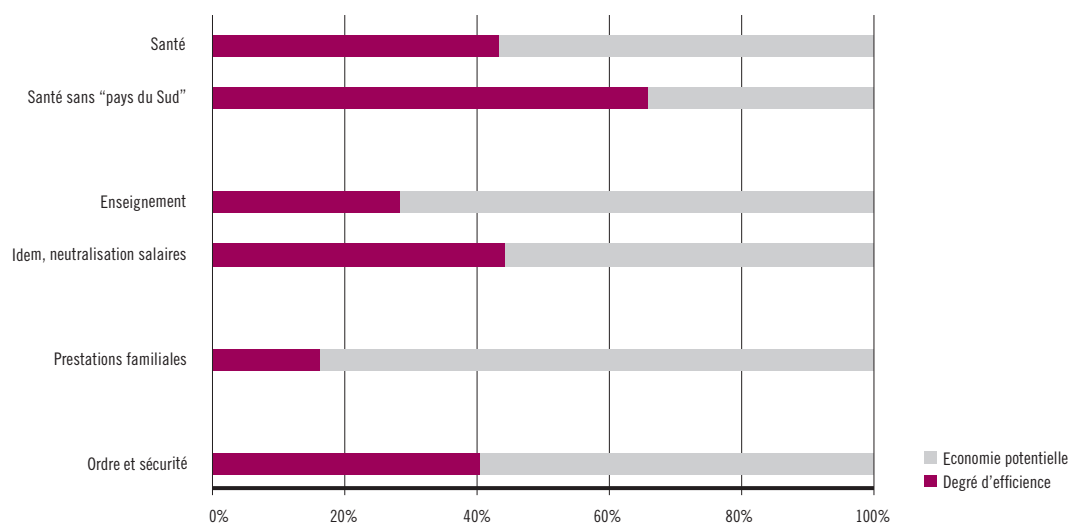
Le graphique B livre les résultats de l'analyse pour le seul Luxembourg. Il permet de prendre la mesure des économies potentielles pouvant théoriquement être réalisées si le Luxembourg s'alignait sur les pays les plus efficaces de l'échantillon. Le graphique B a été établi sur la base d'une méthode dite « de frontière des possibilités de production », plus précisément la « Data Envelopment Analysis » (DEA). Comme l'indique le graphique, les gisements d'efficacité seraient particulièrement importants dans l'ensemble des domaines abordés, en dépit des ajustements visant à gommer les disparités internationales de niveaux de prix et les dépenses de protection sociale transférées à l'étranger par le Luxembourg – le plus souvent en faveur de salariés frontaliers. En s'alignant sur les pays les plus efficaces de l'échantillon, le Luxembourg pourrait réaliser des économies particulièrement substantielles. C'est clairement le cas dans le domaine de la santé, où l'espérance de vie ajustée pour les années en bonne santé se situe approximativement au niveau des pays limitrophes et en dessous de celle de la Suède, de l'Italie ou de l'Espagne, et ce en dépit de dépenses de santé bien plus élevées que la moyenne européenne. Il convient de noter que même après élimination de l'échantillon considéré des pays du Sud, qui dépensent peu, tout en affichant un bilan de santé satisfaisant, le constat d'un gisement d'efficacité important et non exploité demeure.

Ce constat est encore davantage d'application en ce qui concerne l'enseignement. Le Luxembourg affiche les dépenses d'enseignement les plus élevées d'Europe, qu'elles soient exprimées par tête d'habitant ou par étudiant. Ainsi, les dépenses par étudiant y sont trois fois plus élevées qu'en Allemagne. Ces dépenses pléthoriques ne se traduisent nullement par de meilleures performances, bien au contraire. D'une part, les résultats moyens de l'étude PISA de 2006 sont les plus faibles après la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. D'autre part, la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, qui constitue un indicateur de compétitivité crucial repris dans le plus récent rapport IMD, est plus limitée que dans n'importe quel autre pays de l'échantillon, à l'exception de la Slovaquie, la République tchèque, la Norvège et l'Espagne. Nombre de pays affichent à la fois des dépenses significativement plus faibles et de meilleures performances : il s'agit de la France, du Danemark, du Royaume-Uni, de l'Autriche, de la Suède, de l'Allemagne, de l'Irlande, de la Belgique, des Pays-Bas et de la Finlande. A titre d'exemple, ce dernier pays présente un score PISA de 553 contre 485 pour le Luxembourg et une plus grande disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, le tout avec des dépenses par étudiant représentant moins de la moitié de celles du Grand-Duché. Ces résultats défavorables s'expliquent en partie, mais pas uniquement, par des rémunérations du corps enseignant bien plus élevées au Luxembourg que dans les autres pays européens considérés. Ainsi, selon des données de l'OCDE, le salaire brut moyen d'un enseignant ayant 15 ans d'expérience atteindrait au Luxembourg plus du double de la moyenne des trois pays limitrophes du Grand-Duché et même 3,5 fois la rémunération observée en République tchèque.

Les disparités salariales entre pays n'expliquent cependant pas tout. Même après neutralisation de ces dernières, le Luxembourg se caractérise par un faible degré d'efficacité, ce qui met en exergue le caractère structurel de l'inefficacité en question. Ces résultats soulignent la nécessité de réformes résolues en la matière.



## Graphique B : Economies potentielles, à outputs constants (méthode DEA ; en pourcentages des dépenses totales)



Sources : Eurostat, IMD, OCDE, OMS et Statec.

Note : résultats établis sur la base de la méthode des frontières des possibilités de production. Le degré d'efficacité (exprimé en pourcentages des dépenses) est le niveau des dépenses qui serait compatible avec le maintien des performances, pour autant que le Luxembourg s'aligne sur les pays les plus efficaces de l'échantillon retenu. L'économie potentielle est le complément par rapport à 100 du degré d'efficacité. Elle exprime, en pourcentage des dépenses concernées, l'économie pouvant être réalisée si le Luxembourg s'alignait sur les pays les plus efficaces. Les indicateurs de performance retenus pour évaluer l'efficacité (adéquation dépenses - résultats) sont les suivants : santé : espérance de vie corrigée pour le nombre d'années en bonne santé ; enseignement : résultats moyens de l'étude PISA de l'OCDE et disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée (IMD) ; prestations familiales : natalité et emploi des femmes ; ordre et sécurité publics : infractions par habitant.

L'enseignement met en exergue la question cruciale du niveau élevé des rémunérations octroyées par les pouvoirs publics luxembourgeois. Ce poste représentait en 2006 quelque 19% des dépenses totales des administrations publiques luxembourgeoises. Les salaires publics très généreux en comparaison internationale expliquent dans une certaine mesure l'inefficacité perçue des dépenses publiques du Grand-Duché. Il n'a cependant été possible d'isoler ce facteur que dans le domaine de l'éducation, faute de données internationales comparables dans les autres segments. Il convient cependant de noter que l'enseignement représente à lui seul 41% des dépenses de rémunération totales des administrations publiques luxembourgeoises. L'inefficacité perçue qu'induisent des salaires élevés souligne la nécessité d'une grande vigilance lors de la négociation des futurs accords salariaux.

Les prestations familiales affichent le degré d'efficacité le plus faible, comme l'illustre le graphique B. Cet état de choses résulte de la conjonction de dépenses par habitant près de trois fois plus élevées que la moyenne européenne – elles sont en outre cinq fois plus élevées qu'aux Pays-Bas – et d'indicateurs de performance moyens. Si la natalité est bien plus élevée au Luxembourg qu'en Allemagne, elle est nettement inférieure à la natalité française. Par ailleurs, les prestations familiales très élevées dispensées par le Luxembourg ne semblent guère influencer sur le taux d'activité des femmes, qui figure parmi les plus bas en Europe. Ce dernier résultat n'est guère surprenant, car les prestations familiales au Luxembourg se composent surtout de prestations en espèces, au détriment de prestations en nature telles que les capacités d'accueil de jour d'enfants,

à l'inverse par exemple des pays du nord de l'Europe. Trois types de mesures paraissent fondés dans un tel contexte. En premier lieu, il conviendrait d'opérer un rééquilibrage en faveur des prestations en nature. En second lieu, le Luxembourg serait bien inspiré de réduire, voire de supprimer le forfait d'éducation et l'allocation d'éducation. Ces deux prestations contreviennent à l'esprit du processus de Lisbonne, en incitant les femmes à demeurer à domicile. Il en résulte un indicateur de performance plus bas en dépit d'un coût important, de l'ordre de 0,5% du PIB pour ces deux prestations. En troisième lieu, il est primordial de maintenir la non indexation au prix des prestations versées par la Caisse Nationale de Prestations Familiales. Cette mesure permet de « dégonfler » la poche d'inefficience identifiée au graphique B, certes de façon très graduelle.

L'ordre et la sécurité publics se caractérisent également par des économies potentielles importantes, du moins en termes relatifs. Ce résultat découle probablement en partie de l'importance des rémunérations publiques luxembourgeoises par rapport aux autres pays européens car ce domaine est bien évidemment intensif en main-d'œuvre.

Le constat d'importants gisements d'efficience inexploités apparaît clairement quel que soit le domaine considéré. La Chambre de Commerce ne suggère nullement que des coupes claires doivent être effectuées dans l'immédiat, afin de réduire instantanément à néant les inefficiences observées. Des ajustements aussi soudains et drastiques seraient bien entendu irresponsables et mettraient à mal la continuité du service public. En outre, les résultats du graphique B sont établis en prenant comme références les pays les plus efficaces de l'échantillon. En d'autres termes, les économies potentielles illustrées au graphique constituent un objectif particulièrement ambitieux. En second lieu, le graphique ne prend pas en compte l'existence de variables tierces, c'est-à-dire des variables susceptibles d'influer sur les inputs ou les outputs et qui ne sont pas considérées dans l'analyse. A titre d'exemple, les exigences linguistiques dans l'enseignement affectent tant l'input « dépenses » que des indicateurs du type PISA, avec à la clef une sous-estimation de l'efficience du Luxembourg. Il convient de noter que d'autres variables tierces pourraient à l'inverse flatter la performance relative du Grand-Duché. Il s'agit par exemple de la natalité élevée des nombreux étrangers établis au Luxembourg, qui biaise à la hausse l'estimation de l'efficience des prestations familiales. Enfin, l'analyse illustrée au graphique présuppose un gel au niveau actuel des performances luxembourgeoises. Or le Luxembourg ne peut se contenter du maintien de résultats médiocres dans des domaines tels que l'éducation. Tout effort de revalorisation exige cependant des dépenses nouvelles, qui viendraient inmanquablement amoindrir l'économie potentielle identifiée au graphique.

S'il importe de garder ces remarques à l'esprit, les résultats décrits ci-dessus n'en constituent pas moins de solides arguments en faveur d'une décélération marquée de la progression des dépenses publiques, tant les marges d'amélioration du Luxembourg paraissent importantes. Seul un tel effort de maîtrise des dépenses permettrait d'exploiter, certes de façon graduelle, les abondants gisements d'efficience illustrés au graphique. Ces résultats mettent en lumière non seulement le niveau absolu élevé des dépenses publiques au Luxembourg, mais également leur incapacité à améliorer significativement les indicateurs de performance. Les gisements d'efficience mis en lumière au graphique B sont souvent d'une telle ampleur qu'il semble possible de diminuer les dépenses tout en améliorant les indicateurs de performance. Ainsi, un alignement sur le pays le plus efficace en matière d'enseignement, à savoir la Finlande, permettrait d'améliorer sensiblement l'indicateur PISA du Luxembourg tout en limitant les dépenses afférentes.

Comment exploiter les gisements d'efficience identifiés ?

Le présent A&T permet d'établir qu'il existe au Luxembourg d'importants gisements d'efficience non exploités, qui apparaissent au tableau suivant :

**Tableau A : Les gisements d'efficience au Luxembourg - dépenses des administrations publiques, comptabilité européenne (base 2006)**

	Montant de la dépense		Economie potentielle théorique		
	Millions d'euros	En % du PIB	En % de la dépense	Millions d'euros	En % du PIB
<b>Domaines ayant fait l'objet d'une évaluation explicite de l'efficience</b>					
Santé	1 280,8	3,8	33,9	434,2	1,3
Protection sociale : prestations familiales	919,8	2,7	83,4	767,1	2,3
Enseignement	1 533,2	4,5	36,9	565,8	1,7
Ordre et sécurité	320,3	0,9	59,2	189,6	0,6
<b>Autres domaines (hypothèse : dépenses par tête ramenées au niveau moyen des 5 pays les plus dépensiers (hors Luxembourg))</b>					
Protection sociale : pensions	3 301,6	9,8	28,8	950,9	2,8
Loisirs, culture et cultes	582,8	1,7	63,4	369,5	1,1
Logement et équipements	218,3	0,6	2,5	5,5	0,0
Environnement	325,8	1,0	59,3	193,2	0,6
Affaires économiques	1 536,5	4,5	50,2	771,3	2,3
Défense	76,4	0,2	--	--	--
Services généraux	1 370,9	4,0	16,1	220,7	0,7
Autres dépenses traitées	518,4	1,5	3,2	16,6	0,0
<b>Transferts sociaux à l'étranger</b>	<b>1 097,6</b>	<b>3,2</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>
<b>Total général des dépenses</b>	<b>13 082,3</b>	<b>38,6</b>		<b>4 484,3</b>	<b>13,2</b>

Sources : Eurostat, IGSS, OMS, Statec et calculs Chambre de Commerce.

-- : résultats annulés car n'ayant pas de sens.

Ces économies potentielles ne peuvent certes être réalisées du jour au lendemain, au risque de remettre en cause la continuité des services publics. La Chambre de Commerce privilégie une démarche plus réaliste. Elle recommande en effet l'introduction de réformes structurelles et de nouveaux processus budgétaires donnant lieu à un étiolement graduel des poches d'inefficience, ce qui rendrait possible un ralentissement de la progression des dépenses publiques.

Se pose alors la question de la nature des réformes et des nouveaux processus susceptibles d'induire une telle décélération de la croissance des dépenses. Nombre de dispositions nouvelles peuvent être mises en œuvre à cette fin. Le présent A&T insiste plus particulièrement sur une modalité de réforme particulière, à savoir la budgétisation orientée vers les performances (BOP). La BOP a été adoptée par divers pays étrangers, dont les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Canada

et, plus récemment, la France à travers la LOLF. L'une des pierres angulaires de ces réformes est la présentation du budget sous la forme de programmes d'activité en lieu et place des budgets fonctionnels, où les crédits budgétaires sont classés par ministère.

Les expériences étrangères ont permis d'engranger des résultats spectaculaires dans un pays tel que le Canada. En outre, le Royaume-Uni vise à travers les « spending reviews » de significatifs gains d'efficacité, représentant jusqu'à 3% des dépenses par an, sur des horizons temporels de trois ans. Les réformes se sont également traduites par une notable amélioration de la transparence des budgets, notamment aux Pays-Bas. Il en résulte une meilleure appropriation des politiques publiques par le Parlement et par l'opinion publique.

Des réformes de ce type seraient particulièrement indiquées au Luxembourg. En premier lieu, le Grand-Duché se caractérise par d'importants gisements d'efficacité, comme indiqué ci-dessus. Le gain potentiel associé aux réformes est donc particulièrement important. A cette aune, le Luxembourg semble d'ailleurs être le pays européen où la réforme de la procédure budgétaire serait la plus justifiée. En second lieu, le Luxembourg est un petit pays où les différents acteurs d'une réforme sont *de facto* proches les uns des autres. Cette situation devrait favoriser la mise en œuvre d'une réforme, ainsi que l'échange d'informations budgétaires après l'adoption de la réforme, pourvu que les différents acteurs de la réforme soient incités à jouer le jeu.

En troisième lieu, la réforme luxembourgeoise interviendrait bien plus tard que dans beaucoup d'autres pays européens. Si cette situation est intrinsèquement regrettable, elle signifie aussi que le Luxembourg pourrait s'inspirer de nombre de réformes étrangères, évitant les écueils rencontrés à l'étranger – par exemple en ce qui concerne le choix des indicateurs de performance. Ce dernier élément est de nature à favoriser la mise en œuvre rapide de réformes budgétaires.

Enfin, le Luxembourg ne part pas de zéro en matière de budgétisation orientée vers les performances. Ainsi, le gouvernement a récemment conclu avec les centres de recherche publics (CRP) des contrats de performance sur trois ans. Les CRP se sont engagés à remplir un certain nombre d'objectifs sur cet horizon de trois ans, la conformité aux objectifs étant vérifiée sur la base d'indicateurs de performance. En échange, les CRP bénéficient d'un certain budget qu'ils peuvent gérer de façon autonome. Le système des contrats de performance s'apparente de près aux réformes budgétaires mises en œuvre dans de nombreux pays étrangers, une différence essentielle étant cependant la plus forte assise budgétaire des réformes étrangères.

L'opportunité d'une réforme budgétaire au Luxembourg étant établie, il reste à en décrire les modalités. Le présent A&T ne vise nullement à proposer un cadre budgétaire « clef sur porte ». Il s'agit simplement d'insister sur quelques lignes directrices, de quelques « murs porteurs » permettant de renforcer la solidité de cet édifice que constitue la réforme budgétaire.

Au vu de l'expérience étrangère et des spécificités du Luxembourg, les lignes de force de la réforme préconisée par la Chambre de Commerce sont les suivantes :

- Modification de la **structure du budget**: il conviendrait d'adopter une structure par missions et programmes, objectifs généraux, objectifs spécifiques et indicateurs. La LOLF française ou encore les cadres néerlandais et britannique constituent déjà de précieuses sources d'inspiration à cet égard. Il s'agit d'un des domaines pouvant faire l'objet d'évaluation par un comité d'experts, sur la base notamment de projets pilotes.
- Il importe de faire en sorte que les **fonctionnaires**, en particulier les gestionnaires de programmes, s'approprient les réformes. La plupart des pays réformateurs ont nommé des

responsables de programmes, qui doivent veiller au respect des objectifs. Ces responsables bénéficient pour ce faire d'un large degré d'autonomie, dans le cadre bien entendu des règles présidant aux procédures budgétaires. Les exemples étrangers, notamment aux Pays-Bas dans les années soixante-dix, montrent que des réformes imposées d'en haut, avec une implication insuffisante des agents de l'Etat, n'ont que peu de chances de succès.

- **Célérité des réformes**: comme indiqué ci-dessus, la proximité entre les acteurs et l'expérience accumulée par divers pays étrangers, dont le Grand-Duché pourrait aisément s'inspirer, faciliteraient la mise en œuvre rapide de réformes. D'autre part, le Luxembourg présente diverses spécificités, comme la présence d'une importante main-d'œuvre étrangère, qui requièrent une « acclimatation » locale des réformes étrangères. Dans ce contexte, il s'imposerait de lancer rapidement un certain nombre de projets pilotes dans différents ministères.
- Les pays étrangers recourent fréquemment à des **comités d'experts**, tant dans la phase de préparation des réformes qu'après l'introduction de ces dernières. Compte tenu de la complexité des matières budgétaires, il conviendrait de créer un tel comité au Luxembourg. Dans un premier temps, il évaluerait le déroulement des projets pilotes. Il élaborerait sur cette base une proposition précise de réforme, faisant l'objet d'un rapport à la Chambre des Députés.
- Certaines expériences étrangères mettent en relief le **caractère évolutif des réformes budgétaires** qui ne peuvent être définitivement « gravées dans le marbre ». Ainsi, le cadre budgétaire néerlandais a profondément évolué depuis l'adoption des premières réformes en fonction des résultats obtenus et des écueils rencontrés. La réforme parfaite n'existe pas: elle exige un suivi constant. A titre d'exemple, les indicateurs de performance doivent être continuellement évalués (conformité au principe SMART<sup>2</sup> notamment). Cette évaluation continue sera idéalement menée à bien par un comité d'experts.
- Il importe de recourir plus systématiquement aux **analyses coûts-bénéfices** en ce qui concerne les grands projets d'infrastructures. Cet élément importe particulièrement au Luxembourg, où les investissements publics représentent plus de 4% du PIB.
- Le Luxembourg gagnerait à adopter une procédure de **réévaluation des politiques**. Des pays comme le Royaume-Uni (« spending reviews ») et les Pays-Bas procèdent régulièrement au réexamen de domaines budgétaires donnés ou de grands projets, par exemple d'infrastructures. Il s'agit de réévaluer, au regard des objectifs assignés à la puissance publique, l'opportunité de certaines dépenses.
- Le **mode de « reporting »** doit être adapté. Ainsi, la publication des comptes de l'Etat doit être plus précoce et la structure des comptes doit être calquée sur celle du budget. Doivent y figurer les dépenses effectives dans le cadre des différents programmes, l'évolution des indicateurs afférents et un commentaire sur le respect des objectifs (idéalement par le Comité d'experts) et des procédures budgétaires (par la Cour des Comptes). Le nouveau mode de reporting devrait contribuer à une meilleure diffusion, au sein de l'administration, du monde politique et de l'opinion publique, de la « culture de la performance ».

2 SMART ou spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et datés (« time »).

Ces prémisses étant acceptées, il en découle deux modalités concrètes en termes de comptabilité budgétaire qui sont traitées plus en détail dans le corps du texte, à savoir la convergence graduelle vers un budget davantage basé sur le seul **système comptable SEC 95** («comptabilité européenne» dite «selon les droits constatés») et la **généralisation du budget pluriannuel** – les objectifs et indicateurs de performance ne peuvent en effet être évalués ou projetés dans les étroits confins d’une seule année.



## 1. Identification des gisements d'économie au Luxembourg

La présente partie vise à identifier des « gisements d'économie » au Luxembourg. Des économies potentielles importantes constitueraient bien évidemment un argument de poids en faveur de réformes, notamment de la procédure budgétaire. La détection de domaines où de telles opportunités d'économie existent va s'opérer en deux temps.

Les dépenses des administrations publiques – à savoir l'ensemble constitué de l'administration centrale, des pouvoirs locaux et de la sécurité sociale – seront tout d'abord systématiquement passées en revue. Pour chaque domaine de dépenses, identifié sur la base de la classification COFOG<sup>3</sup> opérée par le Statec et par Eurostat, les dépenses absolues par habitant seront isolées. Cette approche cohérente garantira la prise en compte exhaustive des dépenses, aucune d'entre elles n'étant exclue péremptoirement de l'analyse.

Afin de fournir une base de comparaison, les dépenses par habitant dérivées pour chacun des domaines de dépenses feront l'objet d'une comparaison avec une vingtaine de pays européens. Afin de s'assurer de l'homogénéité internationale des données, les dépenses par habitant sont corrigées afin de neutraliser les différences de niveaux de prix. En d'autres termes, les dépenses sont exprimées en parités de pouvoir d'achat. Par ailleurs, afin de ne pas surestimer le niveau des dépenses de sécurité sociale au Luxembourg, les prestations sociales versées à l'étranger – principalement en faveur des frontaliers et de leurs familles – en sont retranchées. Ces derniers n'apparaissant pas au dénominateur des ratios par habitant, ils ne doivent pas non plus apparaître au numérateur. Ce traitement permet de calculer les « inputs » en unités pleinement équivalentes d'un pays à l'autre. Les dépenses sont souvent exprimées en pourcentages du PIB dans la littérature économique. Ce traitement est cependant tout à fait inadéquat dans le présent contexte d'évaluation de l'efficacité des dépenses, du fait des importantes disparités en termes de PIB par habitant. Ainsi, le Luxembourg présente un PIB par résident fort élevé par rapport à la moyenne européenne. Les dépenses exprimées en pourcentages du PIB induisent de ce fait une sous-estimation flagrante des moyens mobilisés pour les différents domaines d'action de l'Etat : cette pratique revient à mettre sur le même pied 3 euros dépensés au Luxembourg et 1 euro dépensé dans un pays européen moyen. Il en résulte bien entendu un constat d'efficacité des administrations publiques luxembourgeoises, qui n'est que la résultante de la sous-estimation des « inputs ».<sup>4</sup>

La partie 1.1. de la présente contribution renferme pour chaque domaine d'action les dépenses par habitant pour le Luxembourg et d'autres pays raisonnablement comparables. Ainsi, seuls ont été considérés des pays européens dont le PIB par habitant est raisonnablement élevé (au moins 75% de la moyenne de l'UE en parités de pouvoir d'achat). Les ratios de dépenses absolues par habitant obtenus de la sorte seront comparés aux ratios correspondants observés en 2006 dans l'ensemble des pays européens considérés. Cet exercice de « benchmarking » permet déjà d'identifier les catégories de dépenses où des économies – certes graduelles – sont envisageables, voire recommandées.

Les données utilisées se rapportent à l'année 2006. Elles sont issues de deux bases de données d'Eurostat qui, pour le Luxembourg, ont été compilées par le Statec. Il s'agit d'une part des statistiques COFOG précitées, qui permettent de disposer d'une ventilation des dépenses par domaine raisonnablement homogènes sur le plan international et d'autre part

<sup>3</sup> Il s'agit d'une classification des fonctions des administrations publiques, élaborée de façon homogène à l'échelle européenne.

<sup>4</sup> Voir par exemple BCE (2003).



des statistiques de protection sociale d'Eurostat,<sup>5</sup> au moyen desquelles il est possible d'opérer une ventilation des prestations sociales plus fine que dans la base de données COFOG (intégration des prestations familiales et des pensions, notamment dans les statistiques de prestations sociales).

Pour quatre domaines d'activité qui s'y prêtent – à savoir les fonctions «ordre et sécurité publique», «santé», «enseignement» et «prestations familiales», une étude d'efficacité est ensuite effectuée, qui consiste à systématiquement confronter les «inputs» – le niveau des dépenses – aux «outputs», représentés par une batterie d'indicateurs. Ces analyses d'efficacité constituent l'objet de la section 1.2. du présent *Actualité & Tendances*.

### 1.1. Le niveau des dépenses au Luxembourg: une vue d'ensemble (les inputs)

Comme l'illustre le tableau suivant, les dépenses des administrations publiques (administration centrale, sécurité sociale et pouvoirs locaux) se sont élevées à plus de 13 milliards d'euros en 2006 selon les données du Statec, ce qui représente près de 39% du PIB.

**Tableau 1 : Dépenses des administrations publiques en 2006**

	Ensemble des administrations publiques	Dont administration centrale	Dont pouvoirs locaux	Dont sécurité sociale
<b>Services généraux</b>	1 370,9	1 624,0	329,8	3,6
<b>Défense</b>	76,4	76,4	0,0	0,0
<b>Ordre et sécurité publics</b>	320,3	304,0	27,1	0,0
<b>Affaires économiques</b>	1 536,5	1 310,5	254,6	0,0
<b>Protection de l'environnement</b>	325,8	146,0	186,4	0,0
<b>Logement et équipements collectifs</b>	218,3	147,6	118,0	0,0
<b>Santé</b>	1554,0	144,8	5,5	1 403,8
<b>Loisirs, culture et cultes</b>	582,8	423,6	209,5	0,0
<b>Enseignement</b>	1 533,2	1 272,2	406,1	0,0
<b>Protection sociale</b>	5 565,1	3 998,1	66,7	4 208,7
<b>Total</b>	<b>13 083,2</b>	<b>9 447,1</b>	<b>1 603,8</b>	<b>5 616,1</b>

Source : Statec.

Note: la somme des dépenses des trois sous-secteurs des administrations publiques est parfois nettement supérieure au total des administrations publiques car ce dernier total est consolidé. Les transactions entre sous-secteurs sont neutralisées (il s'agit d'une forme de «clearing»). C'est particulièrement manifeste dans le domaine de la protection sociale, en raison des importants transferts de l'administration centrale à la sécurité sociale.

La ventilation fonctionnelle des dépenses selon la présentation dite «COFOG» apparaît au tableau. Le poste de loin le plus important est la protection sociale, qui occupe de ce fait une place importante au sein de la présente contribution au débat. En 2006, elle représentait à elle seule

<sup>5</sup> Eurostat (2008), European social statistics – Social protection expenditure and receipts. Data 1997-2005.

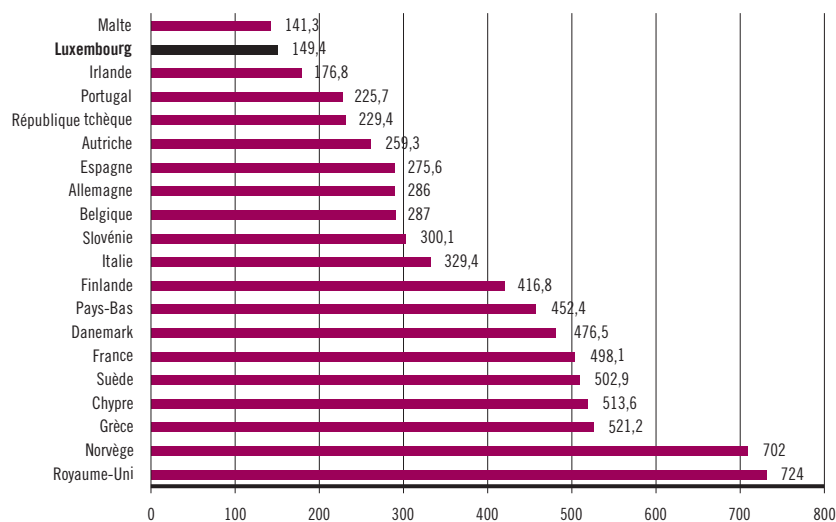
quelque 42,5% des dépenses publiques totales au Luxembourg. Ce montant ne comprend pourtant pas la santé, qui constitue une catégorie distincte au sein de la classification COFOG. La santé représente 11,7% de l'ensemble des dépenses des administrations publiques, soit un budget équivalent à celui des «affaires économiques» (agriculture, transports et communications, tutelle de l'économie générale, notamment 11,7% des dépenses) et de l'enseignement (11,5% des dépenses). Les services généraux des administrations publiques (dépenses de fonctionnement, recherche fondamentale, dette publique et coopération au développement, pour l'essentiel) constituent un autre poste important, comme l'atteste un poids de 10,5% dans le total des dépenses des administrations publiques.

Le tableau témoigne de l'importance de l'administration centrale, qui domine l'ensemble des fonctions à l'exception de la protection de l'environnement, où les pouvoirs locaux se détachent. L'administration centrale occupe même en apparence un rôle aussi important que celui de la sécurité sociale en ce qui concerne la protection sociale. Cette situation résulte pour l'essentiel des importants transferts de l'Etat central à la sécurité sociale. Selon le projet de budget 2008, les transferts aux administrations de sécurité sociale représentaient en 2006 quelque 32% du budget total de l'Etat central.<sup>6</sup> C'est cette imbrication des trois sous-secteurs qui justifie la perspective «englobante» privilégiée par le présent *Actualité & Tendances*. Ce dernier ne se focalise en effet pas uniquement sur le seul budget de l'Etat central, qui est dans une large mesure un budget de transferts. Il passe au crible les dépenses de l'ensemble des administrations publiques, ce qui est un gage d'exhaustivité.

Les fonctions COFOG mises en évidence au tableau 1 sont successivement abordées ci-dessous, sous la forme d'une comparaison systématique avec les données comparables issues d'une vingtaine d'autres pays européens.

### 1.1.1. Défense

**Graphique 1 : Dépenses de défense par habitant en PPP (2006)**



Sources : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

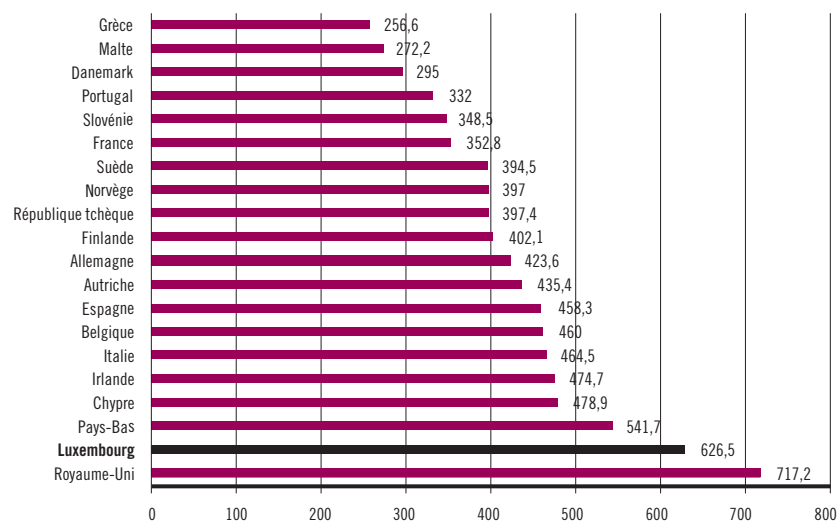
<sup>6</sup> Les dotations aux fonds représentaient pour leur part 22% du budget total, tandis que les transferts aux administrations publiques locales équivalaient à 2% du budget.

Les dépenses de défense du Luxembourg, exprimées en PPP par habitant, sont relativement faibles en comparaison aux autres pays puisqu'elles ne s'élevaient qu'à 149 euros, soit le deuxième plus faible niveau après Malte. A l'opposé, le Royaume-Uni fait figure, avec un niveau de dépenses atteignant 724 euros PPP (de pays particulièrement dépensier). Ce ratio de un à cinq s'explique aisément par le niveau de militarisation des pays, lequel dépend du contexte géopolitique dans lequel ils évoluent, de leur implication dans les différentes zones de conflits au niveau international et du niveau de menace, notamment terroriste, auquel ils doivent faire face.

Le Luxembourg ayant, du fait de sa taille et de son histoire, une armée de taille très réduite et le pays n'étant pas excessivement vulnérable à des menaces terroristes, ni directement impliqué dans des conflits, cela se traduit logiquement par un niveau de dépenses par habitant parmi les plus faibles.

### 1.1.2. Ordre et sécurité publics

**Graphique 2 : Dépenses d'ordre et de sécurité publics par habitant en PPP (2006)**



Sources : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

Si le Luxembourg se distingue par ses faibles dépenses de défense, tel n'est manifestement pas le cas en ce qui concerne ses dépenses d'ordre et de sécurité publics. Avec un niveau de 626 euros PPP par habitant, le Grand-Duché occupe la seconde place des pays les plus dépensiers, juste après le Royaume-Uni. A titre de comparaison, les voisins directs du Grand-Duché ne dépensent respectivement que 353 euros pour la France, 424 euros pour l'Allemagne et 460 euros pour la Belgique.

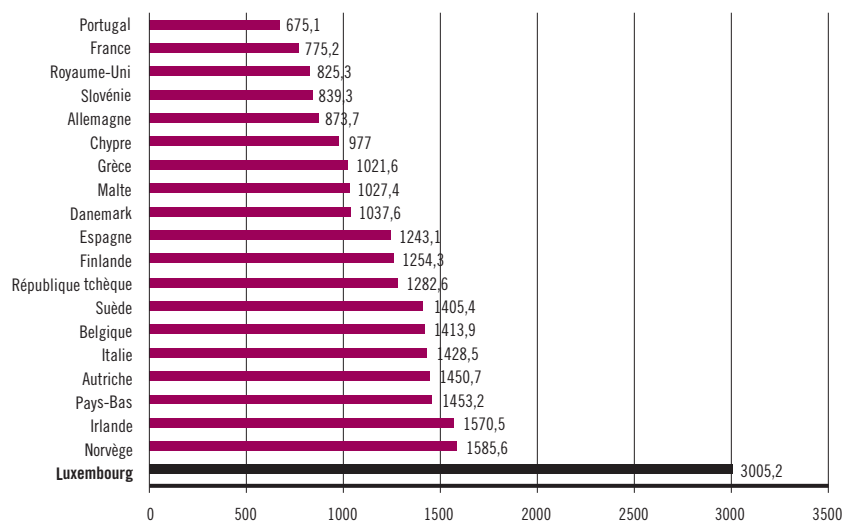
Le niveau de dépenses du Grand-Duché semble particulièrement élevé au regard du niveau de vie élevé du pays, généralement gage de paix sociale et de délinquance réduite, de la bonne cohabitation entre les ressortissants de différentes nationalités peuplant le Luxembourg et du classement de Luxembourg-ville à la première place des villes les plus sûres au monde selon un rapport du cabinet Mercer Consulting.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Mercer consulting, "Quality of Living global city rankings 2008" ([www.mercer.com](http://www.mercer.com)).

Il convient, afin de déterminer si nous sommes oui ou non en présence d'un cas d'inefficience de la dépense publique, de porter l'analyse à un niveau d'analyse plus fin en confrontant les « inputs », en l'occurrence les dépenses d'ordre et de sécurité publics, aux « outputs », mesurés par le nombre d'actes délictueux. Cette analyse sera menée à bien plus loin.

### 1.1.3. Affaires économiques

**Graphique 3 : Dépenses affaires économiques par habitant en PPP (2006)**



Sources : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

Le poste COFOG « Affaires économiques » comporte notamment les dépenses liées à l'agriculture, aux transports et communications. Le secteur des transports occupe une place écrasante au sein de ce poste. En 2006, les dépenses du seul Etat central en matière de transports excédaient en effet 1 milliard d'euros. Ce montant s'explique par l'importance des dépenses du fonds des routes (138 millions d'euros), du fonds du rail (416 millions d'euros) et par les subventions octroyées aux CFL (plus de 200 millions d'euros).

Les montants que le Luxembourg consacre au poste de dépenses « affaires économiques » sont particulièrement importants. Ils atteignent 3005 euros PPP par habitant en 2006, soit quasiment le double du budget consacré à ce poste par la Norvège (+89%), deuxième pays le plus dépensier, et près de 4,5 fois les crédits y alloués par le Portugal, pays le plus économe de ce point de vue.

La situation luxembourgeoise apparaît d'autant plus atypique au regard des écarts de dépenses relativement contenus qui caractérisent les autres pays composant l'échantillon. Les dépenses de la Norvège ne représentent que 2,3 fois celles du Portugal, contre 4,5 pour le Grand-Duché.

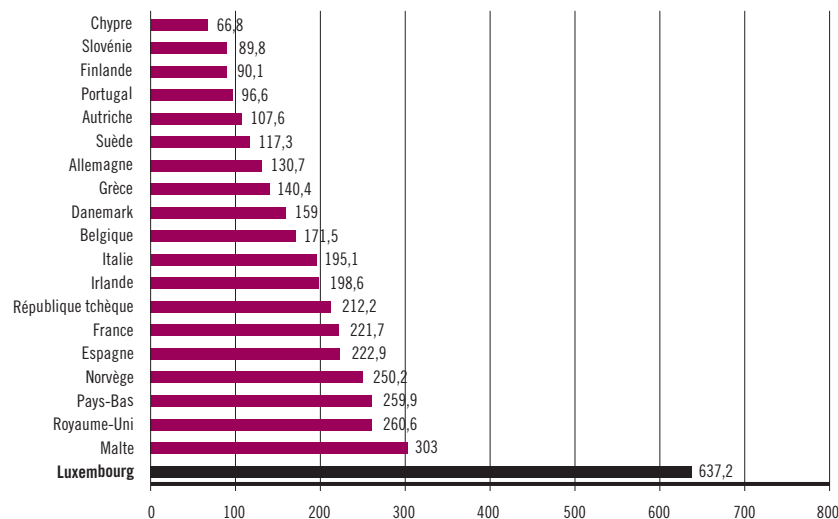
Un tel particularisme luxembourgeois semble *a priori* difficilement justifiable. Il ne transparaît pas du graphique ci-dessus que la taille du pays ait une incidence sur le niveau de dépenses. Certains petits pays dépensent en effet moins que leurs grands voisins, et inversement. Il ne semble pas non plus, exemple de la République tchèque à l'appui, que les montants alloués à ce poste de dépenses soient directement fonction du niveau de richesse des pays.

Par ailleurs, s'il est indéniable que les rémunérations plus élevées au Grand-Duché expliquent en partie cet écart avec les autres pays, elles ne peuvent pas à elles seules l'expliquer en totalité, ce qui peut laisser penser à une certaine inefficience à ce niveau et justifier la réalisation d'économies dans une optique de recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique. Les disparités entre le Luxembourg et les autres pays européens mises en exergue au graphique 3 s'expliquent certes en partie par l'importance des flux de frontaliers qui justifient d'importants investissements dans les infrastructures routières et ferroviaires. Le coût pour l'Etat de ces investissements pourrait cependant être contenu par un recours plus systématique à des instruments d'évaluation tels que l'analyse coûts-bénéfices et par le cofinancement du secteur privé par le biais de partenariats publics-privés. La question de l'importance des subsides aux CFL est également posée : une évaluation serait de mise en la matière. Pour rappel, ces dépenses représentent à elles seules 0,7% du PIB.

En conclusion, une plus grande vigilance est de mise en ce qui concerne tant le niveau que l'évolution des dépenses relevant du poste « affaires économiques ». Il importe que le Luxembourg se rapproche à terme d'une situation plus proche de celle observée dans les autres pays.

### 1.1.3. Protection de l'environnement

**Graphique 4 : Dépenses pour la protection de l'environnement par habitant en PPP (2006)**



Sources : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

La particularité du cas luxembourgeois telle que décrite au niveau du poste de dépense « affaires économiques » se retrouve pour les dépenses liées à la protection de l'environnement. Le Grand-Duché arrive très largement en tête du classement des pays les plus dépensiers avec des montants plus de deux fois supérieurs à ceux de Malte, deuxième du classement, et près de dix fois supérieurs à ceux du pays le plus économe, en l'occurrence Chypre.

Le Luxembourg dépense ainsi en termes relatifs beaucoup plus que les pays pourtant considérés comme très en avance en matière de protection de l'environnement, à savoir les pays scandinaves et l'Allemagne. Parmi ces pays, la Suède, souvent considérée comme pays modèle en matière de protection de l'environnement, ne dépensait en 2006 que 117 euros PPP par habitant, soit 18,4% de ce que dépense le Luxembourg.

Cette situation laisse penser à une certaine inefficience relative de la politique luxembourgeoise de protection de l'environnement.

Représentant plus de 49% des dépenses, les rémunérations des salariés expliquent à elles seules une part importante du surplus de dépenses caractérisant le Grand-Duché. Une autre explication de ce niveau de dépenses élevé réside dans la politique de subventionnement mise en place par le gouvernement luxembourgeois. Le Grand-Duché a en effet massivement recours au volet incitatif de la politique de protection de l'environnement (subventions dans le cadre de la production d'énergies de sources renouvelables, etc.), ce qui a d'importantes répercussions sur les dépenses de l'Etat.

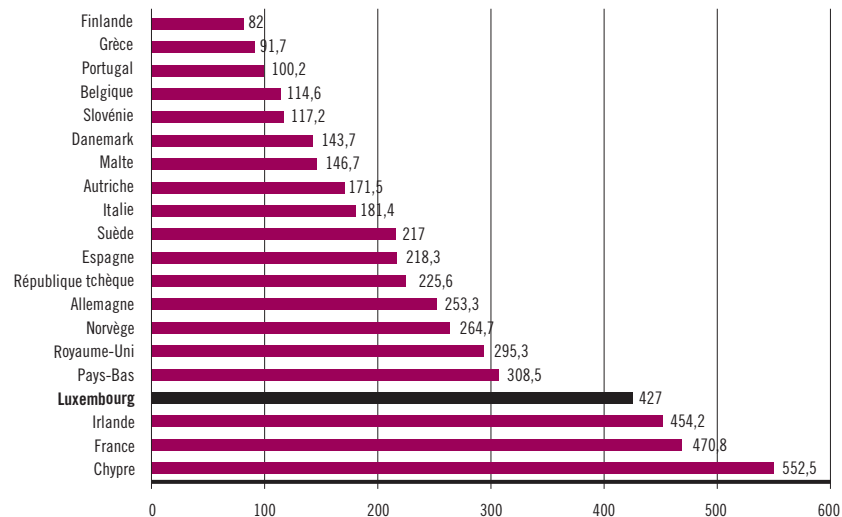
A noter également que les engagements que le Luxembourg a pris dans le cadre du protocole de Kyoto auront à l'avenir d'importantes répercussions sur le poste de dépenses passé ici sous revue. A titre d'illustration, les dépenses du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto sont passées de moins d'1 million d'euros en 2006 à près de 67 millions en 2007 et devraient atteindre 90 millions en 2008. L'écart entre le Luxembourg et les autres pays mis en lumière à travers le graphique ci-dessus devrait donc s'être encore accru en comparaison à l'année 2006 qui sert de référence à cette analyse.

Pour autant, l'Etat central n'est à l'origine que d'environ 45% des dépenses de protection de l'environnement, le reste des dépenses relevant des communes. La réalisation d'économies sur ce poste de dépenses implique par conséquent de réaliser des gains d'efficience non seulement au niveau de l'Etat central, mais également au niveau communal.

De manière générale, et au vu des constats dressés ci-avant, la Chambre de Commerce plaide pour une révision générale des dépenses de protection de l'environnement, de manière à identifier les gisements d'économies potentielles tout en assurant un haut degré d'engagement en faveur de l'environnement.

### 1.1.5. Logements et équipements collectifs

**Graphique 5 : Dépenses pour les logements et équipements collectifs par habitant en PPP (2006)**



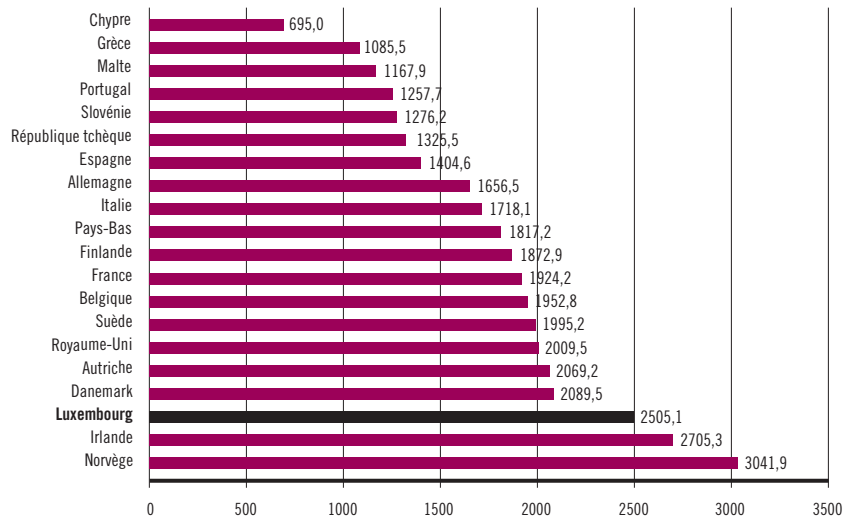
Source : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

Les dépenses de logements et d'équipements collectifs se situent, comme le montre le graphique ci-dessus, dans la moyenne haute des pays étudiés. Elles se sont élevées à 427 euros PPP par habitant en 2006, contre 552 euros pour Chypre, pays dans lequel elles ont atteint le niveau le plus élevé. A l'opposé, avec 82 euros par habitant, la Finlande s'est quant à elle illustrée par la faiblesse de ses dépenses.

Le niveau des dépenses du Grand-Duché ne semble nullement excessif au regard du dynamisme du taux de croissance de la population résidente. Ce dynamisme découle lui-même de l'immigration, laquelle impose la réalisation par l'Etat d'importants investissements en logements et équipements collectifs en tous genres (écoles, crèches, autres infrastructures, etc.). Alors que les dépenses du Luxembourg excèdent très nettement celles des autres pays dans la plupart des autres domaines COFOG, elles ne se situent qu'au quatrième rang en ce qui concerne le logement et les équipements collectifs. Ce résultat paraît surprenant à l'aune des importants problèmes de logement observés au Grand-Duché ces dernières années. La crise du logement a d'ailleurs fait l'objet de diverses mesures nouvelles, porteuses de distorsions économiques et qui restreignent excessivement les droits de propriété.

### 1.1.6. Santé

Graphique 6 : Dépenses de santé par habitant en PPP (2006)



Source : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

Les dépenses de santé paraissent très élevées au Grand-Duché, tout en restant inférieures à celles observées en Irlande et en Norvège. Corrigées des transferts aux assurés sociaux non résidents, elles se sont élevées à 2 505 euros PPP par habitant en 2006 contre respectivement 2 705 euros et 3 042 euros pour les deux pays précédemment cités. La moyenne arithmétique des trois pays voisins s'élevait quant à elle à 1 844 euros, soit 26% de moins que le niveau luxembourgeois.

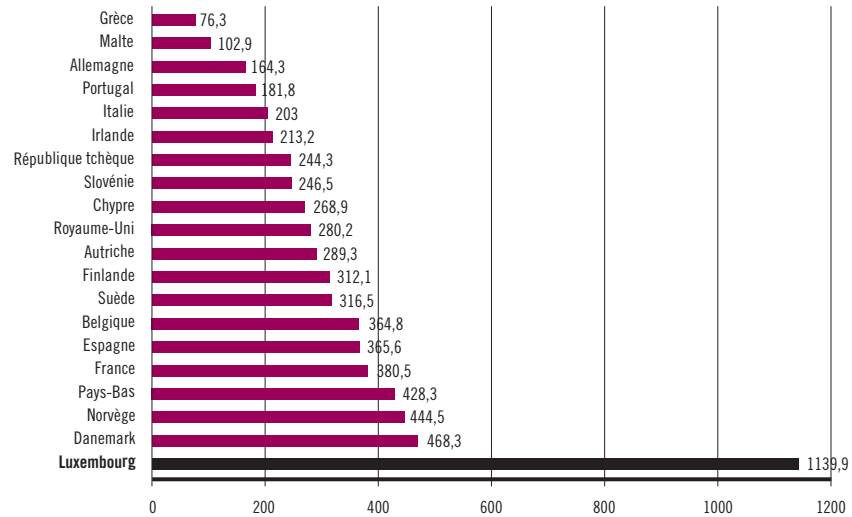
Outre les rémunérations plus généreuses, les principales explications des dépenses plus élevées au Luxembourg tiennent au suréquipement des différents hôpitaux luxembourgeois en matériel très coûteux du fait de la non exploitation des synergies réalisables entre hôpitaux, ce qui conduit à des doublons au niveau des achats d'équipements, mais également, et peut-être surtout, à la générosité du système de protection sociale, lequel offre des remboursements élevés.

Un indicateur d'efficacité des dépenses de santé sera présenté dans la section 1.2. Pour chaque pays, les « inputs », à savoir les dépenses de santé, seront rapportés aux « outputs » du système de santé, en l'occurrence l'espérance de vie à la naissance.



### 1.1.7. Loisirs, culture et culte

**Graphique 7 : Dépenses de loisirs, culture et cultes par habitant en PPP (2006)**



Source : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

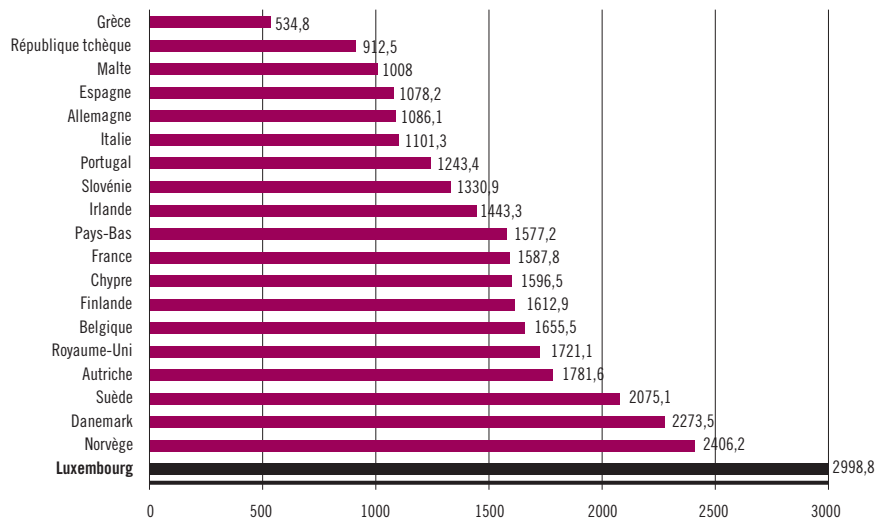
Comme l'atteste le graphique ci-dessus, les dépenses relatives aux loisirs, à la culture et au culte, telles qu'appréhendées à travers la classification COFOG, paraissent excessivement élevées. Elles ont en effet atteint 1140 euros PPP par habitant en 2006, contre 303 euros en moyenne pour les trois pays voisins. Les montants consacrés par le Danemark, deuxième du classement à ce poste de dépenses, se sont quant à eux élevés à 468 euros, soit 41% de la dépense luxembourgeoise. La Grèce, à l'autre extrémité, ne dépensait dans le même temps que 76 euros, soit moins de 7% du montant consacré par le Grand-Duché.

Une telle disproportion de la dépense luxembourgeoise laisse indubitablement penser à une inefficience certaine dans l'allocation des budgets et amène la Chambre de Commerce à réclamer une progression moins soutenue des crédits correspondants, de manière à les ramener graduellement à des niveaux proches de ceux observés dans les autres pays européens. Les cultes ne représentent qu'une faible proportion, de l'ordre de 3%, des dépenses totales octroyées à la fonction «Loisirs, culture et culte». En revanche, la culture et les loisirs (équipements et services sportifs et récréatifs notamment) constituent des postes de dépenses importants.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Le financement de l'a.s.b.l. «Luxembourg et Grande Région: Capitale Européenne de la Culture 2007» a certes contribué à gonfler les dépenses de culture en 2006. Cet effet n'a cependant pas excédé 13 millions d'euros, soit 2% des dépenses totales de la catégorie COFOG «Loisirs, culture et cultes».

### 1.1.8. Enseignement

Graphique 8 : Dépenses d'enseignement par habitant en PPP (2006)



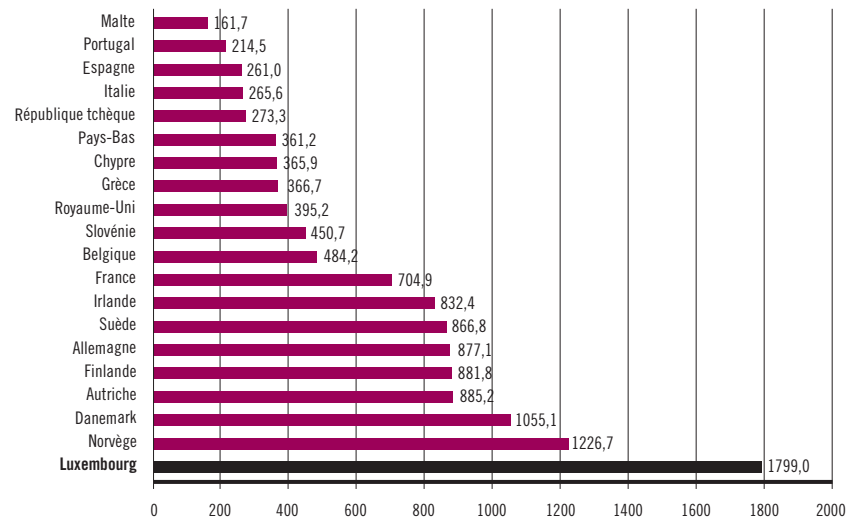
Sources : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

Tous niveaux confondus, les dépenses d'enseignement sont les plus élevées au Luxembourg, où elles atteignent 2 999 euros par habitant et par an, soit plus du double de la moyenne de 1 443 euros enregistrée dans les trois pays limitrophes. Les dépenses du Grand-Duché sont par ailleurs 6 fois plus élevées qu'en Grèce, 3 fois plus importantes qu'en République tchèque et représentent près du triple du budget octroyé à l'enseignement à Malte, en Espagne et en Allemagne. Les dépenses de ces divers pays telles qu'elles figurent au graphique ont pourtant été rehaussées (correction dite des parités de pouvoir d'achat). En l'absence de ces corrections, ces dépenses seraient en effet sous-estimées car les prix qui prévalent dans les pays précités sont généralement assez bas.

Seuls des indicateurs de performance particulièrement favorables pourraient justifier les importantes dépenses d'éducation du Luxembourg. La section 1.2 permettra de constater que ces performances sont assez mitigées, ce qui met en exergue une efficacité défailante de l'enseignement luxembourgeois. Il conviendrait de tout mettre en œuvre afin de garantir un enseignement de premier ordre au Luxembourg, du fait notamment de l'importance croissante de l'économie de la connaissance.

### 1.1.9. Prestations familiales

**Graphique 9 : Prestations familiales par habitant en PPP (2006)**



Sources : Eurostat, IGSS pour les transferts à l'étranger.

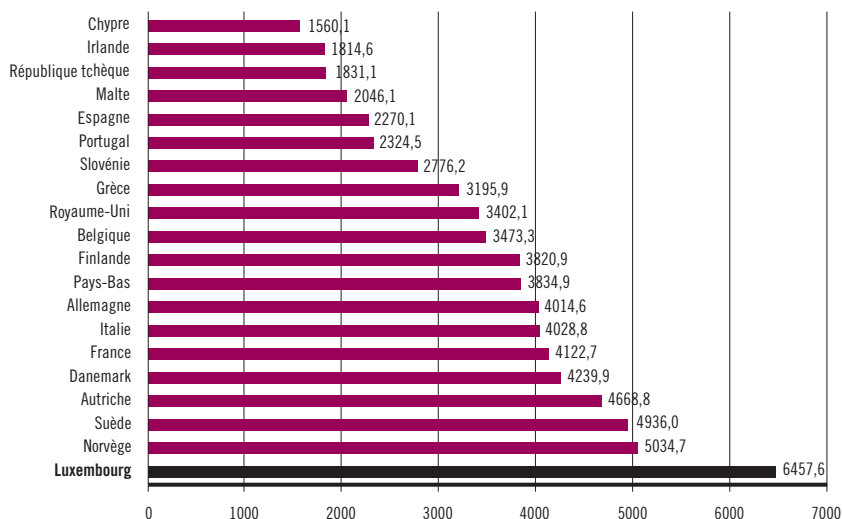
Les prestations familiales ont pu être dégagées pour l'ensemble des pays de l'échantillon, à la faveur de la publication d'Eurostat sur les transferts sociaux. Ces prestations correspondent à une définition large. Ainsi, pour le Luxembourg, elles comprennent en sus des allocations familiales, le forfait d'éducation, l'allocation d'éducation, les prestations de maternité ou encore les prestations en nature.

Le niveau des dépenses est repris au graphique, où elles sont exprimées en niveau absolu et en parités de pouvoir d'achat, le tout par habitant. Pour le Luxembourg, les dépenses ont été expurgées des prestations familiales versées à l'étranger. En dépit de ces ajustements, les prestations familiales par habitant se révèlent nettement plus élevées au Luxembourg que dans n'importe quel autre pays considéré. Alors que le Luxembourgeois moyen a bénéficié de prestations familiales à hauteur de quelque 1 799 euros en 2006, les citoyens allemands, français et belges ont dû se contenter de 877, 705 et 484 euros, respectivement. Le montant correspondant s'est même limité à 361 euros aux Pays-Bas, soit 5 fois moins qu'au Grand-Duché.

Ces résultats alimentent une forte présomption d'inefficacité qui sera établie dans la partie 1.2 au moyen de deux indicateurs de performance, à savoir la natalité et le taux de participation des femmes au marché du travail.

### 1.1.10. Pensions

Graphique 10: Pensions par habitant en PPP (2006)



Sources : Eurostat, IGSS pour les transferts à l'étranger.

Le graphique 10 se réfère à l'ensemble des pensions, à savoir les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants (veuves et orphelins). Il reflète une situation bien connue, à savoir la générosité des pensions au Luxembourg. Ainsi, les prestations de pension exprimées par tête d'habitant (et non par pensionné) se montaient à près de 6 500 euros en 2006, soit environ le double de la moyenne des pays considérés. Au demeurant, le Luxembourg excède de 67% la moyenne arithmétique des dépenses observées dans les trois pays limitrophes. Enfin, l'écart par rapport au second pays du classement, à savoir la Norvège, atteint près de 30%.

Encore convient-il de faire remarquer que le graphique sous-estime les disparités entre le Luxembourg et les autres pays de l'échantillon car le Luxembourg est jusqu'à présent relativement épargné par le vieillissement de la population. Le ratio des dépenses par habitant – y compris les jeunes générations – masque donc en partie l'importance des prestations de pension luxembourgeoises. En outre, les dépenses considérées ci-dessus ont été apurées des prestations transférées à l'étranger, en premier lieu en faveur d'anciens salariés frontaliers.

Une étude exhaustive des régimes de pension luxembourgeois ne constitue nullement l'objet du présent document. La Chambre de Commerce tient cependant à réitérer son appel à une extrême prudence dans la gestion des régimes de pension, dont la soutenabilité à terme n'est nullement garantie, comme l'indiquent diverses analyses, effectuées par de prestigieuses institutions nationales et internationales.

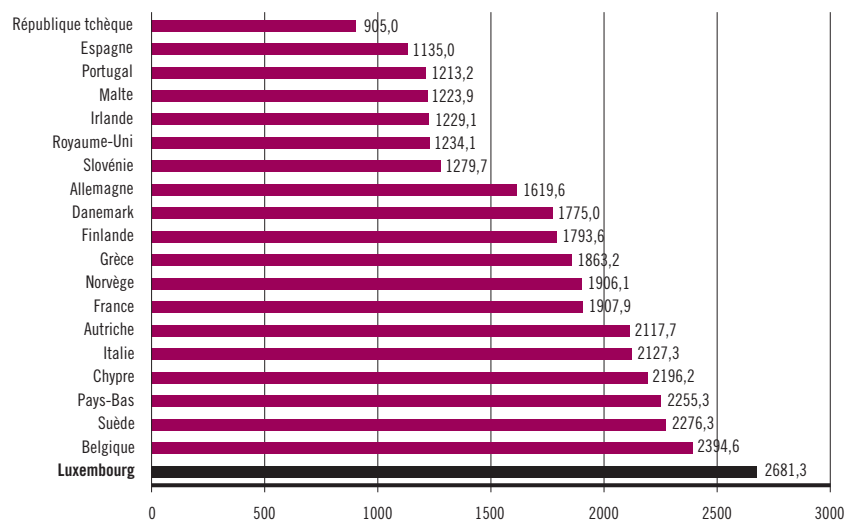
### 1.1.11. Services généraux des administrations publiques

La fonction COFOG « Services généraux des administrations publiques » correspond notamment aux dépenses de fonctionnement des administrations publiques, à l'aide économique extérieure et à la recherche fondamentale. Avec un niveau de 2 681 euros PPP par habitant en 2006, le Luxembourg arrive en tête de l'échantillon de pays étudiés en ce qui concerne les dépenses des services généraux des administrations publiques appréhendées dans leur globalité. A noter

cependant que les dépenses luxembourgeoises ne paraissent pas si disproportionnées au regard de celles des autres pays. On dénombre en effet sept pays aux dépenses supérieures à 2 000 euros par habitant.

Cela étant, les dépenses luxembourgeoises sont tout de même près de trois fois supérieures à celles de la République tchèque, pays le moins dépensier en la matière. A titre de comparaison, Chypre et Malte, pays dont la population est quasi comparable à celle du Grand-Duché, n'ont quant à eux dépensé respectivement que 1 224 et 2 196 euros PPP. Ces différences ne semblent donc pas pouvoir s'expliquer par le niveau de population, ce qu'atteste encore le graphique ci-dessus, et ne tiennent pas non plus aux différences de niveau des prix entre les pays, ces dernières étant corrigées par le biais des parités de pouvoir d'achat.

**Graphique 11 : Dépenses des services généraux des administrations publiques par habitant en PPP (2006)**



Sources : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

La décomposition par catégorie de dépenses montre que les rémunérations des salariés représentent 38,9% de la dépense totale au Luxembourg, soit de loin le ratio le plus élevé. A titre de comparaison, cette part atteint 19,6% en Allemagne, 28,4% en Belgique et 29% en France.

Les salaires expliquent donc dans une large mesure les dépenses plus élevées au Luxembourg que dans l'ensemble des autres pays de l'échantillon. L'observation de la situation à Malte, Chypre et en Slovaquie conforte l'idée que le biais « petit pays » ne peut à lui seul expliquer cette part importante des salaires dans le total des dépenses. S'il atteint un niveau élevé à Chypre (31,9%), ce ratio n'y atteint en effet que respectivement 21,7 et 26% à Malte et en Slovaquie.

L'utilisation la plus rationnelle possible des deniers publics dans un contexte conjoncturel incertain plaide par conséquent pour un ralentissement du rythme d'accroissement des dépenses de fonctionnement, et au sein de celles-ci les dépenses de rémunérations, de manière à ramener à terme le Grand-Duché au niveau de dépense moyen des autres pays. Ceci devra s'effectuer dans une approche d'affectation intelligente et rationnelle des moyens budgétaires disponibles, tout en veillant à maintenir une fonction publique motivée et efficace dans l'intérêt

d'un fonctionnement optimal des services publics. Il est en revanche bien moins justifié de restreindre les deux composantes « aide économique extérieure » et « recherche fondamentale », qui s'inscrivent résolument dans l'optique d'une économie de la connaissance. Les autorités luxembourgeoises se sont d'ailleurs assignées des objectifs spécifiques dans ces deux domaines, qui sont des plus légitimes. Ainsi, le programme gouvernemental d'août 2004 précise que le Luxembourg « persévérera dans ses efforts pour aboutir au seuil de 1% du revenu national brut dans les années à venir » en matière de coopération au développement. Le Luxembourg se caractérise par un effort particulièrement soutenu dans ce domaine. Le pourcentage du revenu national consacré à l'aide au développement est en effet l'un des plus élevés au monde. En outre, le revenu national par habitant figure lui-même parmi les plus importants, de sorte que les dépenses de coopération luxembourgeoises exprimées en euros par habitant excèdent très nettement la moyenne européenne. Il s'agit là d'une des principales causes de l'importance des dépenses de services généraux identifiée au graphique 11.

Il convient aussi de rappeler l'importance de la recherche fondamentale pour la capacité productive du Luxembourg. Une optimisation de cette dernière exige cependant une coopération active entre le monde de la recherche et les entreprises. Il importe à ce sujet de souligner l'intérêt de récentes initiatives gouvernementales visant à associer davantage le secteur privé à la recherche, par exemple les centres de compétences gérés en partenariats public-privé. Il faut poursuivre et compléter cette approche offensive.

## 1.2. Indicateurs de performance (outputs) et efficience des dépenses

Parmi les domaines d'activité examinés dans la partie 1.1, quatre peuvent aisément faire l'objet d'une analyse d'efficience en raison de la disponibilité d'indicateurs de performance comparables d'un pays à l'autre et aisément interprétables.<sup>9</sup> Il s'agit du domaine « ordre et sécurité publics », de la santé, de l'enseignement et des prestations sociales. C'est là l'objet de la présente partie. Dans chacun de ces domaines, les « inputs », à savoir les dépenses par habitant exprimées en parités de pouvoir d'achat, vont être mis en rapport avec les « outputs », ces derniers étant appréhendés sur la base des indicateurs paraissant les plus adaptés au domaine considéré. Ces indicateurs doivent être aisés à interpréter et à mesurer. Il importe de surcroît qu'ils soient pleinement comparables sur un plan international.

L'approche adoptée ici repose sur une comparaison internationale systématique des inputs et des indicateurs de performance afférents. Cette comparaison est grandement facilitée par les résultats obtenus dans la partie 1.1, où des données homogènes sur les dépenses ont déjà été rassemblées.

Les quatre catégories de dépenses examinées dans la présente partie sont celles pour lesquelles des indicateurs de performance suffisamment adaptés ont pu être dégagés. Les indicateurs retenus sont les suivants, par domaine de dépenses :

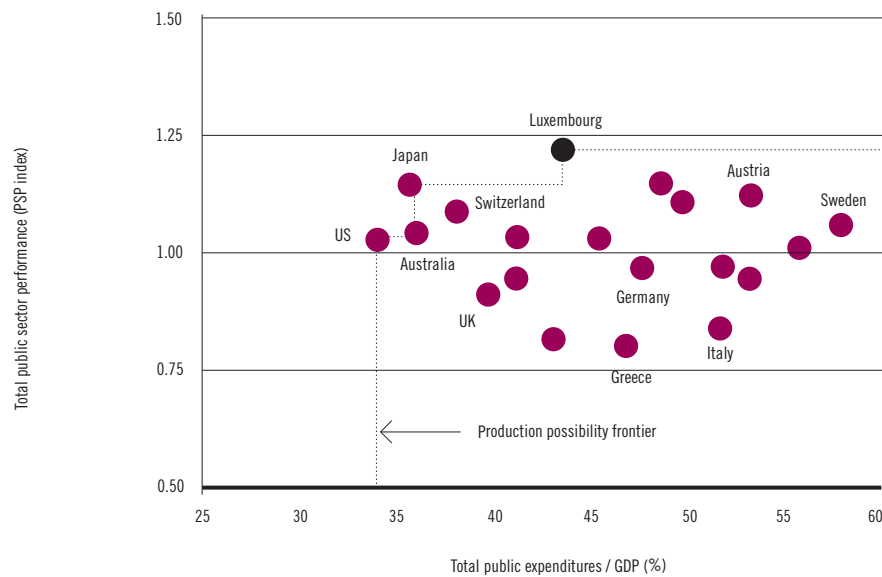
- Ordre et sécurité publics : indicateurs de criminalité.
- Santé : indicateurs = l'espérance de vie et l'espérance de vie en bonne santé.
- Enseignement : résultat des études PISA et adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail.

<sup>9</sup> Des indicateurs de performance pourraient être dégagés dans d'autres domaines, mais cela exigerait une plus grande désagrégation des dépenses que dans la classification COFOG, afin de garantir une bonne adéquation entre le domaine couvert et l'indicateur.

- Prestations familiales : indicateurs = taux de natalité et participation des femmes au marché du travail.

La mesure de l'efficacité s'opère schématiquement de la sorte :

**Graphique 12 : Illustration de la méthode de mesure de l'efficacité basée sur les frontières de production**



Note: graphique issu de BCE (2003) dans un but illustratif. Ce graphique met en relief une grande efficacité du Luxembourg, mais il repose sur une mesure biaisée des inputs (dépenses en pourcentages d'un PIB élevé au Luxembourg, ce qui aboutit à une sous-estimation des inputs).

Comme indiqué ci-dessus, le niveau des inputs (dépenses) et des outputs (indicateurs) est dérivé pour une vingtaine de pays raisonnablement comparables, dont le Luxembourg. Chaque pays peut alors être représenté dans un plan (input, output), comme l'indique le graphique 2. Dans un deuxième temps, les pays dits efficaces sont identifiés afin de construire la frontière des points efficaces, dite «frontière des possibilités de production». Les pays efficaces sont ceux qui ne sont dominés par aucun autre. Dans le graphique ci-dessus, il s'agit des pays qui sont tels qu'aucun autre pays ne se situe au nord-ouest de la position qu'ils occupent. Tout pays se situant dans cet espace nord-ouest dominerait en effet le pays de référence – qui ne pourrait dès lors être considéré comme un pays efficace – puisqu'il accomplirait de meilleures performances tout en dépensant moins. La frontière des possibilités de production relie simplement les points efficaces. Elle constitue l'«idéal» à atteindre par les pays de l'échantillon. Par exemple, au graphique 12, l'Allemagne se situe en deçà de la frontière, ce qui signale d'importants gisements d'efficacité. Avec une efficacité maximale<sup>10</sup> des dépenses publiques, l'Allemagne pourrait économiser 14% du PIB (34% de dépenses au lieu de 48%), sans pour autant détériorer les prestations publiques. Dans ce cas précis, le gisement d'efficacité s'élèverait donc à 14% du PIB.

<sup>10</sup> Il ne s'agit pas de l'efficacité maximale à proprement parler, mais d'une efficacité correspondant à celle des pays situés sur la frontière de production, comme le Luxembourg, le Japon ou les États-Unis dans l'exemple du graphique 12. Or il est probable que ces derniers n'aient eux-mêmes pas atteint le niveau maximal d'efficacité.

C'est une analyse similaire de mesure des économies potentielles qui sera mise en œuvre dans cette partie 1.2, avec une seule différence notable. La frontière d'efficacité apparaissant au graphique 12 revêt une forme «en escalier» caractérisée par des à-coups assez marqués. Afin d'éviter ces discontinuités, le présent chapitre recourt à une méthode alternative de construction de la frontière des possibilités de production. Il s'agit de la «data envelopment analysis» (DEA), qui relie les pays efficaces par une frontière plus régulière que l'escalier illustré au graphique 12. La DEA a été fréquemment utilisée, par exemple pour dériver le degré d'efficacité d'hôpitaux, d'universités, de municipalités ou encore de firmes. La méthode DEA utilisée est celle de Joe Zhu.<sup>11</sup>

L'analyse permettra d'établir qu'il existe d'importants gisements d'efficacité au Luxembourg, qui gagneraient à être exploités sous la forme, par exemple, d'un net ralentissement de la progression annuelle des dépenses. Il apparaîtra par ailleurs qu'il serait possible de limiter les dépenses tout en améliorant le niveau des prestations dont bénéficient les citoyens.

Le graphique 12 semble certes, à première vue, infirmer l'existence d'économies potentielles au Luxembourg, puisque le Luxembourg y est assimilé aux pays efficaces. Ce graphique surestime cependant grandement l'efficacité du Luxembourg, du fait de l'appréhension des dépenses en termes de ratios au PIB. Comme indiqué ci-dessus, ce traitement induit une sous-estimation des inputs dans le cas luxembourgeois. En raison d'un PIB par habitant très élevé au Grand-Duché, toute dépense exprimée en pourcentages du PIB est mécaniquement diluée et paraît de ce fait parfaitement maîtrisée par les pouvoirs publics, même lorsque son montant exprimé en euros atteint un niveau élevé.

Il convient de noter que d'autres facteurs de mesure des inputs vont dans le sens opposé (par exemple, les transferts aux frontaliers sont erronément pris en compte au graphique), mais au total, des analyses telles que celle qui est illustrée au graphique 12 surestiment l'efficacité luxembourgeoise. Le présent *Actualité & Tendances* va s'attacher à «redresser» ces biais.

### 1.2.1. Ordre et sécurité publics

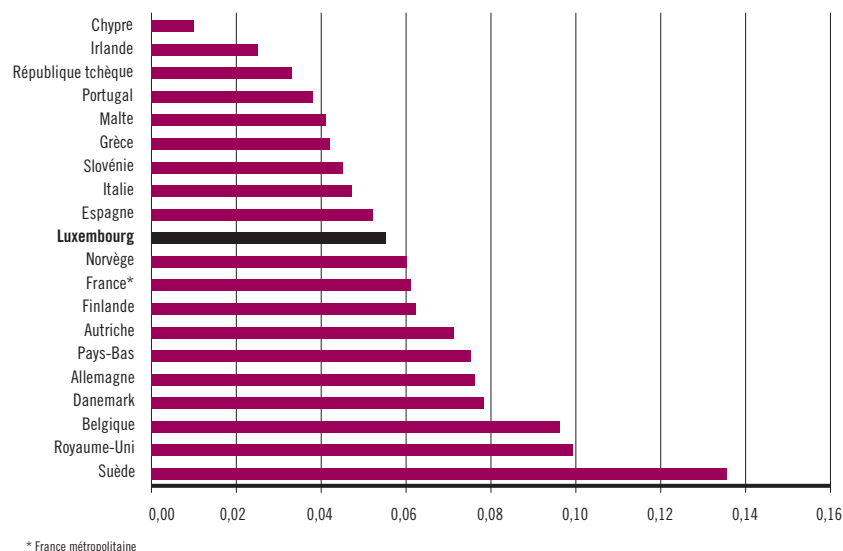
Les dépenses d'ordre et de sécurité publics du Luxembourg figurant parmi les plus élevées au sein du groupe des 20 pays étudiés, il convient de mener une analyse «inputs»/«outputs» afin d'identifier si ces dépenses sont bien efficaces. Le premier indicateur retenu pour la dimension «output» est un indicateur de sécurité objective, en l'occurrence le nombre moyen d'infractions totales par habitant au cours de l'année 2006.

Comme le montre le graphique ci-dessous, le Luxembourg se classe en milieu de peloton avec 0,055 infraction par habitant, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne des pays considérés (0,060), de même qu'à la moyenne de ses trois pays voisins (France : 0,061 ; Allemagne : 0,076 ; Belgique : 0,096). La Suède enregistre quant à elle le plus grand ratio d'actes délictueux par habitant.

11 Cette méthode est explicitée dans Cooper et al. (2004).



**Graphique 13 : Nombre moyen d'infractions par habitant, 2006**



Source : Eurostat

Note : il s'agit de l'ensemble des infractions enregistrées par la police au cours de l'année.

**Tableau 2 : Indicateur de l'« output » des dépenses d'ordre et de sécurité publics (nombre moyen d'infractions par habitant) au vu de l'« input » (dépenses par habitant en ppp)**

	Dépenses Ordre et Sécurité publics	Nombre d'infractions par habitant
<b>Suède</b>	394,5	0,135
<b>Royaume-Uni</b>	717,2	0,099
<b>Belgique</b>	460,0	0,096
<b>Danemark</b>	295,0	0,078
<b>Allemagne</b>	423,6	0,076
<b>Pays-Bas</b>	541,7	0,075
<b>Autriche</b>	435,4	0,071
<b>Finlande</b>	402,1	0,062
<b>France</b>	352,8	0,061
<b>Norvège</b>	397,0	0,060
<b>Luxembourg</b>	626,5	0,055
<b>Espagne</b>	458,3	0,052
<b>Italie</b>	464,5	0,047
<b>Slovénie</b>	348,5	0,045
<b>Grèce</b>	255,600	0,042

<b>Malte</b>	272,200	0,041
<b>Portugal</b>	332,000	0,038
<b>République tchèque</b>	397,400	0,033
<b>Irlande</b>	474,700	0,025
<b>Chypre</b>	478,900	0,010

Source : Eurostat.

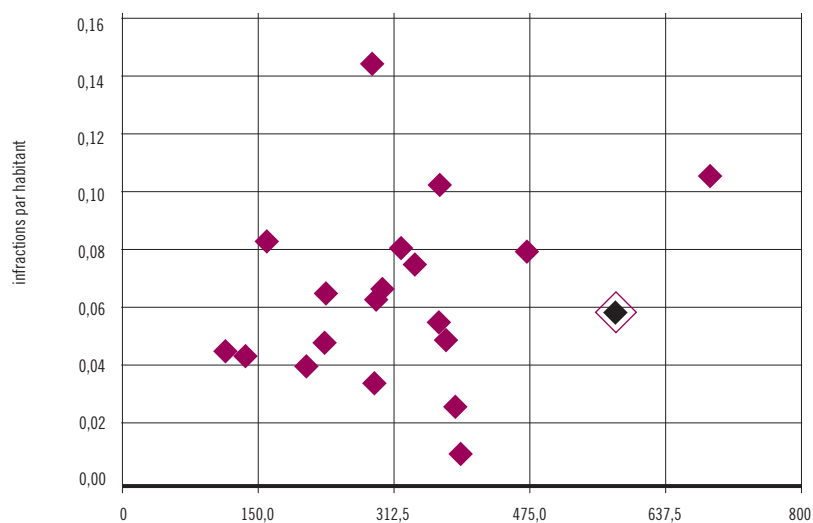
Note : \*France métropolitaine.

Ainsi, comme l'indique le tableau ci-dessous, les dépenses élevées se conjuguent au Grand-Duché à des résultats moyens en termes d'infractions par habitant. A l'inverse, nombreux sont les pays qui obtiennent de meilleurs résultats que le Luxembourg tout en dépensant substantiellement moins que ce dernier. La Grèce et Malte, par exemple, ne dépensent respectivement que 41% et 43% des budgets consacrés par le Grand-Duché et obtiennent, en dépit de ces budgets réduits, de bien meilleurs résultats.

Le graphique ci-dessous permet, en faisant correspondre les résultats obtenus par les différents pays et leurs dépenses, de visualiser un certain nombre de situations de dépenses plus efficaces qu'au Luxembourg (carré sur le graphique).

Les 9 pays situés au nord-ouest du carré représentatif du Luxembourg sont plus efficaces que ce dernier, soit parce qu'ils dépensent moins pour une performance supérieure ou égale, soit parce qu'ils affichent une meilleure performance en dépit de dépenses plus modestes. Les autres pays sont dans une situation plus incertaine. A noter cependant qu'aucun pays n'est clairement moins efficace que le Grand-Duché (dépenses plus élevées et indicateurs d'output inférieurs).

#### Graphique 14: Confrontation entre les dépenses (inputs) et le nombre d'infractions par habitant (output)

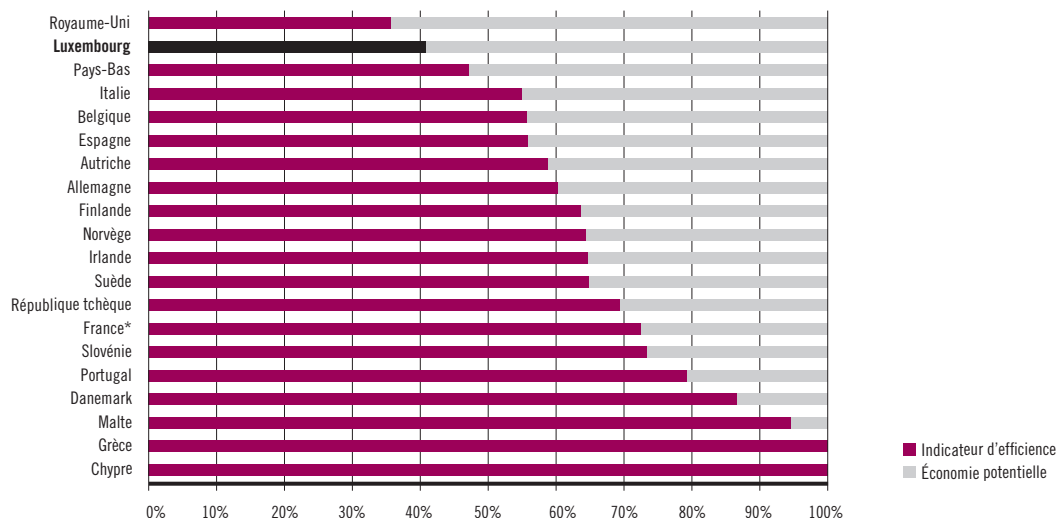


Sources : Eurostat et calculs de la Chambre de Commerce.

L'analyse d'efficacité basée sur la DEA avec le niveau des dépenses pour input et le nombre d'infractions par habitant pour output corrobore ces constats, comme l'atteste le graphique suivant.

**Graphique 15 : Indicateur d'efficacité : rapport entre le niveau efficace des dépenses et le niveau effectif**

*En pourcentages et à indicateurs de performance inchangés*



\* France métropolitaine

Sources : Eurostat et calculs Chambre de Commerce.

Les indicateurs d'efficacité indiquent très clairement qu'il serait possible de réaliser une économie substantielle au Grand-Duché. Comme déjà mentionné plus haut, le Luxembourg pourrait, en s'inspirant de l'exemple d'autres pays, au rang desquels la Grèce et Chypre, ramener le nombre d'infractions par habitant à un niveau plus bas tout en réduisant simultanément ses dépenses, et ce de manière notoire.

L'analyse DEA montre qu'un alignement du Luxembourg sur les pays les plus efficaces lui permettrait de dégager une économie représentant 59,2% des dépenses totales d'ordre et de sécurité publics, qui s'élevaient à 320,3 millions d'euros en 2006. Cette économie de 190 millions d'euros représenterait 0,56% du PIB. Cela fait du Luxembourg le pays où l'économie potentiellement réalisable est la plus élevée, juste derrière le Royaume-Uni.

Il convient cependant de garder à l'esprit que ces résultats peuvent être surestimés en raison de l'omission de certaines variables tierces, comme par exemple la propension à déclarer à la police les actes délictueux, qui peut varier d'un pays à l'autre. Par ailleurs, le transit au Luxembourg d'un grand nombre de travailleurs frontaliers pourrait contribuer à gonfler le ratio des infractions par résident, même si un tel biais n'est véritablement concevable que dans le domaine des infractions routières.

Cependant, même en admettant une certaine marge d'erreur dans cette simulation, l'économie potentielle identifiée dans le graphique ci-dessus est si élevée que le constat de base ne saurait être remis en cause : les dépenses d'ordre et de sécurité publics sont comparativement élevées au Luxembourg et d'importantes économies pourraient être réalisées en optant pour une gestion plus efficace des deniers publics, tout en diminuant en parallèle le nombre d'infractions.

Il est possible d'affiner cette analyse d'efficacité en prenant cette fois pour output des indicateurs de sécurité subjective, tels le niveau de sécurité ressenti dans la rue et le niveau de performance de la police. Ces deux outputs, qui ne sont pas sujets au biais de « non déclaration des actes », apparaissent dans le tableau 3 ci-dessous. A noter cependant que, faute de données pour ces pays, Chypre, Malte, la République tchèque, la Grèce et la Slovénie sont exclus de cette seconde analyse d'efficacité.

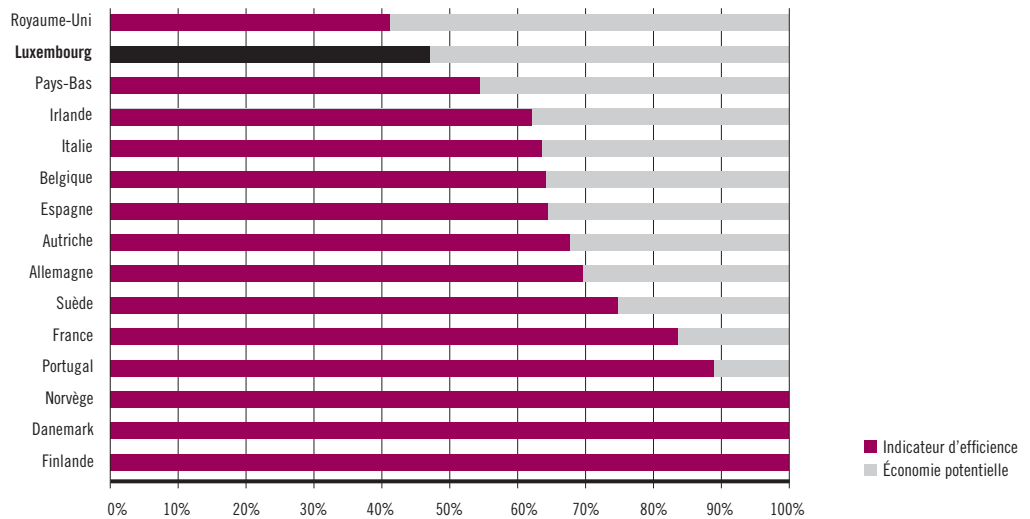
**Tableau 3 : Indicateur des « outputs » des dépenses d'ordre et de sécurité publics au vu de l'« input »**

	Dépenses d'ordre et de sécurité publics par habitant	Niveau de sécurité dans la rue	Performance de la police
Allemagne	423,6	70,0	74,0
Autriche	435,4	81,0	81,0
Belgique	460,0	74,0	71,0
Danemark	295,0	83,0	82,0
Espagne	458,3	67,0	58,0
Finlande	402,1	86,0	89,0
France	352,8	79,0	60,0
Irlande	474,7	73,0	78,0
Italie	464,5	65,0	65,0
Luxembourg	626,5	64,0	62,0
Norvège	397,0	86,0	73,0
Pays-Bas	541,7	82,0	70,0
Portugal	332,0	66,0	67,0
Royaume-Uni	717,2	68,0	75,0
Suède	394,5	81,0	65,0

Sources : Eurostat, European Survey of crime and Safety (2005) et Gallup Europe.

Les résultats du nouveau test d'efficacité basé sur les indicateurs de sécurité subjective apparaissent au graphique suivant. En dépit du choix d'autres outputs, le Luxembourg se caractérise à nouveau par une économie potentielle parmi les plus élevées au sein de l'échantillon de pays considéré, en l'occurrence de l'ordre de 53%.

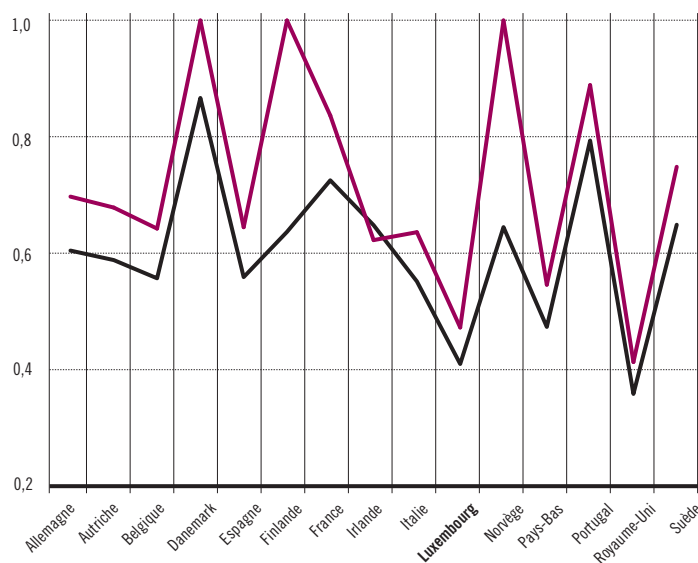
**Graphique 16 : Indicateur d'efficacité: rapport entre le niveau efficient des dépenses et le niveau effectif, en pourcentages (à indicateurs de performance inchangés)**



Sources: Eurostat, European Survey of crime and Safety (2005), Gallup Europe et calculs Chambre de Commerce.

Comme l'indique le graphique 17 ci-dessous, les résultats des analyses d'efficacité menées selon les deux scénarios alternatifs (actes signalés et indicateurs subjectifs) se recourent largement aussi bien pour le Grand-Duché que pour les autres pays, exception faite des Pays-Bas, de la Finlande et de la France où la corrélation est moins marquée.

**Graphique 17 : Corrélation entre les résultats des deux analyses d'efficacité des dépenses d'ordre et de sécurité publics**



Sources: Eurostat, European Survey of crime and Safety (2005), Gallup Europe et calculs Chambre de Commerce.

Ce recouplement au niveau de l'économie potentiellement réalisable par le Luxembourg indique donc sans détour possible que le Grand-Duché souffre d'une importante inefficience en matière d'ordre et de sécurité publics. Le pays pourrait donc très bien, en s'inspirant de l'exemple des pays les plus efficaces, tels le Danemark, obtenir de meilleurs résultats sur le plan de l'ordre et de la sécurité publics, tout en réduisant de manière concomitante ses dépenses.

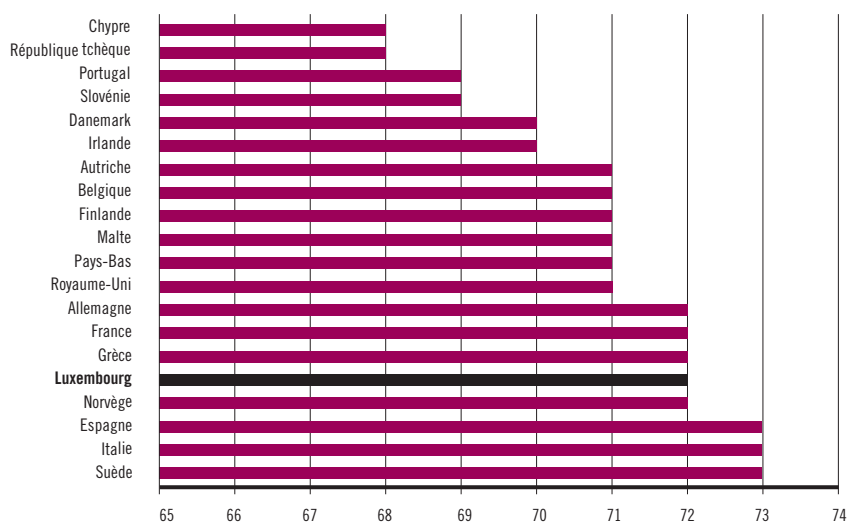
### 1.2.2. La santé

Les données relatives aux dépenses de santé telles que présentées dans la section 1.1 font apparaître que le Luxembourg figure, avec 2 505 euros par habitant en 2006, dans le trio de tête des pays les plus dépensiers composant notre échantillon. Le Grand-Duché a ainsi dépensé deux fois plus par habitant que le Portugal. Ce niveau semble d'autant plus élevé que les prestations versées aux assurés sociaux non résidents ont été retranchées du montant des dépenses totales, en ce qui concerne le Luxembourg. A noter également que les différences de prix entre pays ne peuvent expliquer de telles divergences, étant donné qu'elles ont été neutralisées par le biais des parités de pouvoir d'achat.

Des dépenses de santé élevées pourraient *a priori* être justifiées si elles avaient un impact positif sur l'état de santé de la population, à l'aune de l'expérience des autres pays aux dépenses de santé plus faibles. L'indicateur de santé retenu est l'espérance de vie en bonne santé, telle que définie par l'Organisation Mondiale de la Santé.<sup>12</sup>

Or, comme l'indique le graphique ci-dessous, les importantes dépenses de santé du Luxembourg ne peuvent être justifiées par des performances nettement plus élevées en termes d'espérance de vie en bonne santé.

**Graphique 18 : Espérance de vie en bonne santé (moyenne hommes/femmes) en 2006**



Source : OMS.

<sup>12</sup> Publiée par l'OMS depuis 2001, l'espérance de vie en bonne santé est une statistique qui ne tient pas compte des années de vie durant lesquelles les individus souffrent de maladies incurables ([www.oms.int](http://www.oms.int)).

L'espérance de vie en bonne santé au Luxembourg est certes supérieure à la moyenne des pays étudiés (72 ans contre 70,95 ans), mais, comme le montre le tableau suivant, de nombreux pays obtiennent une performance identique, voire supérieure, en dépensant nettement moins.

**Tableau 4 : Indicateur de l'«output» (espérance de vie) au vu de l'«input» (dépenses de santé) par habitant**

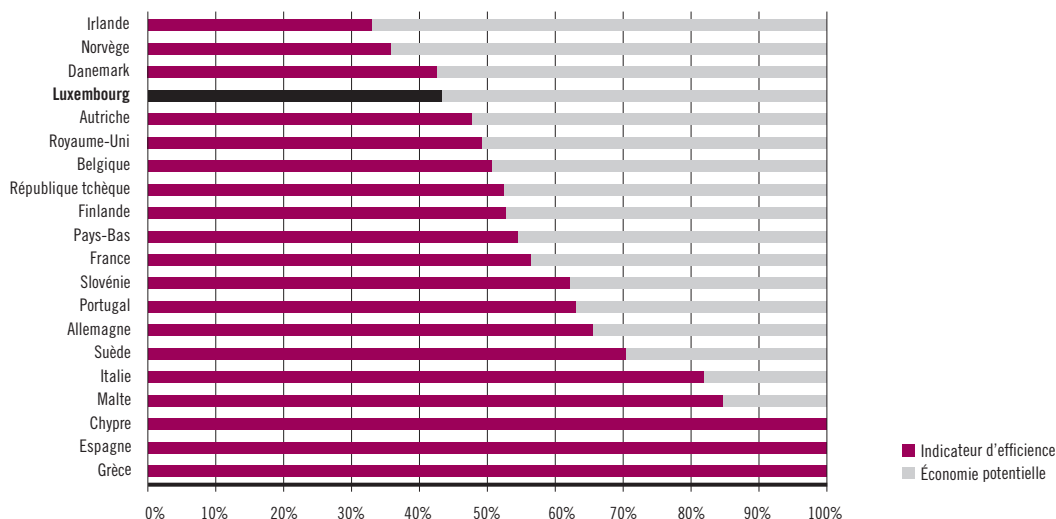
	<b>Input :</b> dépenses de santé par habitant	<b>Output :</b> espérance de vie en bonne santé
Allemagne	1656,5	72
Autriche	2069,2	71
Belgique	1952,8	71
Chypre	695,0	68
Danemark	2089,5	70
Espagne	1404,6	73
Finlande	1872,9	71
France	1924,2	72
Grèce	1085,5	72
Irlande	2705,3	70
Italie	1718,1	73
Luxembourg	2505,1	72
Malte	1167,9	71
Norvège	3041,9	72
Pays-Bas	1817,2	71
Portugal	1257,7	69
République tchèque	1325,5	68
Royaume-Uni	2009,5	71
Slovénie	1276,2	69
Suède	1995,2	73

Sources : Eurostat et OMS.

L'Espagne, l'Italie et la Suède parviennent ainsi à une espérance de vie en bonne santé de 73 ans pour des dépenses par habitant respectivement inférieures de 43,9%, 31,4% et 20,4% à celles du Grand-Duché. De même, l'Allemagne et la France enregistrent la même performance en termes d'espérance de vie, tout en ayant dépensé bien moins que le Luxembourg, en l'occurrence -33,9% et -23,2%.

L'analyse d'efficacité basée sur la DEA valide ces constats. L'input pris en compte est bien entendu le niveau des dépenses de santé par habitant, déduction faite des versements réalisés en faveur des assurés sociaux non résidents. L'output considéré est, comme indiqué ci-dessus, l'espérance de vie en bonne santé. Les indicateurs d'efficacité ainsi obtenus pour l'échantillon de pays considérés apparaissent au graphique 19.

**Graphique 19 : Indicateur d'efficacité : rapport entre le niveau efficient et le niveau effectif des dépenses, en pourcentages (à indicateurs de performance inchangés)**



Sources : Eurostat, OMS et calculs de la Chambre de Commerce.

Comme cela transparait au graphique 19, les indicateurs d'efficacité indiquent qu'il serait possible de réaliser une importante économie au Grand-Duché. En s'inspirant de l'exemple des pays les plus efficaces, tels l'Espagne, le Luxembourg pourrait conjointement accroître l'espérance de vie en bonne santé de sa population et réduire de manière substantielle ses dépenses. L'économie pouvant être réalisée de la sorte s'élève à 56,7% des dépenses totales de santé, ce qui représente une épargne de 726 millions d'euros équivalente à 2,1% du PIB de 2006.

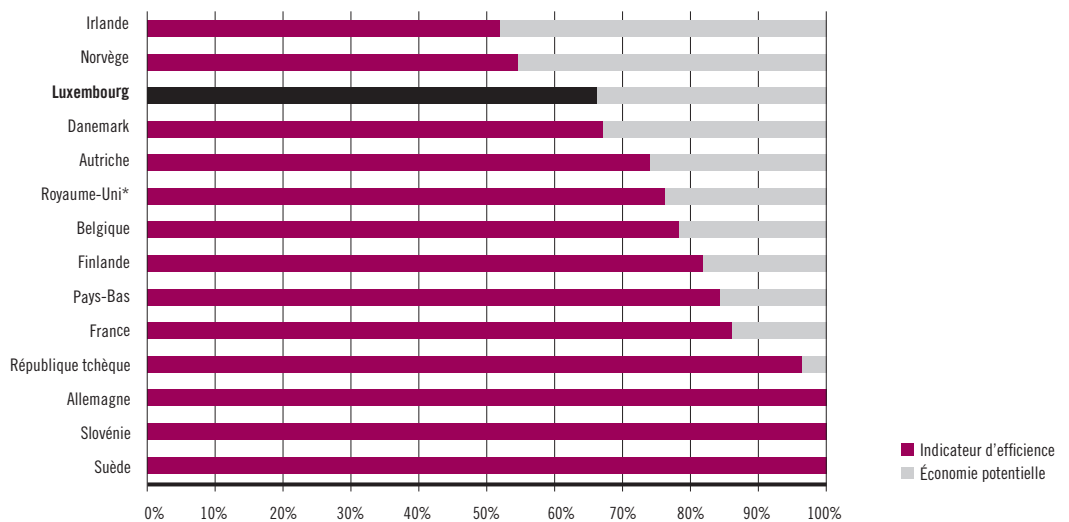
Cette économie potentielle à première vue très conséquente pourrait être surestimée du fait de l'omission de variables tierces pouvant avoir des répercussions sur l'espérance de vie en bonne santé, indépendamment des dépenses publiques de santé, et ainsi distordre quelque peu le lien que l'analyse DEA établit entre les inputs d'un côté et les outputs de l'autre. Ainsi, il est parfois avancé que l'espérance de vie au Luxembourg ne peut réellement être comparée à celles des autres pays, du fait d'un taux de tabagisme et d'un niveau de consommation d'alcool par habitant plus élevés au Grand-Duché que dans les autres pays. Nous avons cherché à vérifier cette hypothèse par le biais de tests économétriques visant à établir un lien entre l'espérance de vie au Luxembourg d'une part (variable dépendante), le taux de tabagisme et la consommation individuelle d'alcool d'autre part (variables indépendantes).<sup>13</sup> L'analyse est sans appel. Ces deux variables ne sont économétriquement parlant pas significatives, ce qui signifie que la différence d'espérance de vie que l'on observe entre le Grand-Duché et les autres pays de l'échantillon ne peut s'expliquer par ces deux facteurs. Le constat de relative inefficience des dépenses publiques de santé ne saurait par conséquent être remis en cause sur la base de ces deux arguments.

<sup>13</sup> Diverses spécifications ont été testées avec l'espérance de vie moyenne à la naissance ou avec l'espérance de vie en bonne santé, en considérant ou non une variable indépendante supplémentaire (le niveau des dépenses). La consommation de tabac et d'alcool ne sont significatives ni à 5, ni à 10%, quelle que soit la spécification testée. L'OCDE estime d'ailleurs (Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg, Volume 2008/12, Juin 2008, page 112) que « dans le cas du Luxembourg, la consommation d'alcool par habitant surestime probablement le niveau véritable de consommation, en raison d'une forte consommation transfrontalière motivée par des droits d'accise peu élevés ».



Une seconde analyse DEA a été réalisée en retirant de l'échantillon les pays dont les niveaux de dépenses de santé sont très faibles en comparaison aux autres pays étudiés et qui influent donc sur les résultats de l'étude d'efficacité menée ci-dessus. Chypre, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Malte et le Portugal (ci-après, « les pays du sud »), pays figurant pour la plupart en tête des pays les plus efficaces en matière de dépenses de santé<sup>14</sup> (cf. graphique 9), ne sont par conséquent pas repris dans la seconde analyse d'efficacité présentée au graphique 10. Il s'agit donc là, en principe, d'un test d'efficacité particulièrement peu exigeant. Le test « idéal » aurait consisté à subdiviser les dépenses de santé d'une manière fine (coût du travail, équipements, dentisterie, etc.). Ce test n'a cependant pu être mené à bien dans le présent contexte, en raison d'une absence de statistiques d'honoraires médicaux pleinement comparables d'un pays à l'autre. La non prise en considération des « pays du sud », où les honoraires sont souvent bien moins élevés qu'au Luxembourg, permet de pallier ce biais.

**Graphique 20: Indicateur d'efficacité: rapport entre le niveau efficient et le niveau effectif des dépenses, en pourcentages (à indicateurs de performance globalement inchangés)**



Sources: Eurostat, OMS et calculs de la Chambre de Commerce.

En dépit de la neutralisation de l'impact des pays du sud, les résultats du nouveau test d'efficacité indiquent que le Luxembourg est toujours l'un des pays les moins efficaces. L'économie potentielle a certes diminué, mais elle atteint tout de même 33,9%, soit 434 millions d'euros (1,3% du PIB de 2006). Le Luxembourg semble donc bien souffrir d'une inefficience structurelle et gagnerait, tant au niveau pécuniaire qu'en ce qui concerne les performances du système de santé, à s'inspirer de l'exemple des pays les plus efficaces, tels l'Allemagne si on exclut les pays du sud de l'analyse.

Face à ce constat, la Chambre de Commerce ne peut que réitérer les recommandations, maintes fois répétées, visant à contenir le niveau des dépenses de santé. L'une des mesures clef de ces recommandations est l'exploitation des synergies entre les différents hôpitaux du Grand-Duché, de manière à éviter les doublons inutiles au niveau des équipements. Il conviendrait également de développer les collaborations transfrontalières en matière de santé de manière à pouvoir exploiter

<sup>14</sup> Ces pays sont efficaces en raison de dépenses particulièrement faibles qui coexistent avec des indicateurs de performance satisfaisants (sans cependant être exceptionnellement favorables).

les synergies potentielles, non plus simplement au sein du Grand-Duché, mais également au sein de la Grande Région. L'étude CEPROS (2005) met ces possibilités de synergie en exergue, en notant notamment « *Kooperationspotenzial existiert unter anderem in der Patientenversorgung, im medizinischen, pflegerischen sowie betrieblichen Bereich* ». Des montants considérables pourraient ainsi être économisés tout en augmentant la qualité des services de santé offerts aux patients.

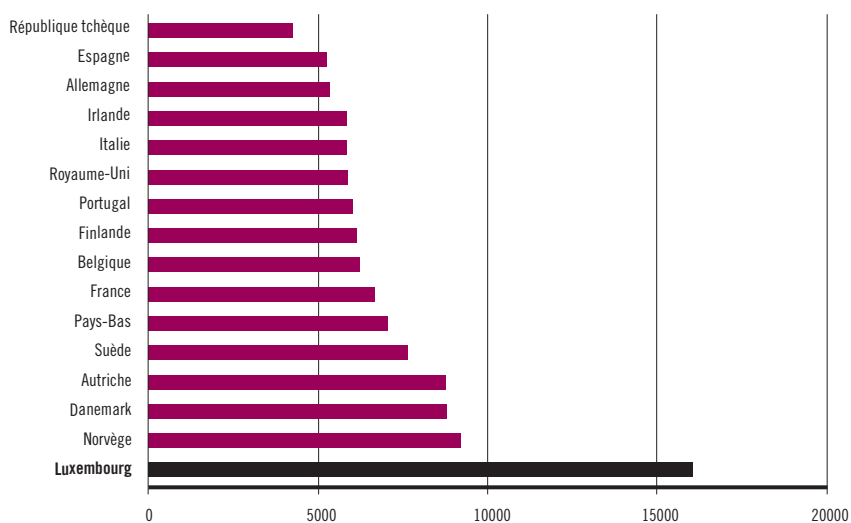
Le gouvernement gagnerait par ailleurs à étudier les recommandations de l'OCDE. L'Organisation suggère ainsi qu'« il serait sans doute particulièrement avantageux d'encourager les caisses d'assurance maladie à jouer un rôle d'acheteur de services « avisé » plutôt que de simple financeur ». Il conviendrait pour ce faire qu'elles aient plus fréquemment recours à des analyses coût-efficacité des services assurés et qu'elles responsabilisent davantage les acteurs de manière à permettre aux patients d'effectuer leurs choix en toute connaissance de cause et de s'adresser pour les soins hospitaliers ou ambulatoires là où le souci de qualité se double d'un souci du coût des services. Cela impliquerait de permettre aux patients luxembourgeois de s'adresser aux hôpitaux situés dans les pays voisins, dont les coûts sont en général moindres qu'au Grand-Duché. Une autre recommandation de l'OCDE est d'établir une relation entre le financement des services hospitaliers et leur volume d'activité. Par ailleurs, il semble, aux yeux de l'OCDE, que « *les patients pourraient devenir des utilisateurs plus responsables des services de santé si leur participation financière aux frais médicaux était plus élevée* ».

### 1.2.3. L'enseignement

Comme l'atteste le graphique présenté dans la partie 1.1, les dépenses d'éducation appréhendées à travers la classification COFOG paraissent extrêmement élevées. Pour rappel, elles se sont montées à quelque 2 999 euros par habitant en 2006, soit plus du double de la moyenne arithmétique des trois pays voisins (1 443 euros). La disproportion est plus flagrante encore lorsque les dépenses relatives à l'enseignement sont exprimées par rapport à la population scolaire totale, comme en témoigne le graphique 1 ci-dessous.

#### Graphique 21 : Dépenses moyennes d'enseignement par étudiant

Euros en parités de pouvoir d'achat, 2006



Sources: Eurostat et OCDE.

Cette situation alimente déjà une présomption d'inefficience, qui doit cependant être plus fermement établie au moyen de la confrontation des «inputs», c'est-à-dire les dépenses d'enseignement, aux «outputs» du système d'enseignement. Deux indicateurs ont été privilégiés afin de rendre compte de cette dimension «production». Il s'agit d'une part des résultats de l'étude PISA la plus récente (voir OCDE (2006)) et d'autre part de l'indicateur de la disponibilité de travail qualifié publié par l'IMD dans son rapport de compétitivité 2008. Ces deux indicateurs sont pertinents – il sont en adéquation avec les objectifs primordiaux de tout système d'enseignement – et ils sont de surcroît disponibles pour la vingtaine de pays qui constituent l'échantillon de référence.

Mesurées à l'aune de ces deux indicateurs, les performances du système luxembourgeois d'enseignement paraissent assez mitigées, comme l'indique le tableau ci-dessous. Ainsi, le score moyen PISA du Luxembourg figure parmi les 5 plus faibles au sein du groupe de 18 pays considérés. Il est de surcroît inférieur à chacun des trois pays limitrophes du Luxembourg. Le même constat prévaut en ce qui concerne l'indicateur de travail qualifié.

**Tableau 5 : Indicateurs de l'« output » du système d'enseignement: résultat moyen PISA 2006 et disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée**

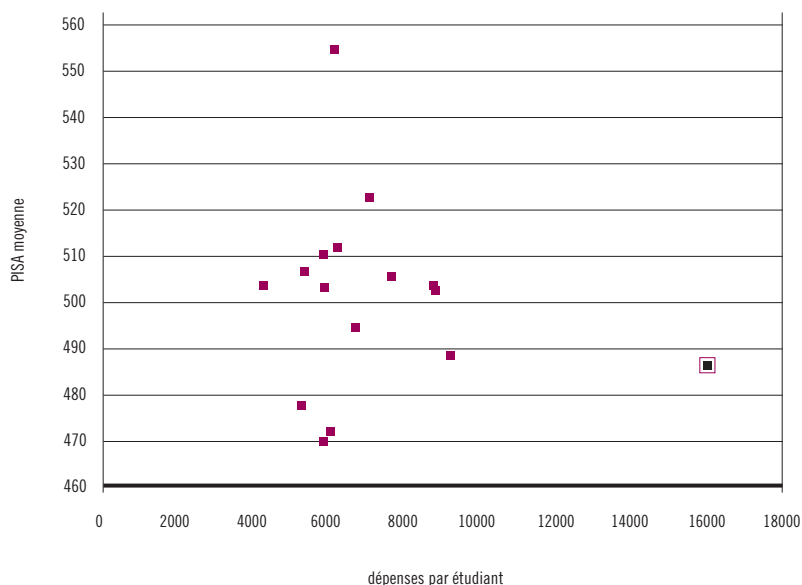
	PISA	Travail qualifié
Allemagne	505,0	5,95
Autriche	502,0	6,18
Belgique	510,3	5,33
Danemark	501,0	5,31
Espagne	476,3	4,49
Finlande	552,7	4,96
France	493,0	6,00
Grèce	464,0	5,19
Irlande	508,7	6,47
Italie	468,7	5,39
Luxembourg	485,0	4,59
Norvège	487,0	4,28
Pays-Bas	521,0	5,34
Portugal	470,7	4,78
République tchèque	502,0	4,00
Royaume-Uni	501,7	4,64
Slovénie	505,7	3,98
Suède	504,0	6,15

Sources : IMD (2008) et OCDE (2006).

PISA : moyenne arithmétique des scores PISA dans les trois sous-domaines « mathématiques », « compréhension de l'écrit » et « sciences ». Indicateur de travail qualifié : notes sur dix, une note proche de dix signalant un accès aisé au travail qualifié.

La conjonction de dépenses élevées et d'indicateurs de performance médiocres suggère une faible efficacité du système luxembourgeois d'enseignement, dont témoigne déjà le graphique ci-dessous élaboré sur la base du seul indicateur PISA. Nombre de pays obtiennent de meilleurs scores que le Luxembourg, tout en ne dépensant par élève qu'une fraction du budget d'enseignement luxembourgeois. A titre d'exemple, la dépense par étudiant de la République tchèque et de l'Allemagne se limite au quart et au tiers du budget luxembourgeois correspondant, respectivement. En dépit de moyens financiers bien moindres, ces deux pays obtiennent des scores PISA nettement plus favorables que le Grand-Duché.

**Graphique 22 : Confrontation entre les dépenses (inputs) et l'indicateur PISA (output)**



Sources: Eurostat et OCDE.

L'analyse plus formelle basée sur la « data envelopment analysis » (DEA) ne fait que confirmer ces données. L'analyse DEA n'est pas en tant que telle requise afin d'établir le diagnostic d'inefficacité, au contraire de la situation observée par exemple dans le domaine de la santé. L'enseignement luxembourgeois se caractérise à la fois par des dépenses élevées et par des indicateurs de performance médiocres, de sorte que le recours à l'outil analytique peut paraître assez redondant. L'analyse DEA est cependant utile, même dans un tel contexte, car elle permet de mesurer explicitement le degré d'inefficacité ou, en d'autres termes, de mieux appréhender l'ampleur des gisements d'efficacité. Au moyen de cette analyse détaillée, il sera d'ailleurs possible de cerner l'incidence, sur l'efficacité perçue, des salaires élevés qui prévalent dans l'enseignement luxembourgeois (voir ci-dessous).

L'analyse DEA a été effectuée en prenant simultanément en compte les deux indicateurs de performance abordés ci-dessus, à savoir la disponibilité de travail qualifié et l'étude PISA. Pour rappel, l'analyse DEA génère une frontière des possibilités de production, chaque point situé sur la frontière représentant par définition une combinaison « optimale » entre les dépenses d'une part et les performances d'autre part. Cette frontière est inférée par un logiciel *ad hoc* sur la base des résultats obtenus par les pays les plus efficaces, c'est-à-dire les pays qui ne sont dominés par aucun autre pays au sein de l'échantillon considéré. Un pays en domine un autre au sens de l'analyse DEA lorsqu'il établit une meilleure performance à un coût moindre.

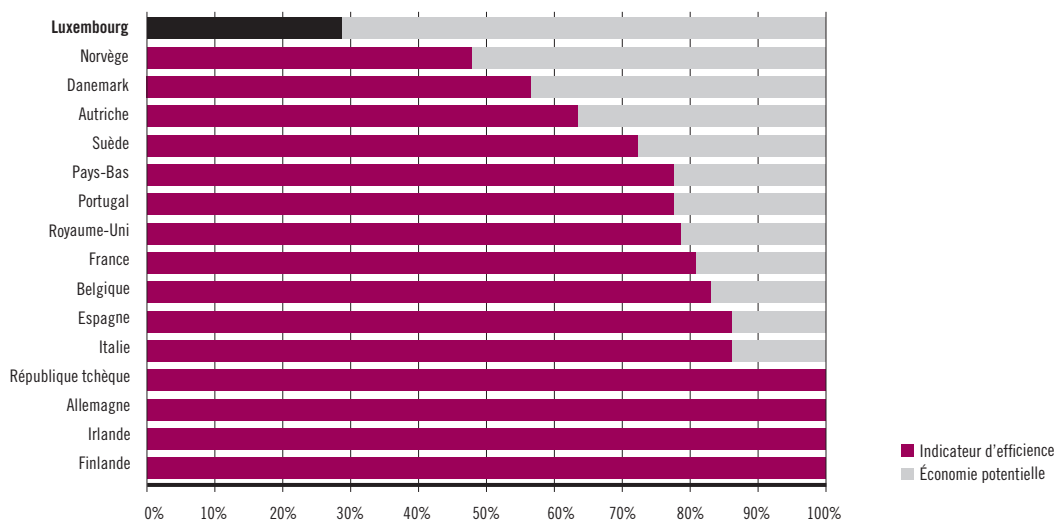
Une fois cette frontière des possibilités de production inférée, il reste à comparer chaque pays de l'échantillon de référence à la frontière. Les pays se situant sur la frontière sont,

par construction, supposés efficaces. Les autres pays ne peuvent rejoindre la frontière et, par conséquent, devenir à leur tour efficaces, qu'en rehaussant les performances de leurs systèmes d'enseignement à budget inchangé (approche par les « outputs ») ou en réduisant leurs dépenses à performances inchangées (approche par les « inputs »). Ils peuvent également combiner ces deux stratégies, ce qui leur permet d'améliorer leur système d'enseignement tout en réalisant des économies budgétaires. En d'autres termes, la découverte de « gisements d'efficacité » permet de mettre en œuvre une stratégie « win-win ». Cette dernière présuppose cependant l'adoption de réformes structurelles.

Le graphique ci-joint synthétise les résultats de l'analyse DEA, en mettant en évidence les économies pouvant potentiellement être réalisées par chaque pays à performances inchangées. Il s'agit d'ordres de grandeur, qui ont été estimés en évaluant chaque pays à l'aune des pays les plus efficaces – ces derniers figurant par construction sur la frontière de production.

### Graphique 23 : Indicateur d'efficacité = rapport entre le niveau efficace des dépenses et le niveau effectif

Pourcentages, à indicateurs de performance inchangés



Sources : Eurostat, IMD, OCDE et calculs Chambre de Commerce.

La Slovénie a été éliminée de l'analyse en raison de l'absence de statistiques comparables sur le nombre d'étudiants. La Grèce n'est pas davantage considérée en raison du niveau particulièrement bas de ses dépenses d'enseignement.

Les pays efficaces sont l'Allemagne, la Finlande, l'Irlande et la République tchèque. Comme le suggéraient les données déjà commentées *supra*, le Luxembourg se caractériserait quant à lui par un gisement d'économies potentielles particulièrement important. En s'inspirant de pays efficaces tels que l'Allemagne, le Grand-Duché pourrait potentiellement réaliser une économie équivalente à quelque 70% du budget de l'enseignement. Le Grand-Duché est d'ailleurs en retrait de tous les autres pays de l'échantillon de référence en termes d'efficacité. Ce résultat appelle les commentaires suivants. En premier lieu, le niveau très élevé des économies potentielles pourrait en partie résulter de l'influence de variables tierces, par exemple la proportion élevée d'étudiants étrangers et les multiples langues d'enseignement au Luxembourg. Dans ces conditions, il est plus

difficile pour le Luxembourg de se mettre au diapason des pays étrangers, ce qui distord quelque peu les indicateurs d'efficacité. En second lieu, l'économie potentielle de 70% est calculée par rapport aux pays les plus efficaces et non par rapport à la moyenne des pays de l'échantillon. L'objectif étant ambitieux, l'économie potentielle est elle-même importante. En troisième lieu, l'analyse DEA illustrée au graphique est effectuée à « outputs » ou indicateurs de performance inchangés. Compte tenu de l'importance du capital humain pour une petite économie ouverte telle que le Luxembourg, il conviendrait au contraire de relever significativement les niveaux de performance, et même de se hisser au niveau des pays les plus performants en la matière. Un tel objectif exigerait cependant un effort budgétaire accru, qui réduirait d'autant l'économie potentielle. A titre d'exemple, le Luxembourg pourrait s'assigner comme objectif la convergence vers les niveaux de performance de la Finlande, qui est l'un des pays efficaces selon l'analyse DEA. L'économie potentielle reviendrait alors à environ 60% du budget d'enseignement actuel au lieu de 70% dans le scénario tablant sur des indicateurs de performance inchangés. Il convient de noter que l'économie potentielle demeurerait élevée en termes absolus. De surcroît, elle irait de pair avec une nette amélioration des performances. En d'autres termes, le Luxembourg serait gagnant sur les deux tableaux – la qualité et les ressources financières – s'il était en mesure d'exploiter les actuels gisements d'efficacité.

Enfin, l'économie potentielle de 70% mise en exergue au graphique 3 reflète dans une large mesure le niveau élevé de la rémunération des enseignants au Luxembourg, cet état de fait ne constituant qu'une illustration parmi d'autres de l'importante « prime salariale » dont bénéficie la fonction publique grand-ducale par rapport au secteur privé et par rapport aux fonctionnaires étrangers. Selon les données de l'OCDE,<sup>15</sup> le salaire brut moyen d'un enseignant ayant 15 ans d'expérience atteindrait plus du double de la moyenne des trois pays limitrophes du Luxembourg, et même 3,5 fois la rémunération observée en République tchèque. Ces données ont pourtant été établies en parités de pouvoir d'achat, c'est-à-dire en ajustant les salaires afin de neutraliser les disparités de niveaux de prix au sein de l'échantillon de référence.

Afin de mieux cerner l'incidence des disparités salariales sur le degré d'efficacité mesuré, le test d'efficacité commenté ci-dessus a été renouvelé après correction des dépenses d'enseignement. Ces dernières ont été expurgées des différentiels salariaux entre pays, afin d'isoler la partie de l'inefficacité qui est imputable aux disparités de rémunérations. En clair, les dépenses d'éducation ont été recalculées pour chaque pays, en ramenant fictivement les rémunérations des enseignants nationaux à la moyenne arithmétique des rémunérations calculée pour l'ensemble des pays de l'échantillon considéré. Pour le Luxembourg, où les traitements des enseignants sont très nettement supérieurs à la moyenne des pays de l'échantillon, ce traitement aboutit à une nette révision à la baisse des dépenses, qui passent de 1,5 à 1,0 milliard d'euros. L'incidence sur le niveau des dépenses est diamétralement opposée dans d'autres pays, par exemple la France, l'Autriche, la Suède ou la Finlande, en raison de salaires bruts inférieurs à la moyenne internationale. Pour chaque pays, il a été tenu compte de la part salariale dans les dépenses d'éducation – disponible dans la classification COFOG d'Eurostat – lors de la neutralisation de la « prime salariale ».

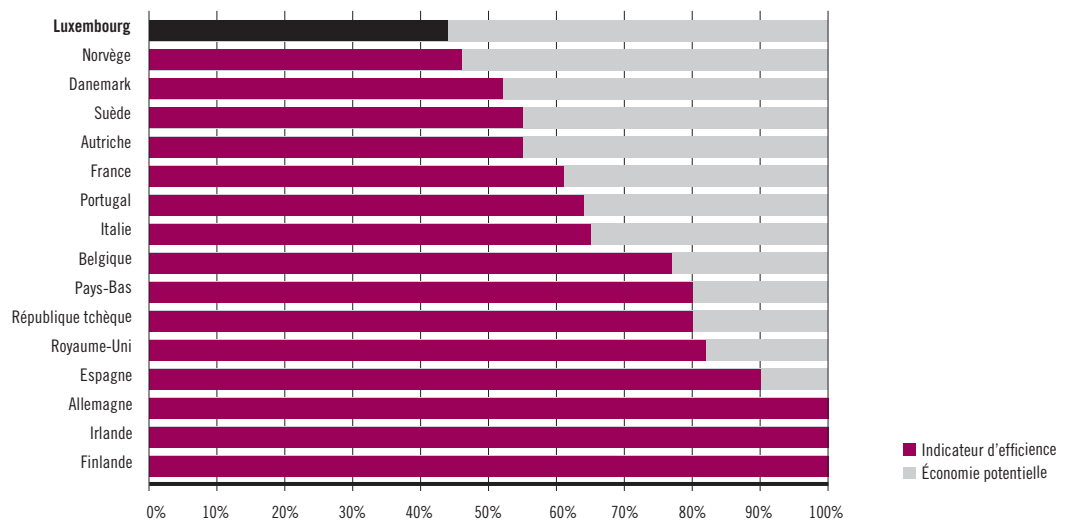
Les résultats du nouveau test d'efficacité, qui redresse les disparités salariales, apparaissent au graphique suivant. En dépit de la neutralisation des écarts salariaux, le Luxembourg se caractérise toujours par une économie potentielle importante, supérieure à 50%. L'inefficacité mesurée ci-dessus a donc bel et bien deux origines. Elle découle certes de rémunérations bien plus élevées qu'à l'étranger, mais également d'une inefficacité « résiduelle », de nature plus structurelle. Le gisement d'efficacité étant très important, le Luxembourg pourrait, comme signalé ci-dessus, améliorer de façon concomitante les résultats de l'enseignement et le volet financement, par exemple en s'inspirant du cas de la Finlande. Ce dernier pays

15 OCDE, regards sur l'éducation 2007. Il s'agit de salaires exprimés en parités de pouvoir d'achat.

affiche des résultats bien plus favorables que le Luxembourg, avec un coût par tête pourtant de 40% inférieur au coût observé au Grand-Duché. Rappelons que cette dernière estimation repose sur une neutralisation des disparités internationales du niveau des prix, et même des rémunérations.

### Graphique 24 : Indicateur d'efficacité = rapport entre le niveau efficient des dépenses et le niveau effectif

Pourcentages, à indicateurs de performance inchangés



Sources : Eurostat, IMD, OCDE et calculs Chambre de Commerce.

Si la mesure de l'économie potentielle paraît importante, elle est totalement en phase avec les résultats de la récente étude économique de l'OCDE sur le Luxembourg, dont une section est consacrée à l'enseignement. Compte tenu de l'importance du « gisement d'efficacité » décelé ci-dessus, il est essentiel que le gouvernement attache aux recommandations de l'OCDE toute l'attention qu'elles méritent, notamment en ce qui concerne la taille des classes, l'autonomie des établissements scolaires ou encore la comparaison systématique de leurs performances. Les lignes qui précèdent mettent également en exergue le niveau élevé des rémunérations luxembourgeoises en comparaison internationale. Cet état de fait ne peut qu'inciter à introduire des mécanismes liant les rémunérations enseignantes – ou du moins une partie de celles-ci – aux performances. Enfin, les importantes économies potentielles soulignent une fois de plus l'intérêt d'une budgétisation basée sur la performance, qui fait l'objet de la seconde partie du présent *Actualité & Tendances*. La mise en œuvre d'un nouveau mode de budgétisation et une plus grande culture du résultat permettraient de ralentir la croissance des dépenses, avec à la clef une diminution graduelle de l'importante économie potentielle mise à jour *supra*.

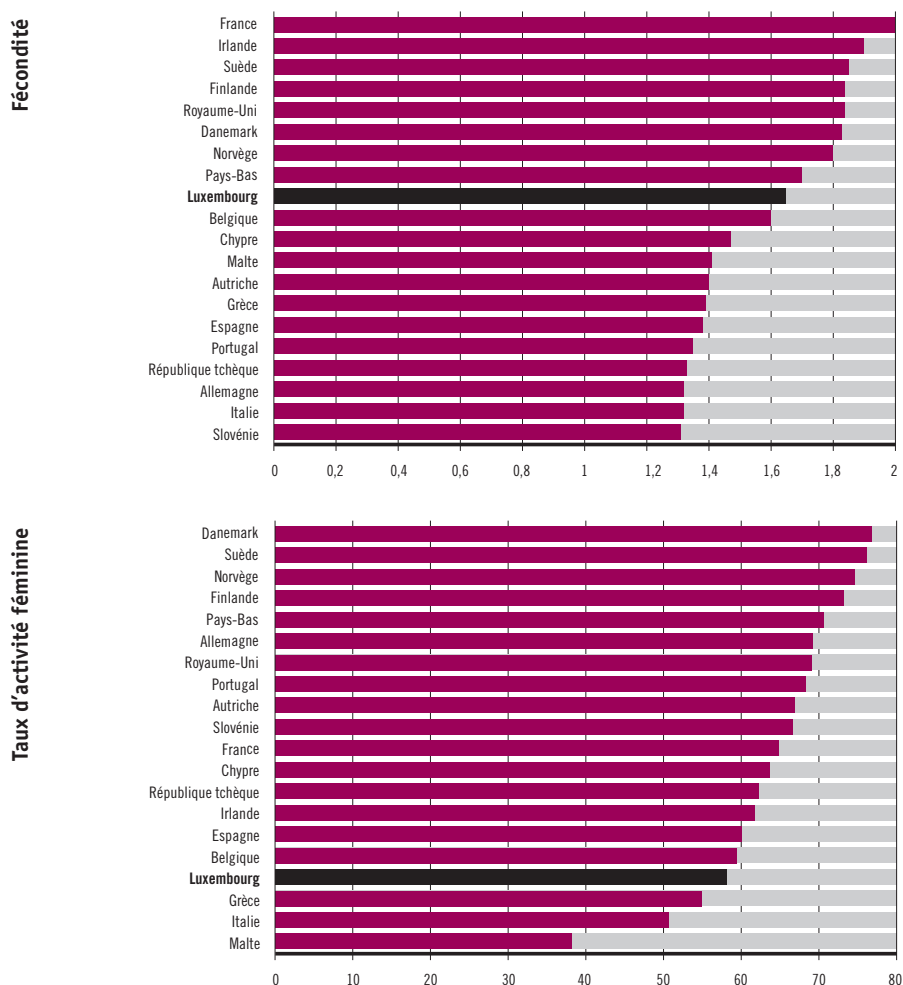
#### 1.2.4. Les prestations familiales

Comme l'a établi la partie 1.1, les prestations familiales par habitant sont extrêmement élevées au Luxembourg, où elles atteignent plus du double du niveau observé dans les trois pays voisins et sont six fois plus élevées que dans un pays comme la Grèce. Les prestations transférées à l'étranger ont pourtant été exclues des statistiques du Luxembourg au sein de la présente étude. De surcroît, les dépenses de l'ensemble des pays considérés ont été ajustées afin de neutraliser les disparités internationales de niveaux de prix.

Dans l'absolu, des prestations familiales élevées pourraient trouver deux justifications. En premier lieu, elles sont susceptibles de favoriser la natalité, qui contribue à conforter la soutenabilité à terme de la sécurité sociale et à renforcer le potentiel productif futur de l'économie. En second lieu, des prestations familiales élevées peuvent résulter du financement par les pouvoirs publics de capacités d'accueil de jour d'enfants. Ces dernières dépenses sont de nature à inciter davantage de femmes à travailler, ce qui s'inscrit tout à fait dans la ligne des objectifs de Lisbonne. D'autres justifications de l'existence de prestations familiales élevées semblent plus discutables. Par exemple, les prestations familiales ne constituent pas l'instrument de redistribution des revenus le plus performant car elles ne sont guère ciblées en fonction de l'importance du revenu. Eurostat mentionne d'ailleurs la proportion des prestations familiales qui est allouée en fonction du revenu. Si cette proportion excède 30% dans des pays tels que l'Allemagne ou la France, elle est pratiquement nulle au Luxembourg, de même d'ailleurs qu'en Belgique.

Comme l'indique le graphique suivant, les généreuses prestations familiales octroyées au Luxembourg ne peuvent guère se justifier par des performances particulièrement favorables en termes de natalité ou de taux d'activité des femmes.

**Graphique 25: Natalité (enfants par femme) et taux d'activité des femmes (en pourcentages)**



Sources : Eurostat, OMS pour la natalité en Belgique. Chiffres de 2006, sauf natalité en Italie (2005).

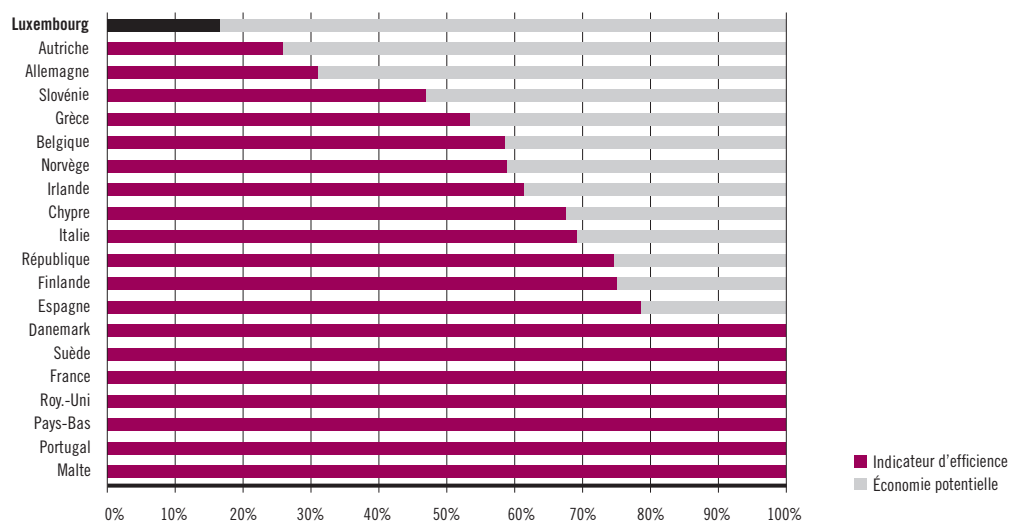


Le taux de fécondité du Luxembourg occupe une position médiane, malgré l'importante contribution à la natalité des résidents étrangers. S'il est nettement plus élevé que celui de l'Allemagne, le taux de fécondité est toutefois nettement en retrait de celui de la France et se situe approximativement au même niveau que celui de ses deux partenaires du Benelux. Le taux d'activité féminine du Luxembourg figure quant à lui parmi les plus bas du groupe de pays examiné : seuls la Grèce, l'Italie et Malte affichent des taux moins élevés encore. Il serait d'ailleurs étonnant que les prestations familiales exercent un effet significatif sur le taux d'activité au Luxembourg, où les prestations en nature (prestations autres que les prestations en espèces telles que les allocations familiales ; les prestations en nature comprennent notamment les dépenses pour les garderies) ne représentent que 20,6% des prestations familiales totales, contre 31,4% pour la moyenne arithmétique de l'échantillon de pays considéré. La proportion de prestations en nature excède même 50% en Espagne, au Danemark et aux Pays-Bas. Les récentes mesures annoncées par le gouvernement, qui consiste à introduire un système de chèques en faveur de la garde de jour des enfants, permettrait d'améliorer les performances du Luxembourg en matière de taux d'activité.

L'analyse d'efficacité basée sur la DEA corrobore ces constats. Alors que ces derniers reposaient sur le seul examen des niveaux de dépenses, l'analyse DEA confronte systématiquement les niveaux de dépenses aux indicateurs de performances. Une focalisation excessive sur les dépenses ne permet pas toujours de bien évaluer l'efficacité des prestations publiques. Un niveau de dépense élevé s'accompagne en effet d'un degré d'efficacité satisfaisant en termes d'analyse DEA si les indicateurs de performance ou « outputs » sont très favorablement orientés. A l'inverse, des dépenses réduites ne vont pas de pair avec une efficacité élevée quand les performances sont médiocres. D'où l'importance de l'analyse DEA, qui intègre explicitement les indicateurs d'output à l'analyse.

L'input considéré est bien entendu le niveau des dépenses en euros par habitant, le tout après déduction des prestations luxembourgeoises exportées à l'étranger. Sont par ailleurs considérés deux outputs conjoints, à savoir la natalité et le taux d'activité des femmes, déjà considérés au graphique 2. Les indicateurs d'efficacité obtenus de la sorte prennent donc en considération les performances des pays de l'échantillon dans ces deux domaines. Ils apparaissent au graphique 3.

**Graphique 26 : Indicateur d'efficacité = niveau efficient des dépenses sur dépenses effectives**  
Pourcentages



Sources : Eurostat, OMS, IGSS et calculs Chambre de Commerce.

Les indicateurs d'efficacité mettent une fois de plus en exergue une importante économie potentielle au Luxembourg. En s'inspirant de l'exemple d'autres pays, tels que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, le Grand-Duché pourrait accroître à la fois sa natalité et le taux d'activité féminine, tout en réduisant notablement ses dépenses en matière de prestations familiales. Selon l'analyse DEA, le montant pouvant être dégagé d'un alignement sur les pays les plus efficaces atteindrait en effet plus de 80% des prestations familiales totales, soit quelque 2,3% du PIB de 2006.

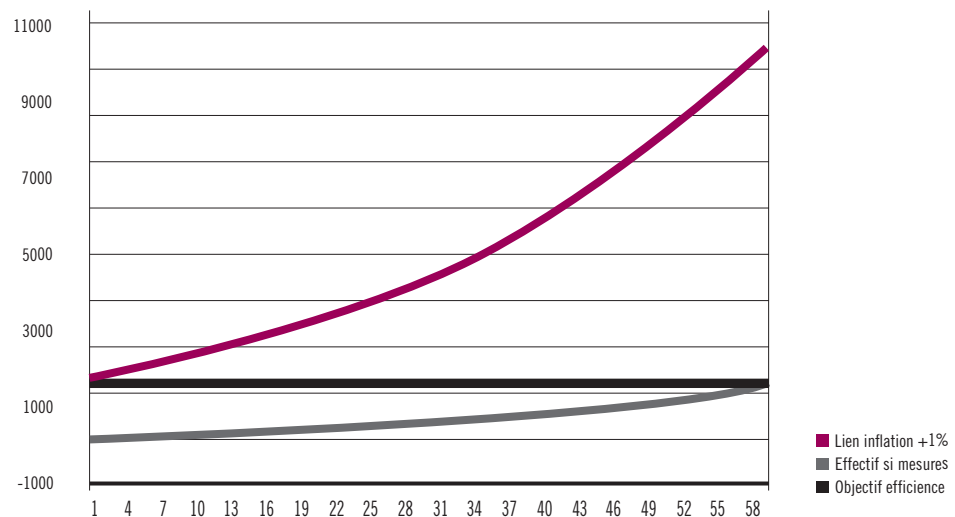
Les prestations familiales ne peuvent certes se résumer à un instrument de promotion du travail des femmes et de la natalité. Les autorités cherchent aussi, par leur biais, à opérer une certaine redistribution des revenus. Il convient cependant de ne pas exagérer l'importance de cet argument. Les prestations familiales ne constituent en effet pas l'instrument de redistribution le plus approprié, puisqu'elles ne font généralement l'objet d'aucune modulation en fonction du niveau des revenus.

L'économie potentielle identifiée au graphique est par ailleurs peut-être surestimée du fait de l'omission de certaines variables tierces. Ces variables pourraient influencer sur la natalité et le taux d'activité indépendamment des seules dépenses publiques, ce qui pourrait tronquer quelque peu l'analyse de la relation entre les inputs et les outputs. Au total, l'économie potentielle identifiée au graphique 3 est cependant tellement élevée que le diagnostic de base laisse peu de doutes : les prestations familiales sont extrêmement élevées au Luxembourg. Cet état de fait souligne la grande pertinence d'une mesure issue de la Tripartite d'avril 2006, en vertu de laquelle les prestations de la Caisse Nationale de Prestations Familiales ne sont plus indexées à l'évolution des prix. Cette mesure garantit une convergence, certes très graduelle, vers les pays les plus efficaces identifiés ci-dessus. Une mesure proposée par la Chambre de Commerce dans son avis sur le projet de budget 2008 contribuerait également à atténuer le faible degré d'efficacité des prestations familiales luxembourgeoises. Il s'agit de la suppression de l'allocation d'éducation et du forfait d'éducation, qui induirait une économie de l'ordre de 145 millions d'euros, ou alternativement d'une modulation de ces prestations en fonction du niveau de revenus. De telles mesures comprimeraient l'« input » en termes de dépenses sans affecter négativement les « outputs ». Le taux d'activité des femmes serait même conforté par l'abandon du forfait et de l'allocation d'éducation, qui contreviennent aux objectifs du processus de Lisbonne en encourageant artificiellement le maintien des femmes au foyer.

Le graphique ci-dessous repose sur l'hypothèse que l'ensemble des prestations familiales ne fait plus l'objet d'une indexation aux prix et qu'aucune mesure nouvelle de rehaussement des prestations n'est adoptée. Il postule également que la suppression de l'allocation et du forfait d'éducation soit mise en œuvre dès la première année. Sous l'hypothèse d'une inflation de 2% par an, il faudrait alors près de 60 ans pour que le Luxembourg résorbe son « arriéré d'inefficacité » en la matière. Ce gradualisme met en relief le caractère finalement assez « limité » des mesures précitées (à savoir la non indexation aux prix, l'absence de mesures nouvelles, la suppression de l'allocation et du forfait d'éducation).

## Graphique 27 : Scénario illustratif : résorption graduelle de l'arriéré d'inefficience du Luxembourg en matière de prestations familiales

Prestations par habitant, en euros par an



Sources : Eurostat, OMS, IGSS et calculs Chambre de Commerce.

Lien inflation + 1% : scénario « spontané » : indexation (2% par an en moyenne) et nouvelles mesures à raison de 1% par an.

Objectif efficience : évolution spontanée, mais montant de départ = le montant efficient issu de l'analyse DEA.

Effectif si mesures : évolution effective en cas de mise en œuvre des mesures (pas d'indexation aux prix, pas de nouvelles mesures et suppression de l'allocation et du forfait d'éducation dès la première année).

Le bonus pour enfants octroyé dans le cadre du budget 2008 n'a pas été pris en compte dans le graphique.

## 2. Outils concrets d'exploitation des gisements d'efficience : quelques expériences étrangères

La présente partie présente de façon synthétique l'expérience de trois pays européens ayant mis en place des systèmes de budgétisation orientée vers les performances, ainsi que celle d'un pays extracommunautaire. Pour des informations plus détaillées, le lecteur est invité à consulter l'annexe. Les pays étudiés sont la France, où a été mise en œuvre la loi organique sur les lois de finances (LOLF), le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Canada. Les écueils qu'ils ont rencontrés, les modalités de l'introduction des réformes et les retombées positives de ces dernières sont riches d'enseignements pour un pays tel que le Grand-Duché.

### 2.1. L'exemple français : la loi organique sur les lois de finances (LOLF)

Avec la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la France s'est dotée d'un outil juridique particulièrement détaillé, visant à améliorer l'efficacité de ses procédures budgétaires.

Afin de montrer en quoi la réforme budgétaire « à la française » est de nature à favoriser une utilisation plus efficace des deniers publics, les fondements de la LOLF et ses modalités de mise en œuvre sont décrits dans les lignes qui suivent.

### 2.1.1. Contexte de mise en place et principes fondateurs de la LOLF

Le vote de la LOLF en 2001 marque le choix de la France d'infléchir sa pratique budgétaire vers la budgétisation axée sur la performance.<sup>16</sup>

La LOLF poursuit deux objectifs majeurs qui sont l'amélioration de la gestion publique – en premier lieu l'efficacité des dépenses – et la transparence dans les procédures budgétaires. Le système budgétaire français souffrait jusqu'alors de deux faiblesses majeures du point de vue de la gestion publique. D'une part, le contrôle de l'efficacité de la dépense publique restait imparfait, puisque les gestionnaires de fonds publics n'étaient pas tenus de rendre compte des résultats obtenus en fonction des moyens budgétaires alloués. D'autre part, la forte fragmentation du budget rendait le cadre juridique des dépenses et recettes de l'Etat particulièrement rigide, et surtout peu susceptible de responsabiliser les gestionnaires. Il s'agissait donc de mettre en place une budgétisation axée sur la performance, laquelle prend aujourd'hui la forme suivante : « *les crédits sont répartis au sein de programmes ministériels fongibles, orientés vers les résultats et au sein desquels les crédits peuvent être redéployés par les gestionnaires* » (Arkwright et al., 2007).

La LOLF est orientée vers des résultats, qui sont comparés à des objectifs fixés ex ante. Au sommet de la LOLF se trouve la mission ou grande politique publique de l'Etat, de nature ministérielle ou interministérielle, qui vise à réaliser des objectifs. Chaque mission comprend un ensemble de programmes et chaque programme « *regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* » (LOLF, article 7). Missions, programmes et actions forment donc le triptyque de la loi organique.

Deuxièmement, la loi organique sur les lois de finances élargit les marges de liberté laissées au gestionnaire en introduisant le principe de fongibilité, qui confère à chaque gestionnaire une liberté presque entière dans l'utilisation et le redéploiement des crédits budgétaires entre les titres. La LOLF accroît en parallèle la responsabilité des gestionnaires, lesquels doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte annuellement des résultats qu'ils ont atteints.

En dehors de la seule amélioration de la gestion publique qui passe par une budgétisation par programmes tournée vers les résultats, la LOLF accroît la transparence budgétaire et renforce le contrôle parlementaire des lois de finances. En outre, le nouveau cadre juridique des lois de finances accroît et organise les flux d'information à destination et en provenance du Parlement, notamment en ce qui concerne la situation patrimoniale de l'Etat. La transparence accrue du point de vue budgétaire permet à la représentation nationale de mieux accomplir sa mission de contrôle des dépenses publiques. De façon concomitante, la loi organique augmente les pouvoirs du Parlement en donnant davantage de prérogatives aux commissions de finances. Certains membres de ces commissions voient leurs pouvoirs élargis, que ce soit en matière d'accès aux informations financières et administratives ou de droit d'auditionner. Ils ont également la possibilité de solliciter la collaboration de la Cour des comptes. La LOLF contient enfin une disposition relative à la justification « *au premier euro* », laquelle « *accroît fortement la lisibilité des débats* » (Arkwright et al., 2007).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> La budgétisation orientée vers les résultats fut recommandée pour la première fois par la Commission Hoover aux Etats-Unis en 1949. Elle avait pour objectif d'améliorer la prise de décision budgétaire en favorisant la transparence des choix publics.

<sup>17</sup> La justification au premier euro consiste en une explication des crédits demandés par les déterminants physiques (nombre d'utilisateurs qui bénéficient du service public, volume des activités...), lesquels crédits sont votés dans leur ensemble. Ce principe oblige à justifier l'ensemble des crédits requis.

En résumé, forte des expériences conduites depuis plus de vingt ans au sein de l'OCDE et sur la base des travaux économiques théoriques portant sur la gestion publique, la France a mis en place, par acte législatif, un système de budgétisation axée sur la performance. Qu'en est-il de la mise en œuvre à proprement parler de ce cadre ?

### 2.1.2. Mise en œuvre et principales caractéristiques de la loi organique

La LOLF est une réforme législative exceptionnelle par ses objectifs et le consensus qu'elle a suscité. Ainsi, comme l'indiquent Arkwright et al. (2007), «*réforme inspirée de l'étranger et de l'OCDE, imaginée au Parlement avec l'aide de la Cour des comptes, élaborée au Parlement avec l'aide du Gouvernement, adoptée par les deux chambres avec l'assentiment de l'exécutif, examinée et validée par le Conseil constitutionnel, la LOLF a ensuite été mise en œuvre par le Gouvernement, qui s'est attaché à consulter très régulièrement les Assemblées et la Cour des comptes*».

La mise en œuvre de la loi organique a reposé sur plusieurs éléments. En premier lieu, un conseil pour la nouvelle constitution budgétaire a été mis en place et un ministère en charge de la Réforme budgétaire a été créé. De plus, une mission d'information permanente consacrée exclusivement au suivi de la mise en œuvre de la LOLF a été mise en place par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale. De surcroît, la réforme s'est accompagnée d'un fort soutien administratif. En témoigne notamment la dimension interministérielle de la gestion budgétaire des missions. Une autorité spécifique, à savoir la Direction de la réforme budgétaire, s'est attachée à la mise en œuvre cohérente de la LOLF. Il convient enfin de souligner le recours à des prestataires externes, qui apportent leurs compétences s'agissant de la conduite du changement et de la gestion des systèmes d'information.

Comme le soulignent Arkwright et al. (2007), «*la LOLF a été une réforme dont l'essentiel a été mis en œuvre sans le moindre texte normatif d'application*». La modernisation de la gestion publique s'est effectuée à la faveur d'une mobilisation remarquable des administrations et des personnels publics. Il a de ce fait été possible de construire un dispositif de performance légitime, avec des objectifs en phase avec la maquette budgétaire et un dispositif de mesure des indicateurs correspondant auxdits objectifs. Au dernier recensement, le budget de l'Etat français comptait en 2007 quelque 634 objectifs et 1295 indicateurs.

### 2.1.3. Les conséquences de la LOLF

Arkwright et al. (2007) identifient quatre conséquences principales de la loi organique. La première d'entre elles est la diffusion de la culture du résultat et des pratiques de performance au sein de l'appareil administratif.

La deuxième conséquence de la LOLF a trait à «*l'adaptation des structures de l'Etat à ses missions et la mise en œuvre des principes d'autonomie et de déconcentration, voire de décentralisation, dans son organisation*» (Arkwright et al., 2007). La loi organique permet de mieux répartir les rôles et tâches publics et de clairement différencier les fonctions stratégiques des fonctions d'exécution : c'est sur cette base qu'apparaissent et se développent les agences administratives, aussi appelées opérateurs de l'Etat.

En troisième lieu, la LOLF a renforcé le principe d'«*accountability*<sup>18</sup>». Chaque nouveau manager voit un champ de responsabilités dont l'étendue dépend des règles qui encadrent son travail

18 On trouve à travers ce principe de responsabilité l'obligation de rendre des comptes.

administratif, mais aussi des moyens dont il dispose pour conduire son action, ainsi que des résultats à atteindre. La LOLF rend également le responsable de programme «accountable» devant le Parlement. La Cour des comptes, quant à elle, devient une institution cardinale dans la certification et le contrôle ex post des finances publiques (Ruffner et Sevilla, 2005).

La dernière conséquence que Arkwright et al. (2007) mettent en exergue, et qui est au cœur de notre propos, est la possibilité offerte par la loi organique de mettre en évidence des marges de manœuvre budgétaires. La LOLF constitue un ensemble de règles qui sont de nature à favoriser la réallocation des ressources publiques. Premièrement, elle améliore le cadre de mise en œuvre de la politique budgétaire, laquelle renforce la cohérence intertemporelle de la politique budgétaire, redonne du poids à la fonction stabilisatrice du budget dans l'économie et rénove la fonction d'allocation des ressources. Ensuite, elle tend à promouvoir une approche budgétaire globale fondée sur des choix publics stratégiques.

Grâce à la LOLF, la loi de finances n'est plus uniquement un acte législatif politique provenant du seul pouvoir exécutif. Le Parlement y joue désormais un rôle nettement revalorisé. Le contrôle parlementaire devient un outil privilégié d'amélioration de la budgétisation des dépenses, en identifiant les carences possibles de la gestion publique et en diminuant les éventuelles asymétries entre le gestionnaire et le décideur. Les parlementaires peuvent du reste procéder à des amendements de charges au sein même des missions. Selon Lambert et Migaud (2006), le Parlement pourrait progressivement s'avérer être un véritable organe d'évaluation et d'éclairage des choix publics collectifs.

Pour autant, la LOLF n'est pas l'unique instrument capable de desserrer les contraintes liées aux dépenses publiques. Il existe d'autres outils institutionnels qui peuvent amener à retrouver du «souffle budgétaire», de même que la réallocation des ressources dépend aussi d'un certain nombre de facteurs. Parmi les outils évoqués, il convient de citer les règles de discipline budgétaire, les revues de programmes et la pluriannualité budgétaire. Les règles précitées ont vocation à garantir la responsabilité et la viabilité budgétaires à long terme et la stabilisation économique à court terme. Le principe de pluriannualité budgétaire assure quant à lui une meilleure visibilité de la trajectoire de la politique budgétaire et permet d'exploiter au maximum les marges de manœuvre permises par la LOLF.

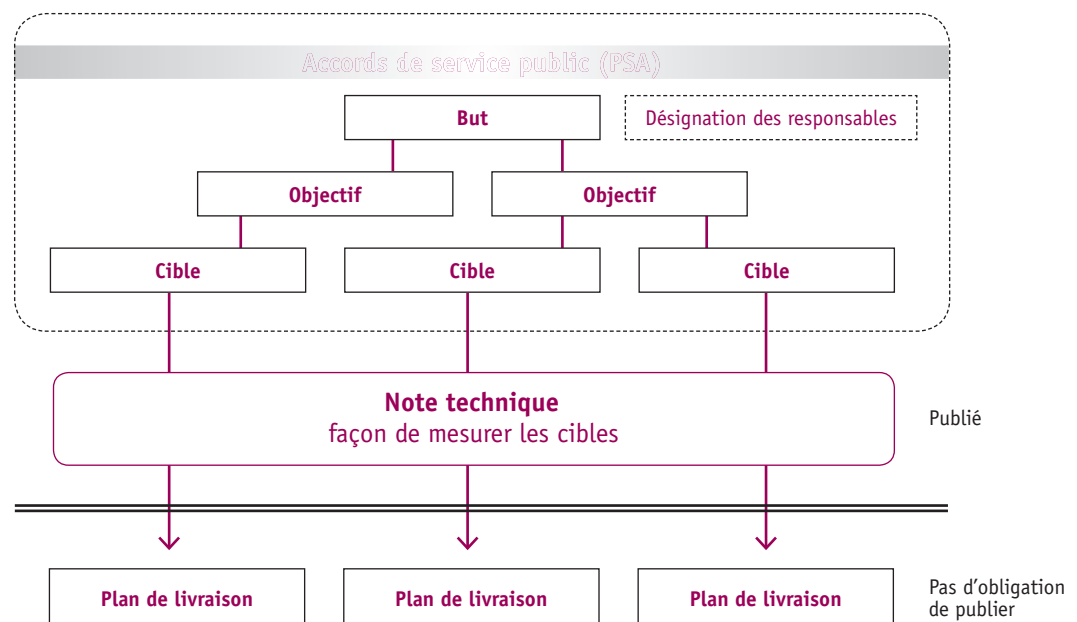
## **2.2. Le contrôle de l'efficacité des dépenses au Royaume-Uni**

A l'image d'un certain nombre de pays, le Royaume-Uni a totalement revu sa politique budgétaire au cours de la décennie écoulée. L'objectif était d'accroître, via l'introduction d'une plus grande performance des services de l'Etat, la qualité des services publics offerts aux citoyens, tout en réduisant les dépenses. Cette réforme trouve son origine au tout début de la décennie 1990.

La prise en compte de la performance au sein de l'administration publique a connu une accélération en 1998, le gouvernement britannique ayant alors procédé à un réexamen global des dépenses (*Comprehensive Spending Review, CSR*) et mis en place un cadre harmonisé de gestion des dépenses publiques et des performances. La CSR visait essentiellement à redéployer l'argent public vers les principales priorités, à modifier les politiques afin que les fonds soient dépensés le plus efficacement possible, à renforcer la coordination entre les ministères pour améliorer le service public rendu aux citoyens et à mettre fin aux dépenses superflues. La CSR de 2004 prévoyait ainsi des gains d'efficacité s'élevant à 20 milliards de livres d'économies par an jusqu'en 2007. La CSR de 2008 fixe quant à elle l'objectif à 30 milliards par an sur la période budgétaire 2008-2011.

Cela s'est notamment matérialisé par la fixation de projets de dépenses à trois ans, afin d'assurer une visibilité accrue et par l'introduction progressive de la comptabilisation et de la budgétisation axées sur les performances. C'est dans ce contexte qu'ont été lancés les Accords de service public (*Public Service Agreements, PSA*), lesquels ont pour la première fois fixé des cibles mesurables pour de nombreux objectifs poursuivis par les programmes de dépenses publiques. Les *Public Service Agreements* (ci-après, « PSA ») sont des accords supervisés par le Trésor qui assignent aux ministères des orientations, des objectifs, des cibles et des gains d'efficacité à réaliser en contrepartie des ressources qui leur sont octroyées. La structure de leur fonctionnement apparaît au graphique ci-après.

**Graphique 28 : Structure des PSA**



Les PSA reposent notamment sur la délégation de responsabilités aux prestataires de services publics, qui se voient octroyer une grande autonomie et une liberté d'initiative pour innover localement. En outre, ont été mis en place des mécanismes indépendants d'audit et d'inspection afin de renforcer la responsabilisation. Enfin, la transparence sur les résultats obtenus a été améliorée. Les PSA sont conçus par les ministères, en concertation avec le Trésor, généralement sur un plan bilatéral,<sup>19</sup> exception faite de ceux communs à plusieurs ministères, qui sont donc élaborés de manière conjointe par les ministères intéressés et le Trésor.

19 L'OCDE parle à ce propos de « stratégie descendante et systématique » (OCDE, 2005, p.70).

### 2.2.1. La définition des objectifs est fondamentale

Le Livre blanc de 2004 (HM Treasury, 2004) a édicté les critères auxquels doivent répondre les objectifs. Ils doivent avant tout être ambitieux, afin que l'Etat puisse respecter son engagement de plus grande efficacité, mais également afin d'impliquer les fonctionnaires responsables de la réalisation des résultats visés. Cette implication des fonctionnaires doit permettre d'assurer que chacun soit partie prenante du vaste chantier que représente l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et ainsi éviter tout risque d'incitation perverse ou de distorsion lors de la « livraison »<sup>20</sup>. Les objectifs doivent être orientés vers des résultats et répondre aux critères SMART, c'est-à-dire être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et datés. Les objectifs revêtent une importance majeure dans le système britannique car ils permettent d'indiquer clairement aux prestataires des services publics quelle est la voie à suivre et quelles sont les priorités à respecter.

### 2.2.2. Rôle des différents acteurs et évaluation des résultats

Il a été demandé à tous les ministères d'élaborer un PSA qu'ils s'engagent à respecter, et tous participent à la procédure de réexamen des dépenses. Tous les ministères doivent donc informer le Trésor de leurs performances et réalisations. Leurs travaux sont supervisés par les équipes spécialisées du Trésor, appelées « spending teams ». Le gouvernement s'est quant à lui engagé à communiquer au Parlement, sur une base semestrielle, des informations sur les performances.

Le Chancelier de l'échiquier préside pour sa part une sous-commission du cabinet sur les services et les dépenses publics devant laquelle les ministres rendent compte des améliorations apportées au service public et de l'usage qu'ils ont fait des fonds publics. Par ailleurs, afin d'assurer une grande transparence de l'information auprès des citoyens, les ministères rendent compte de leurs actions au moyen de rapports semestriels publiés au printemps et à l'automne.

L'évaluation finale des résultats fait l'objet d'un accord entre chaque ministère et le Trésor et doit être publié par le ministère concerné. L'Office national d'audit (*National Audit Office*) est chargé d'examiner, à la fin de chaque période budgétaire, les données relatives à l'état de réalisation de tous les objectifs retenus dans le cadre des PSA et publie ses conclusions dans un rapport.

### 2.2.3. Changements introduits par la Comprehensive Spending Review de 2007<sup>21</sup>

La CSR réalisée en 2007 et portant sur les exercices budgétaires 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011 a établi un vaste programme d'optimisation de l'utilisation des fonds publics de manière à dégager les avoirs indispensables pour mener à bien les missions de services publics. Pour ce faire, les sources de gains d'efficacité mises en lumière lors de la CSR de 2004 seront exploitées plus intensivement au cours de la période 2008-2011 de manière à accroître les économies réalisées. Il sera également procédé à une remise à plat des dépenses existantes au sein de chaque ministère.

<sup>20</sup> Le terme « livraison » est employé pour désigner le service public rendu aux citoyens. Dans le cadre de la *Comprehensive Spending Review*, des plans de livraison (*Delivery agreements*), c'est-à-dire de réalisation d'objectifs en termes d'amélioration de la qualité du service public rendu, ont été mis en place afin d'obliger les ministères à étudier et à programmer les moyens d'améliorer les résultats.

<sup>21</sup> Toutes les informations relatives à la CSR 2007 sont disponibles sur le site du Trésor britannique ([www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)).



L'une des innovations de la CSR de 2007 réside dans le fait que la réalisation des objectifs de l'Etat est progressivement davantage déléguée aux collectivités locales, aux services situés directement en contact avec les citoyens, aux agences exécutives, ainsi qu'à d'autres unités dont c'est la mission.

A noter également, au fil des réexamens des dépenses publiques, la diminution du nombre d'objectifs, accompagnée de la fixation d'un nombre croissant d'objectifs orientés vers les résultats, en parallèle à une réduction substantielle de ceux portant sur des intrants. Les PSA ont été fixés au nombre de 30 par la CSR de 2007. Le second PSA est particulièrement intéressant dans le cas du Grand-Duché. Intitulé *"Improve the skills of the population, on the way to ensuring a world-class skills base by 2020"*, il comporte divers objectifs spécifiques, qui consistent par exemple à porter à 95% la part des adultes maîtrisant les connaissances littéraires et mathématiques de base, à atteindre le ratio de 68% de la population adulte ayant atteint le niveau de qualification 3, ou encore à accroître de 500 000 par an le nombre de stages d'apprentissage.

### **2.3. Les Pays-Bas : un cadre budgétaire perfectionné et évolutif, résultat d'une solide expérience**

#### **2.3.1. Le cadre budgétaire aux Pays-Bas**

Aux Pays-Bas, le pouvoir central a posé les premiers jalons de la budgétisation par programmes dès le début des années 1970, mais cette tentative avait alors échoué à cause notamment d'une définition trop rigide et excessivement centralisée des objectifs. Une tentative de redynamisation du cadre budgétaire a été menée à bien en 1981, année de relance de la «procédure de reconsidération des politiques»<sup>22</sup>. Les Pays-Bas ont alors opté pour une stratégie qui consiste à réévaluer à intervalles réguliers le bien-fondé des politiques publiques et à opérer, le cas échéant, des coupes claires.

Un autre jalon important sur la voie des réformes est l'«Operatie Comptabel Bestel» (OCB) qui s'est déployée sur la période 1985-1993. A l'instar de la LOLF française, l'OCB visait le passage d'une présentation fonctionnelle des articles budgétaires mettant surtout l'accent sur les ministères et administrations récipiendaires des crédits à une structure regroupant les dépenses par programmes d'action.

D'autres aménagements ont au fil du temps été apportés à l'édifice budgétaire, en fonction des carences constatées, et le tout dans le cadre d'un système évolutif d'apprentissage par essais et erreurs. Ainsi, l'OCB a été complétée par la «VBTB» («Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording»), qui a été appliquée pour la première fois en septembre 2001 à l'issue d'une période de test. La VBTB a été initiée par le Parlement néerlandais. De concert avec l'OCB, elle a consacré le glissement d'une optique basée sur les moyens à une optique de résultats, qui met en exergue les objectifs et leur respect. Elle a d'ailleurs instauré une étroite correspondance entre les lignes budgétaires ordonnées par programmes d'une part et les objectifs politiques d'autre part. Ces derniers se déclinent en objectifs généraux, en objectifs opérationnels et, le cas échéant, en indicateurs de performance.

Le budget de l'Etat néerlandais comporte actuellement 127 objectifs politiques et 458 objectifs opérationnels. Par ailleurs, il existe sept grands programmes publics, à savoir (i) la politique

<sup>22</sup> La procédure a été formellement introduite en 1975, mais elle n'a été réellement mise en œuvre qu'à partir de 1981.

économique et sociale, (ii) la jeunesse, (iii) l'éducation, le savoir et l'innovation, (iv) la sécurité, (v) la santé, (vi) l'environnement et les transports, (vii) la politique internationale et la défense. Comme indiqué dans OCDE (2007), la VBTB repose fondamentalement sur trois questions : que voulons-nous faire (objectifs politiques)? Par quels moyens (objectifs opérationnels et indicateurs de performance)? A quel coût (ressources par ligne budgétaire)?

Un autre aspect de la VBTB est la responsabilisation des acteurs. Ainsi, le système budgétaire néerlandais se caractérise par une décentralisation poussée, dans la mesure où chaque ministère est responsable de son propre budget devant le Parlement et l'établit de façon autonome. De surcroît, les Pays-Bas ont mis en place des agences autonomes, qui sont avant tout chargées de la mise en œuvre concrète des politiques. Des contrats de performance régissent les relations entre les agences et leurs ministères de tutelle et les agences sont régulièrement évaluées par des consultants privés.

Par ailleurs, diverses mesures ont été introduites afin de faciliter l'implication des fonctionnaires ou du public : formation de deux jours, mise en ligne de données budgétaires détaillées, etc. La Cour des comptes néerlandaise joue également un rôle fondamental dans le nouveau cadre budgétaire. Ainsi, elle doit chaque année remettre un rapport sur la compatibilité du budget avec le cadre VBTB. Le Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique (CPB) est pour sa part chargé d'évaluer les propositions économiques du gouvernement et des partis, ainsi que les projets d'infrastructure importants au travers d'une analyse coûts/bénéfices. Il bénéficie à cette fin de moyens financiers importants.

Les révisions interministérielles des politiques sont venues compléter ce cadre reposant sur l'évaluation tous azimuts et sur la responsabilisation. Ces révisions consistent en une évaluation systématique des coûts et avantages des principaux projets, en premier lieu le développement de nouvelles infrastructures publiques. La première révision a été menée à bien en 2000 et les résultats de toutes les révisions sont publiés.

Enfin, un décret sur les données de performance a été introduit en 2004, afin de mieux encadrer la définition des indicateurs de performance. Il s'agit notamment d'éviter l'adoption d'indicateurs trop larges ou trop vagues, qui auraient pour effet de diluer la responsabilité des personnes en charge des programmes.

### **2.3.2. Les apports du nouveau cadre budgétaire**

Deux avantages du nouveau cadre consacré par l'OCB, la VBTB et les divers autres réaménagements sont fréquemment mentionnés. Il s'agit tout d'abord de la transparence accrue. Du fait de la mise en œuvre de la réforme, le nombre de lignes budgétaires est en effet passé d'environ 800 avant la réforme à moins de 200, ce qui facilite grandement le contrôle parlementaire et la lecture du budget par les médias et par le grand public.

Le deuxième avantage majeur a également favorisé la transparence du budget. Du fait même du regroupement des crédits budgétaires en programmes, un pont a été jeté entre les crédits d'une part et les priorités politiques d'autre part, ce qui a grandement amélioré l'articulation entre le budget et les priorités politiques. Enfin, le nouveau cadre budgétaire a donné lieu à une meilleure distribution des responsabilités et a favorisé les échanges interministériels, par exemple à l'occasion des révisions des politiques.

### 2.3.3. Les écueils rencontrés dans la mise en œuvre du nouveau cadre

Tous les principes que renferme le nouveau cadre budgétaire n'ont pu être intégralement mis en œuvre. Le principal écueil rencontré se rapporte à la définition des indicateurs de performance.

Idéalement, ces derniers doivent se conformer au principe SMART: ils doivent être spécifiques, mesurables, atteignables et réalistes. Les indicateurs doivent en outre être rapidement disponibles et doivent être définis sur un horizon temporel limité (objectif à réaliser avant une date donnée). Les indicateurs de performance ne peuvent bien évidemment être atteints sur un seul exercice budgétaire, ce qui explique l'horizon pluriannuel des budgets de l'Etat néerlandais.

Comme l'indique la simple énumération de ces propriétés requises, la définition d'indicateurs appropriés constitue une gageure. Il n'est dès lors pas étonnant que leur mise en place soit relativement ardue et, pour tout dire, évolutive. L'une des principales difficultés rencontrées aux Pays-Bas se rapporte à l'exigence de spécificité des indicateurs, qui doivent être en parfaite adéquation avec les objectifs. Un indicateur trop large ne peut être maîtrisé par les responsables du programme car il excède le champ de leurs compétences. A l'inverse, un indicateur trop restreint ne rendrait pas compte des performances réelles du programme, ce qui inciterait les responsables à attribuer une importance excessive aux seuls indicateurs qui font l'objet de mesures quantitatives. A titre d'exemple, un indicateur de criminalité ne reprenant que le nombre d'actes délictueux inciterait la police à répertorier un grand nombre de délits mineurs comme les vols de portefeuilles, au détriment d'actes plus dommageables.

Comme indiqué ci-dessus, les autorités ont tenté de remédier à ces problèmes de définition d'indicateurs en introduisant en 2004 un décret sur les données de performances, qui visait à mieux encadrer le choix des indicateurs. Ce décret a bénéficié du concours d'experts indépendants.

Une autre difficulté rencontrée aux Pays-Bas est l'évaluation *a posteriori* des budgets. De nombreux acteurs sont impliqués dans cette évaluation, à savoir l'administration, les agences et responsables de programmes, ainsi que les universités et d'autres instituts de recherche. Cependant, ces évaluations portent davantage sur le respect formel des indicateurs que sur les effets effectifs des politiques que comporte le budget.

De surcroît, si un important effort de transparence a été fourni, la lecture du budget est toujours relativement ardue du fait, notamment, de l'inclusion de nombreux tableaux techniques et du grand nombre d'objectifs et d'indicateurs.

## 2.4. Un exemple de thérapie de choc appliquée aux finances publiques avec l'«examen des programmes» au Canada

### 2.4.1. A contexte exceptionnel, réforme exceptionnelle

Parmi les expériences menées dans les pays de l'OCDE en matière de réforme budgétaire, celle du Canada paraît spectaculaire, aussi bien du point de vue de ses conditions de réalisation que de ses résultats impressionnants. Baptisée «examen des programmes» ou «révision des programmes», elle a constitué la grande réforme de la législature débutée à la fin de l'année 1993. Le contexte économique devient très critique en 1994: crise financière, niveau de dette publique proche des 100% du PIB, déficit fédéral au-delà des 6% du PIB, un service de la dette qui absorbe plus du tiers des rentrées fiscales, des taux d'intérêt suivant une tendance haussière inquiétante.

Le Ministère des Finances faisait en octobre 1994 la communication suivante : « *Le gouvernement fédéral a entrepris un examen approfondi des programmes qui vise à définir les services les meilleurs et les plus efficaces à fournir dans la mesure des ressources disponibles. Dans ce but, les activités les moins prioritaires seront éliminées ou réduites et les ressources limitées dont le gouvernement dispose, affectées aux programmes les plus prioritaires, ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement du Canada est le mieux placé pour assurer les services* ».

Les programmes apparaissent comme un élément cardinal du budget fédéral canadien. Ils sont des ensembles d'actions que le gouvernement entend mener afin de réaliser les priorités<sup>23</sup> fixées dans le *Discours du Trône* et le *Budget*. Lesdites priorités sont définies sur la base des rapports sur les plans et priorités (RPP), lesquels décrivent de manière détaillée « *les résultats stratégiques, les initiatives et les résultats prévus par chaque ministère, et comportent des informations sur les ressources nécessaires sur une période de trois ans* » (OCDE, 2007).

#### **2.4.2. Une méthode de mise en œuvre originale**

Fort de son succès électoral, le gouvernement canadien disposait au début de l'année 1994 du temps nécessaire pour mettre en œuvre une « thérapie de choc » qui puisse produire ses effets d'ici la fin de la législature. La stratégie des pouvoirs publics s'est appuyée sur une méthode et des règles de réforme claires et strictes, une gestion du temps et du calendrier en phase avec la procédure budgétaire, ainsi que sur une communication mûrement réfléchie de la part du gouvernement.

Chaque politique publique a de fait été appréhendée à l'aune de questions précises, lesquelles ont constitué de véritables critères d'évaluation : le programme sert-il l'intérêt public ? S'agit-il d'une mission incombant à l'État ? Pourrait-il être exécuté plus efficacement de manière déconcentrée ou décentralisée ? Pourrait-il être confié au secteur privé ou à des organismes associatifs ? Pourrait-il être exécuté de façon plus efficace ? Son coût est-il finançable ?

Le Conseil du Trésor<sup>24</sup> a appuyé cette démarche en produisant des données objectives de mesure des résultats censées aider les personnels en charge des programmes à conduire efficacement les actions publiques.

En ce qui concerne le calendrier de la réforme, il faut souligner la vitesse avec laquelle la révision des programmes a été menée. En l'occurrence, la réforme s'est strictement calquée sur le calendrier budgétaire, c'est-à-dire sur un *timing* extrêmement serré rendu possible par une mobilisation très forte de l'appareil gouvernemental et administratif.

Quant à la communication de la réforme, elle s'est faite en plusieurs temps : d'abord un temps préalable de diagnostic et de débats, et une période de forte communication et de pédagogie au moment de la présentation du budget en février 1995.

#### **2.4.3. Un accompagnement institutionnel total**

Comme évoqué précédemment, la réforme budgétaire a été rendue possible en raison de l'engagement plein et entier de l'équipe gouvernementale et de l'administration. La première des caractéristiques de l'examen des programmes réside dans l'impulsion politique forte et

<sup>23</sup> Transposée dans le cadre de la LOLF, la priorité est l'équivalent de la mission publique.

<sup>24</sup> Cet organe gouvernemental est présidé par un ministre et se distingue du Ministère des Finances, en se chargeant de la gestion des dépenses du budget (élaboration, pilotage infra-annuel, gestion financière).

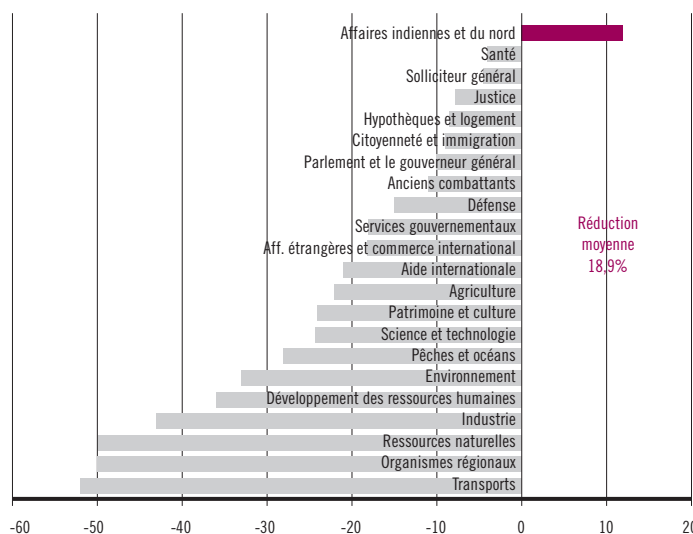
durable. La volonté du Premier ministre, pilote en chef de la réforme, a été de créer une forte solidarité politique et, partant, une mobilisation ministérielle totale, notamment incarnée par le comité interministériel. Chaque ministère a ainsi chargé son administration de procéder à l'examen et l'expertise de ses propres programmes. Les propositions des ministères ont ensuite été passées en revue par un comité spécial formé de six sous-ministres fortement « multispecialisés ».

#### 2.4.4. Résultats de grande ampleur en termes de baisse des dépenses publiques

La révision des programmes a conduit le Canada à de remarquables résultats en termes de réduction des dépenses publiques (pratiquement 19% de baisse en moyenne entre 1994-1995 et 1997-1998). Tous les budgets n'ont pas été touchés de la même façon, mais la réforme a permis de clarifier les priorités en matière de politiques et de missions publiques. C'est par exemple le Ministère des Transports qui a vu ses crédits diminuer le plus fortement (-50%), tandis que le Ministère de la Santé n'a subi un resserrement budgétaire que de l'ordre de 5%.

#### Graphique 29 : Réduction des dépenses des ministères fédéraux

Pourcentages, 1997-1998 par rapport à 1994-1995



Source: Arkwright et al. (2007).

Au total, le nombre des administrations a sensiblement diminué et certaines ont été regroupées pour profiter d'effets de taille et de synergie. L'examen des programmes a aussi affecté l'organisation fédérale du Canada : compétences centrales et compétences des provinces ont de fait été clarifiées.<sup>25</sup> La dépense publique, qui représentait 17% du PIB en 1993, ne s'élevait plus en 2005 qu'à 13,6% du PIB. Par ailleurs, certains services publics ont été externalisés auprès du secteur privé (exemple de la navigation). Du reste, la dette publique fédérale est passée de plus de 70% du PIB en 1994 à 43% en 2007 et le déficit budgétaire s'est transformé en excédent dès 1997.

<sup>25</sup> Ce sont par exemple les provinces qui sont désormais en charge des politiques de transport, de la formation et des loisirs. Il convient également de souligner le regroupement sous une seule ligne de subventions des transferts du gouvernement fédéral aux provinces.

## 3. Outils d'exploitation des gisements d'efficience au Luxembourg

### 3.1. Le point sur les gisements d'efficience au Luxembourg

La partie 1 du présent A&T visait à identifier des gisements d'efficience inexploités. Le tableau suivant permet de faire le point sur ces gisements identifiés sur un plan macro-économique au moyen de la classification des dépenses des administrations publiques. Les dépenses y sont réparties en deux catégories, à savoir d'une part celles qui ont pu faire l'objet d'une analyse d'efficience, au sein de la partie 1.2, et d'autre part l'ensemble des autres dépenses, qui n'ont pu être abordées qu'au sein de la partie 1.1 en raison de l'absence d'indicateurs de performance satisfaisants.

**Tableau 6 : Les gisements d'efficience au Luxembourg : dépenses des administrations publiques, comptabilité européenne (base 2006)**

	Montant de la dépense		Economie potentielle théorique		
	Millions d'euros	En % du PIB	En % de la dépense	Millions d'euros	En % du PIB
<b>Domaines ayant fait l'objet d'une évaluation explicite de l'efficience</b>					
Santé	1 280,8	3,8	33,9	434,2	1,3
Protection sociale : prestations familiales	919,8	2,7	83,4	767,1	2,3
Enseignement	1 533,2	4,5	36,9	565,8	1,7
Ordre et sécurité publics	320,3	0,9	59,2	189,6	0,6
<b>Autres domaines</b> (hypothèse : dépenses par tête ramenées au niveau moyen des 5 pays les plus dépensiers (hors Luxembourg))					
Protection sociale : pensions	3 301,6	9,8	28,8	950,9	2,8
Loisirs, culture et cultes	582,8	1,7	63,4	369,5	1,1
Logement et équipements collectifs	218,3	0,6	2,5	5,5	0,0
Environnement	325,8	1,0	59,3	193,2	0,6
Affaires économiques	1 536,5	4,5	50,2	771,3	2,3
Défense	76,4	0,2	--	--	--
Services généraux	1 370,9	4,0	16,1	220,7	0,7
Autres dépenses traitées	518,4	1,5	3,2	16,6	0,0
Transferts sociaux à l'étranger	1 097,6	3,2	--	--	--
<b>Total général des dépenses</b>	<b>13 082,3</b>	<b>38,6</b>		<b>4 484,3</b>	<b>13,2</b>

Sources : Eurostat, IGSS, OMS, Statec et calculs Chambre de Commerce.

-- : résultats n'ayant pas de sens, qui sont de ce fait neutralisés. Ainsi, pour la défense, le critère de l'alignement sur les 5 pays les plus dépensiers donnerait mécaniquement lieu à des dépenses additionnelles excédant 0,5% du PIB. Un tel effort d'ajustement n'aurait pas de sens dans la situation spécifique du Luxembourg.

Les deux dernières colonnes du tableau renferment, pour chacune de ces catégories de dépenses, une estimation des économies potentielles théoriques. Pour les domaines ayant fait l'objet d'une évaluation de l'efficacité, il s'agit simplement des montants dégagés par comparaison avec les pays les plus efficaces de l'échantillon, qui ont été identifiés dans la partie 1.2 au moyen de la méthode dite DEA. Il convient de noter que lorsque deux analyses d'efficacité sont disponibles pour un même domaine, l'économie potentielle la plus réduite est retenue à titre conservatoire. Ainsi, dans l'éducation, a été retenue l'économie identifiée après neutralisation des disparités internationales en matière de rémunérations des enseignants. En clair, les dépenses d'enseignement ont été expurgées des différentiels salariaux entre pays. Elles ont été recalculées pour chacun d'entre eux, en ramenant fictivement les rémunérations des enseignants nationaux à la moyenne arithmétique des rémunérations calculée pour l'ensemble des pays de l'échantillon considéré. Pour le Luxembourg, cette façon de faire ramène les dépenses d'enseignement de 1,5 à 1 milliard d'euros en 2006. C'est ce dernier montant qui a servi de point de départ à l'estimation de l'économie figurant au tableau 6. La non neutralisation des disparités de salaires aurait révélé des économies potentielles plus élevées encore.

Il convient également de noter que l'évaluation des économies potentielles est toujours perfectible, par exemple au moyen d'indicateurs de performance plus fins – c'est d'ailleurs un prérequis de la budgétisation basée sur les performances abordée ci-dessous – ou en éliminant l'impact sur les dépenses de certaines variables tierces. A titre d'exemple, l'économie potentielle peut être quelque peu surestimée dans le domaine « ordre et sécurité publics », du fait du transit au Luxembourg de nombreux travailleurs frontaliers qui influent à la hausse sur le ratio des infractions par habitant.<sup>26</sup>

Les dépenses de la seconde partie du tableau (« autres domaines ») se voient également assigner des économies potentielles, qui n'ont cependant pas été évaluées en référence à des indicateurs de performance. Ces économies potentielles ont en effet été dégagées uniquement sur la base des dépenses par tête calculées dans la partie 1.1 du présent A&T. Pour rappel, ces dépenses par tête ont été établies en parités de pouvoir d'achat et abstraction faite des transferts sociaux aux frontaliers. Afin de déterminer l'économie potentielle, les dépenses par tête du Luxembourg figurant dans la seconde partie du tableau ont été comparées à la moyenne arithmétique des cinq autres pays européens dépensant le plus, Luxembourg mis à part. L'épargne potentielle est simplement le montant qui permet d'aligner le Grand-Duché sur cette dépense moyenne des cinq pays les plus dépensiers, ce qui ne constitue assurément pas un critère très exigeant.

Toutes les dépenses des administrations publiques, qui se sont au total montées à 13 milliards d'euros en 2006, ont été passées au crible. Il en résulte une économie potentielle estimée de plus de 4 milliards d'euros, équivalente à quelque 13,2% du PIB. Il s'agit bien entendu d'une économie purement théorique, qui suppose l'alignement sur les pays les plus efficaces (partie 1 du tableau) ou sur les cinq pays les plus dépensiers (partie 2 du tableau) – ce deuxième critère étant bien entendu moins exigeant.

La Chambre de Commerce ne préconise bien évidemment pas la réalisation intégrale et immédiate de ces économies, ce qui porterait d'ailleurs préjudice à la continuité des services publics. En outre, l'économie de 13,2% estimée ci-dessus fait fi des dépenses additionnelles requises pour améliorer les performances du Luxembourg en matière d'enseignement et de formation. Ces dépenses, qui sont essentielles pour la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, viendraient réduire d'autant l'économie potentielle identifiée.

<sup>26</sup> Si leur apport au numérateur du ratio – les infractions – est pris en compte, il n'en est en effet pas de même du dénominateur. Ce dernier se rapporte en effet aux seuls résidents. Les frontaliers contribuent dès lors mécaniquement à accroître le ratio, sans que leur comportement soit en cause.

Au total, l'économie potentielle estimée est cependant d'une telle ampleur qu'il devient difficile de nier qu'un effort de maîtrise des dépenses s'impose. Un tel effort permettrait de garantir le maintien de la pression fiscale à un niveau raisonnable, voire d'amorcer sa diminution dans certains domaines où le Luxembourg est exposé à une forte concurrence internationale. En outre, la maîtrise des dépenses permettrait de dégager les moyens nécessaires à la montée en puissance d'un fonds souverain. Comme l'indique l'A&T numéro 4 consacré aux fonds souverains, la mise en orbite d'un tel fonds coûterait à l'Etat environ 4% du PIB, soit une fraction de l'économie potentielle identifiée dans le présent document.

La Chambre de Commerce recommande une réalisation graduelle des économies potentielles. Ainsi, la mise en œuvre des économies identifiées au tableau sur une période de 20 ans, par exemple sous la forme de 4 programmes successifs de 5 ans, permettrait de réduire les dépenses d'environ 2% par an par rapport à leur évolution spontanée. Comme l'évolution spontanée est rapide au Luxembourg, un tel effort de maîtrise ne se traduirait nullement par une diminution des dépenses en termes absolus. Ces dernières continueraient même vraisemblablement à augmenter à un rythme relativement soutenu. Pour rappel, les dépenses totales des administrations publiques se sont en moyenne accrues de quelque 7,9% par an de 2000 à 2006. Une réduction de ce taux à raison de 2% aurait tout de même permis d'augmenter les dépenses de près de 6% par an, ce qui aurait nettement excédé la progression des dépenses observée dans les pays voisins (2,9% dans les trois pays voisins en moyenne arithmétique).

Comme l'indique la partie 2 du présent A&T, un tel effort de maîtrise des dépenses pourrait s'inspirer de divers exemples étrangers. Ainsi, le Royaume-Uni se fixe régulièrement des objectifs chiffrés d'amélioration de l'efficacité des dépenses, et ce sur des horizons successifs de trois ans.

Les deux sections suivantes précisent les modalités d'un effort graduel de maîtrise des dépenses, qui reposent sur un examen de l'évolution du budget de l'Etat central (section 3.2.) et sur un passage en revue dans une optique luxembourgeoise des réformes budgétaires mises en œuvre dans les quatre pays abordés dans la seconde partie de l'A&T (section 3.3).

### **3.2. Identification de domaines où l'Etat central pourrait considérer la pertinence de certaines économies**

Le tableau suivant renferme, sur la base du regroupement par codes comptables, les dépenses courantes de l'Etat qui ont connu le plus fort accroissement sur la période 2003 (comptes) à 2006 (comptes) ou 2008 (projet de budget 2008). Il s'agit-là d'un exercice préliminaire, qui permet de procéder à une première identification de domaines où une décélération de la croissance des dépenses s'imposerait. Ces résultats doivent à ce stade être interprétés avec prudence car la progression des dépenses reflète dans certains cas l'influence de variables tierces ou simplement un phénomène de rattrapage après d'éventuelles années de compression des crédits en question. Il convient en outre de signaler que certaines dépenses, comme la recherche, sont de nature à renforcer la capacité productive du Luxembourg.



**Tableau 7 : Evolution des crédits par codes comptables, périodes 2003-2006 et 2003-2008**

Code	Dépense en 2006 (EUR)	Ratio Dépense 2006/ Dépense 2003	Ratio Dépense 2008/ Dépense 2003
<b>Ministère d'Etat</b>			
34	130.918	1,49	1,48
35	130.918	1,55	1,68
<b>Ministère des affaires étrangères et de l'immigration</b>			
33	1.953.861	1,61	2,12
35	69.877.822	1,47	2,33
37	522.744	2,01	2,30
<b>Ministère de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche</b>			
32-44	195.745.655	1,82	2,42
<b>Ministère des finances</b>			
41	2.000.000	1,13	1,56
<b>Ministère de la justice</b>			
12	39.646.149	1,31	1,47
24	20.746	1,44	2,89
33	156.713	1,21	1,58
35	246.577	1,11	1,81
<b>Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative</b>			
11	123.962.826	1,25	1,69
24	5.618.311	1,59	2,12
33	826.343	0,85	2,34
<b>Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire</b>			
11	21.170.513	1,65	1,81
31	600.000	2,20	1,60
35	1.218.092	1,59	1,56
<b>Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle</b>			
34	3.371.669	1,19	1,63
35	113.771	1,12	3,78
41	32.161.054	13,92	16,74
43	45.853.397	1,94	1,42
44	51.378.744	1,63	1,81
<b>Ministère de la famille et de l'intégration</b>			
12	16.965.463	1,91	1,95
43	23.103.227	1,88	2,06
<b>Ministère de la santé</b>			
12	13.304.963	1,31	1,56
42	278.440	4,05	1,38
<b>Ministère de l'environnement</b>			
11	28.227.049	2,14	2,30
34	13.299.766	11,01	10,88
35	525.872	1,34	0,85
43	603.186	1,60	4,00
<b>Ministère du travail et de l'emploi</b>			
12	6.307.221	1,41	1,58
31	15.660.839	3,31	3,95
33	10.019.314	1,75	1,88
35	62.603	4,07	1,71
41	217.872	0,50	1,69

Ministère de l'agriculture, de la viticulture et du développement rural				
32	1.679.000	2,37	2,64	
33	2.236.126	1,58	1,98	
34	1.219.020	1,41	1,84	
41	4.911.006	79,29	89,33	
43	101.404	0,58	1,67	
Ministère de l'économie et du commerce extérieur				
12	15.088.911	2,43	2,30	
24	134.154	1,44	1,88	
31	799.962	1,47	2,04	
32	1.460.269	1,80	2,06	
33	1.309.637	1,20	1,61	
41	452.208	3,48	1,35	
Ministère des classes moyennes, du tourisme et du logement				
33	3.295.972	1,16	2,22	
Ministère des travaux publics				
24	234.360	2,27	2,29	
34	250.000	1,57	1,88	
35	59.533	1,58	1,64	
Ministère des transports				
33	2.355.851	7,83	11,76	
34	28.318.252	1,42	1,40	
41	91.597	1,022	122,86	
43	22.092.353	1,47	1,63	
Ministère de l'égalité des chances				
12	1.090.384	1,35	1,30	

Sources : projets de loi concernant les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat 2005 et 2008.

Notes : La signification des codes comptables figurant au tableau est la suivante :

- 11 Salaires et charges sociales
- 12 Achat de biens non durables et de services
- 14 Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil
- 21 Intérêts de la dette publique
- 23 Intérêts imputés en débit
- 24 Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
- 31 Subventions d'exploitation
- 32 Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation
- 33 Transferts de revenus aux administrations privées
- 34 Transferts de revenus aux ménages
- 35 Transferts de revenus à l'étranger
- 36 Impôts indirects et prélèvements
- 37 Impôts directs non ventilés
- 41 Transferts de revenus à l'administration centrale
- 42 Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale
- 43 Transferts de revenus aux administrations publiques locales
- 44 Transferts de revenus à l'enseignement privé

Les ratios mis en évidence en rouge correspondent aux domaines où la croissance des dépenses a atteint le double de la moyenne des dépenses courantes totales (dotations aux fonds spéciaux exceptées). Les ratios apparaissant dans des cellules oranges permettent d'identifier les domaines où les dépenses ont progressé 1,5 fois plus rapidement que cette même moyenne. La couleur verte caractérise une dépense ayant augmenté à un rythme plus modéré.

Le tableau met en évidence une nécessaire vigilance dans un certain nombre de domaines, du fait de l'importance des montants concernés et de la progression soutenue de ces derniers. Il convient de noter que la sécurité sociale ne figure pas parmi ces domaines selon le tableau. Ces résultats doivent cependant être interprétés avec la plus grande prudence. Les transferts de l'Etat central à la sécurité sociale dépendent en effet dans une large mesure de l'évolution de la masse salariale et ne reflètent de ce fait qu'imparfaitement l'évolution des dépenses effectives de la sécurité sociale. Comme l'indiquait la partie 1 du présent article, la sécurité sociale luxembourgeoise se caractérise par une grande générosité par rapport à la quasi-totalité des pays étrangers. C'est en particulier le cas des prestations familiales.

### 3.3. Quid de l'application au Luxembourg de la budgétisation basée sur les performances ?

Le présent *Actualité & Tendances* a permis de mettre en lumière l'existence au Luxembourg d'importants gisements d'efficacité, qui se montent à près de 13% du PIB. Les administrations publiques seraient bien inspirées d'exploiter ces gisements, ce qui permettrait d'atteindre le même niveau de performances qu'actuellement en dépensant nettement moins, ou d'afficher à moyens financiers constants de meilleures performances. Ces économies potentielles identifiées dans cette première partie ne peuvent certes être réalisées du jour au lendemain. Une réduction excessivement rapide et drastique des dépenses budgétaires serait même, comme déjà indiqué, de nature à remettre en cause la continuité des services publics. La Chambre de Commerce privilégie une démarche plus réaliste. Elle recommande en effet l'introduction de réformes structurelles et de nouveaux processus budgétaires donnant lieu à un étiolement graduel des poches d'inefficacité, ce qui rendrait possible un ralentissement de la progression des dépenses publiques.

Se pose alors la question de la nature des réformes et nouveaux processus susceptibles d'induire une telle décélération de la croissance des dépenses. Nombre de réformes peuvent être mises en œuvre à cette fin. Le présent *A&T* insiste plus particulièrement sur une modalité de réforme particulière, à savoir la budgétisation orientée vers les performances (BOP). La BOP a été mise en œuvre par divers pays étrangers, dont les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Canada et, plus récemment, la France à travers la LOLF. L'une des pierres angulaires de ces réformes est la présentation de budget sous la forme de programmes d'activité en lieu et place des budgets fonctionnels, où les crédits budgétaires sont classés par ministère. Les expériences étrangères étudiées dans la partie 2 se caractérisent par la multiplicité de leurs aspects : elles ne se résument nullement à une restructuration de la structure du budget. Si cette dernière est essentielle, elle ne peut exercer un impact effectif sur les résultats de la politique budgétaire que si elle s'accompagne :

- d'une bonne articulation entre la structure du budget d'une part et des objectifs et indicateurs de performance d'autre part ; aux programmes d'activité doivent correspondre une batterie d'objectifs généraux, d'objectifs spécifiques et d'indicateurs de performances, le choix de ces derniers étant crucial;
- d'une large implication des administrations et d'une meilleure division des responsabilités. Ainsi, des responsables de programmes ont été nommés dans divers pays. Ils jouissent d'une large autonomie dans l'accomplissement de leurs tâches;
- de procédures de réévaluation des dépenses (voir notamment les « spending reviews » au Royaume-Uni ou les révisions interministérielles des politiques aux Pays-Bas). S'y ajoutent des analyses coûts-bénéfices des projets d'infrastructures.

Ces réformes ont permis d'engranger des résultats spectaculaires dans un pays tel que le Canada. En outre, le Royaume-Uni vise à travers les « spending reviews » de significatifs gains d'efficacité, représentant jusqu'à 3% des dépenses par an, sur des horizons temporels de trois ans. Les réformes se sont également traduites par une notable amélioration de la transparence des budgets,

notamment aux Pays-Bas. Il en résulte une meilleure appropriation des politiques publiques par le Parlement et par l'opinion publique.

Des réformes de ce type seraient particulièrement indiquées au Luxembourg. En premier lieu, le Grand-Duché se caractérise par d'importants gisements d'efficience, comme l'indique l'analyse de la première partie de l'*A&T*. Le gain potentiel associé aux réformes est donc particulièrement important. A cette aune, le Luxembourg semble d'ailleurs être le pays européen où la réforme de la procédure budgétaire serait la plus justifiée. En second lieu, le Luxembourg est un petit pays où les différents acteurs d'une réforme sont *de facto* proches les uns des autres. Cette situation devrait favoriser la mise en œuvre d'une réforme, ainsi que l'échange d'informations budgétaires après la mise en œuvre de la réforme, pourvu que les structures d'incitation soient suffisamment performantes. En troisième lieu, la réforme luxembourgeoise interviendrait bien plus tard que dans beaucoup d'autres pays européens. Si cette situation est intrinsèquement regrettable, elle signifie aussi que le Luxembourg pourrait s'inspirer de nombre de réformes étrangères, évitant les écueils rencontrés à l'étranger – par exemple en ce qui concerne le choix des indicateurs de performance. Ce dernier élément est de nature à favoriser la mise en œuvre rapide de réformes budgétaires. Enfin, le Luxembourg ne part pas de zéro en matière de budgétisation orientée vers les performances. Ainsi, le gouvernement a récemment conclu avec les centres de recherche publics (CRP) des contrats de performance sur trois ans. Les CRP se sont engagés à remplir un certain nombre d'objectifs sur cet horizon, la conformité aux objectifs étant vérifiée sur la base d'indicateurs de performance. En échange, ils bénéficient d'un certain budget qu'ils peuvent gérer de façon autonome. Le système des contrats de performance s'apparente de près aux réformes budgétaires mises en œuvre dans de nombreux pays étrangers, une différence essentielle étant cependant la faible assise budgétaire des contrats de performance luxembourgeois.

L'opportunité d'une réforme budgétaire au Grand-Duché étant établie, il reste à en décrire les modalités. Le présent *Actualité & Tendances* ne vise nullement à proposer un cadre budgétaire « clef sur porte ». Il s'agit simplement d'insister sur quelques lignes directrices, sur quelques « murs porteurs » permettant de renforcer la solidité de cet édifice que constitue la réforme budgétaire.

Au vu de l'expérience étrangère et des spécificités du Luxembourg, les lignes de force d'une éventuelle réforme sont les suivantes :

- Modification de la **structure du budget**: structure par programmes, objectifs généraux, objectifs spécifiques et indicateurs. La LOLF française ou encore les cadres néerlandais et britannique constituent déjà de précieuses sources d'inspiration à cet égard. Il s'agit d'un des domaines devant faire l'objet d'évaluation par le comité d'experts, sur la base notamment des projets pilotes. Important surtout la délimitation et le nombre de programmes, les objectifs généraux et spécifiques correspondants et le choix des indicateurs de performance.
- Il convient de faire en sorte que les **fonctionnaires**, en particulier les gestionnaires de programme, s'approprient les réformes. La plupart des pays réformateurs ont nommé des responsables de programme qui doivent veiller au respect des objectifs. Ces responsables bénéficient pour ce faire d'un large degré d'autonomie, dans le cadre bien entendu des règles présidant aux procédures budgétaires. Ils pourraient par exemple avoir droit au chapitre lors de la sélection des indicateurs de performance. Les exemples étrangers, notamment aux Pays-Bas dans les années soixante-dix, montrent que des réformes imposées d'en haut, avec une implication insuffisante des agents de l'Etat, n'ont que peu de chances de succès.

- **Célérité des réformes:** comme indiqué ci-dessus, la proximité entre les acteurs et l'expérience accumulée par divers pays étrangers, dont le Grand-Duché pourrait aisément s'inspirer, faciliteraient la mise en œuvre rapide de réformes. D'autre part, le Luxembourg présente diverses spécificités, comme la présence d'une importante main-d'œuvre étrangère, qui requièrent une «acclimatation» locale des réformes étrangères. Dans ce contexte, il s'imposerait de lancer rapidement un certain nombre de projets pilotes, dans différents ministères. Ces expériences seraient évaluées par un comité d'experts indépendants.
- Les pays étrangers recourent fréquemment à des **comités d'experts**, tant dans la phase de préparation des réformes qu'après l'introduction de ces dernières. Compte tenu de la complexité des matières budgétaires (voir notamment les circuits d'information statistique et le choix des principes comptables adaptés), il conviendrait de créer un tel comité au Luxembourg. Dans un premier temps, il évaluerait le déroulement des projets pilotes. Il élaborerait sur cette base une proposition précise de réforme, faisant l'objet d'un rapport à la Chambre des Députés.
- Certaines expériences étrangères mettent en relief le **caractère évolutif des réformes budgétaires**, qui ne peuvent être définitivement «gravées dans le marbre». Ainsi, le cadre budgétaire néerlandais a profondément évolué depuis l'adoption des premières réformes, en fonction des résultats obtenus et des écueils rencontrés. La réforme parfaite n'existe pas : elle exige un suivi constant. A titre d'exemple, les indicateurs de performance doivent être continuellement évalués (conformité au principe SMART notamment). Cette évaluation continue sera idéalement menée à bien par un comité d'experts.
- Il importe de recourir plus systématiquement aux **analyses coûts-bénéfices** en ce qui concerne les grands projets d'infrastructures. Cet aspect peut s'avérer essentiel dans le cadre luxembourgeois, les investissements publics représentant plus de 4% du PIB au Grand-Duché.
- Le Luxembourg gagnerait à adopter une procédure de **réévaluation des politiques**. Des pays comme le Royaume-Uni («spending reviews») et les Pays-Bas procèdent régulièrement au réexamen de domaines budgétaires donnés ou de grands projets, par exemple d'infrastructures. Il s'agit de réévaluer, au regard des objectifs assignés à la puissance publique, l'opportunité de certaines dépenses. Il en résulte souvent des économies appréciables.
- Le **mode de «reporting»** doit être adapté. Ainsi, la publication des comptes doit être plus précoce et sa structure doit être calquée sur celle du budget. Doivent y figurer les dépenses effectives dans le cadre des différents programmes, l'évolution des indicateurs afférents et un commentaire sur le respect des objectifs (idéalement par le comité d'experts) et des procédures budgétaires (par la Cour des Comptes). Le nouveau mode de reporting devrait contribuer à une meilleure diffusion, au sein de l'administration, du monde politique et de l'opinion publique, de la «culture de la performance».

Ces prémisses étant acceptées, il en découle deux modalités concrètes en termes de comptabilité budgétaire :

- La convergence graduelle vers un budget davantage basé sur le seul **système comptable SEC 95** («comptabilité européenne» dite «selon les droits constatés»). Cette comptabilité est en phase avec le Pacte de Stabilité et de Croissance. En outre, elle est plus en phase avec les «faits générateurs» économiques que la comptabilité budgétaire traditionnelle, laquelle se rapproche

davantage d'une optique «cash». Une transaction budgétaire donnée va être enregistrée au moment de sa liquidation dans le cadre de la comptabilité traditionnelle. En revanche, en comptabilité SEC 95, cette même transaction sera enregistrée en fonction du moment de survenance de l'événement économique sous-jacent. La comptabilité SEC 95 est en conséquence plus en phase avec la réalité économique que la comptabilité traditionnelle. Les indicateurs de performance étant eux-mêmes liés au contexte économique, ils concordent davantage avec la comptabilité SEC 95 qu'avec la comptabilité traditionnelle. D'autres pays, comme les Pays-Bas, étayaient leurs budgets par programmes sur la comptabilité selon les droits constatés.

- **La généralisation du budget pluriannuel.** Les objectifs et indicateurs de performance ne peuvent être évalués ou projetés dans les étroits confins d'une seule année. Il convient certes de suivre annuellement le respect des indicateurs, mais ces derniers et les «cibles» correspondantes doivent être définis sur un horizon plus long. Toujours afin de garantir une articulation optimale entre les objectifs/indicateurs d'une part et les crédits d'une part, ces derniers doivent également faire l'objet d'une déclinaison pluriannuelle, par exemple sur un horizon de trois ans. C'est là la perspective privilégiée par les Pays-Bas et par le Royaume-Uni, notamment.

## 4. Conclusions

Le présent *Actualité & Tendances* a permis de mettre en exergue l'existence d'importants gisements d'efficacité non exploités au Luxembourg. En clair, les dépenses de l'administration centrale, qui constituent l'objet du document, sont très élevées en comparaison internationale et se sont accrues de manière sensible au cours des dernières années. L'économie de dépenses potentielle s'établit à environ 13% du PIB selon l'analyse quantitative développée *supra* et repose sur une comparaison internationale systématique des principaux postes de dépenses. Ce résultat n'est guère étonnant car les dépenses par tête au Luxembourg atteignent fréquemment un multiple des dépenses correspondantes observées dans d'autres pays européens comparables.

La Chambre de Commerce ne préconise bien évidemment pas la réalisation intégrale et immédiate de ces économies: celle-ci porterait en effet préjudice à la continuité des services publics. L'économie potentielle estimée est cependant d'une telle ampleur qu'il devient difficile de nier qu'un effort de maîtrise des dépenses s'impose. Un tel effort permettrait de garantir le maintien de la pression fiscale à un niveau raisonnable, voire d'amorcer sa diminution dans certains domaines où le Luxembourg est exposé à une forte concurrence internationale. La maîtrise des dépenses permettrait du reste de dégager les moyens nécessaires à la montée en puissance d'un fonds souverain. Comme l'indique l'*Actualité & Tendances* numéro 4 consacré aux fonds souverains, la mise en orbite d'un tel fonds coûterait à l'État environ 4% du PIB, soit une fraction de l'économie potentielle identifiée dans le présent document.

La Chambre de Commerce recommande une réalisation graduelle des économies potentielles. Ainsi, la mise en œuvre des économies identifiées au tableau sur une période de 20 ans, par exemple sous la forme de 4 programmes successifs de 5 ans, permettrait de réduire les dépenses d'environ 2% par an par rapport à leur évolution spontanée. Comme l'évolution spontanée est rapide au Luxembourg, un tel effort de maîtrise ne se traduirait nullement par une diminution des dépenses en termes absolus. Ces dernières continueraient même vraisemblablement à augmenter à un rythme relativement soutenu.

Comme l'indique la partie 2 du présent *Actualité & Tendances*, un tel effort de maîtrise des dépenses pourrait s'inspirer des diverses expériences étrangères. A titre d'exemple, le Royaume-Uni se fixe régulièrement des objectifs chiffrés d'amélioration de l'efficacité des dépenses, et ce sur des horizons successifs de trois ans. Le Luxembourg pourrait ainsi s'inspirer des différents éléments de réforme mis en œuvre à l'étranger.

Il conviendrait tout d'abord de modifier la structure du budget, en introduisant une structure par programmes, objectifs généraux, objectifs spécifiques et indicateurs. La LOLF française ou encore les cadres néerlandais et britannique constituent déjà de précieuses sources d'inspiration à cet égard. Afin de maximiser les chances de succès de la réforme, cette dernière devrait être préparée par un comité d'experts et s'étayer sur des projets pilotes. Ces procédures pourraient devoir être répétées régulièrement. Certaines expériences étrangères mettent en effet en évidence le caractère évolutif des réformes budgétaires, qui ne peuvent être définitivement « gravées dans le marbre ». La réforme parfaite n'existe pas : elle exige un suivi constant.

Il importe par ailleurs de faire en sorte que les fonctionnaires, en particulier les gestionnaires de programmes, soient impliqués à tous les stades de la réforme (préparation, mise en œuvre et suivi). Les fonctionnaires concernés devraient pour ce faire bénéficier d'un large degré d'autonomie.

La réforme devrait idéalement comporter d'autres aspects de nature plus technique :

- il importe de recourir plus systématiquement aux analyses coûts-bénéfices en ce qui concerne les grands projets d'infrastructures. Cet élément est essentiel au Luxembourg, où les investissements publics représentent plus de 4% du PIB;
- le Luxembourg gagnerait à adopter une procédure de réévaluation des politiques. Des pays comme le Royaume-Uni (« spending reviews ») et les Pays-Bas procèdent régulièrement au réexamen de domaines budgétaires donnés ou de grands projets, par exemple d'infrastructures. Il s'agit de réévaluer au regard des objectifs assignés à la puissance publique l'opportunité de certaines dépenses. Il en résulte souvent des économies appréciables;
- le mode de « reporting » doit être adapté. Ainsi, la publication des comptes doit être plus précoce et sa structure doit être calquée sur celle du budget. Doivent y figurer les dépenses effectives dans le cadre des différents programmes, l'évolution des indicateurs afférents et un commentaire sur le respect des objectifs et des procédures budgétaires.

La proximité prévalant au Luxembourg entre les différents acteurs et l'expérience accumulée par nombre de pays étrangers, dont le Grand-Duché pourrait aisément s'inspirer, faciliteraient la mise en œuvre rapide de ces réformes. D'autre part, le Luxembourg présente diverses spécificités, comme la présence d'une importante main-d'œuvre étrangère, qui requièrent une « acclimatation » locale des réformes étrangères. Dans ce contexte, il conviendrait de lancer rapidement un certain nombre de projets pilotes, dans différents ministères. Ces expériences seraient idéalement évaluées par un comité d'experts indépendants. Les pays étrangers recourent fréquemment à de tels comités d'experts, tant dans la phase de préparation des réformes qu'après l'introduction de ces dernières.

## BIBLIOGRAPHIE

ARKWRIGHT, E., DE BOISSIEU, C., LORENZI, J.-H. et J. SAMSON (2007), *Economie politique de la LOLF*, Conseil d'Analyse Economique.

Banque Centrale Européenne (2003), *Public sector efficiency: an international comparison*, by António Afonso, Ludger Schuknecht and Vito Tanzi, Working Paper n°242, July 2003.

BARILARI, A. (2005), *La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs ?*, Revue française de Finances Publiques, n°92.

CEPROS (2005), *Gesundheitswesen in der Großregion 2020*, September 2005.

Chambre de Commerce (2004), *Entreprise Luxembourg – Priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années – Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections législatives du 13 juin 2004*.

Chambre de Commerce (2007), *Avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 (3278 TCA), Un rééquilibrage durable des finances publiques ?*, Luxembourg, le 14 novembre 2007.

Chambre de Commerce (2008), *Les fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg ?*, *Actualité & Tendances* n°4, mars 2008.

Commission des Finances et du Budget (2005), *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006*, Chambre des Députés, Grand-Duché de Luxembourg.

Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan (2005), *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*, Assemblée Nationale, République française.

COOPER, W.W., SEIFORD, L.M. et ZHU, J. (2004), *Data Envelopment Analysis: Models and Interpretations*, Chapter 1, 1-39, dans COOPER, W.W., SEIFORD, L.M. and ZHU, J., eds, *Handbook on Data Envelopment Analysis*, Kluwer Academic Publisher, Boston, 2004.

Eurostat (2008), *European social statistics – Social protection expenditure and receipts*. Data 1997-2005, edition 2008.

GIAVAZZI, F. et M. PAGANO (1990), *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, NBER Macroeconomics Annual.

JACOBZONE, S. (1999), *La maîtrise des dépenses et la responsabilité des acteurs dans les systèmes de santé*, Conférence Europe Blanche XXI, Communication, Helsinki.

KYDLAND, F. et E. PRESCOTT (1977), *Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans*, *Journal of Political Economy*, 85, 473-490.



LAMBERT, A. et MIGAUD D. (2006), *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat*, revue française d'administration publique, n°117, 2006/1.

LAMBERT A., *La mise en oeuvre de la LOLF: un chantier de conduite de changements*, revue française de finances publiques, n°82.

LAMBERT A. et MIGAUD D., *Etre aux rendez-vous de la LOLF*, revue française de finances publiques, n°91.

LAMBERT A. et MIGAUD D., *La loi organique relative aux lois de finances et la V<sup>e</sup> République*, revue française de finances publiques, n°97.

MIGAUD. D., *Quelle stratégie et quelle gouvernance budgétaire pour demain ? Réflexions sur l'avenir de la loi organique*, revue française de finances publiques, n°87, p.261.

Ministère des Finances, Canada (1994), *Un nouveau cadre de la politique économique*.

Ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie, Secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, Cour des Comptes, Comité interministériel d'audit des programmes (2004), *La démarche de performance: stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001*, juin 2004.

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

OCDE (2006), *Regards sur l'éducation 2006. Les indicateurs de l'OCDE*.

OCDE (2007), *Regards sur l'éducation 2007. Les indicateurs de l'OCDE*.

OCDE (2008), *Regards sur l'éducation 2008. Les indicateurs de l'OCDE*.

OCDE (2008), *« Budget et performances: guide de l'utilisateur »*, L'Observateur.

OCDE (2008), *Etudes économiques de l'OCDE*, Luxembourg, vol. 2008/12, éditions OCDE.

RUFFNER, M. et J. SEVILLA (2005), *« La modernisation du secteur public: moderniser la responsabilité et le contrôle »*, Synthèses, OCDE.

VAN METER ET VAN HORN (1975), *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Van Meter and Van Horn Administration & Society, 6.

WILDAVSKY A. et CAIDEN N. (2003), *The New Politics Of The Budgetary Process*, Longman Pearson, juillet 2003.

## Annexe : Examen détaillé de quelques expériences étrangères en matière de budgétisation axée sur les performances

La présente annexe présente de façon détaillée l'expérience de trois pays européens ayant mis en place des systèmes de budgétisation orientée vers les performances. Il s'agit de la France, où a été mise en œuvre la loi organique sur les lois de finances (LOLF), du Royaume-Uni et des Pays-Bas. La France dispose d'une expérience récente en matière de réforme budgétaire. Elle présente de surcroît une grande proximité géographique avec le Luxembourg. Les deux autres pays européens disposent quant à eux d'une longue expérience en matière de réforme. Les écueils qu'ils ont rencontrés, les modalités de l'introduction des réformes et les retombées positives de ces dernières sont donc potentiellement riches d'enseignements pour un pays tel que le Grand-Duché.

Le Canada constitue une étude de cas additionnelle, qui a l'avantage d'attirer l'attention sur la capacité de ce pays à réagir promptement suite à une aggravation soudaine de la situation des finances publiques, à la faveur notamment d'un système budgétaire basé sur les performances.

### A.1 L'exemple français : la loi organique sur les lois de finances (LOLF)

#### A.1.1. Une mise en œuvre tardive, mais de grande ampleur

En matière de budgétisation axée sur les performances, la France a un temps fait figure de retardataire. A la fin des années 1990, « *alors que l'ensemble des pays de l'OCDE mettent en œuvre des réformes substantielles de leur appareil d'Etat et de leur administration, et plus généralement de la gestion publique, l'Etat français tarde à se réformer* » (Laffont, 2000). Pour autant, avec la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la France s'est dotée d'un outil juridique particulièrement détaillé dans l'optique d'améliorer l'efficacité de ses procédures budgétaires et, partant, de ses dépenses publiques.

Afin de montrer en quoi la réforme budgétaire « à la française » est de nature à favoriser une utilisation plus efficace des deniers publics et peut par conséquent, et dans une certaine mesure, servir d'exemple pour d'autres pays, nous proposons de décrire les fondements de la LOLF et ses modalités de mise en œuvre, ainsi que d'en identifier les conséquences potentielles et avérées.

#### A.1.2. Contexte de mise en place et principes fondateurs de la LOLF

Le vote de la LOLF en 2001, comme nombre des réformes comparables dans les autres pays de l'OCDE, répond à des pressions et des exigences d'ordre national et international (crises financières des années 1990 et engagements du Pacte de Stabilité et de Croissance d'un côté, nécessité de réduire les dépenses publiques et de réformer l'appareil administratif interne, de l'autre). Il marque le choix de la France d'infléchir sa pratique budgétaire vers la budgétisation axée sur la performance.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> La budgétisation orientée vers les résultats fut recommandée pour la première fois par la Commission Hoover aux Etats-Unis en 1949. Elle avait pour objectif d'améliorer la prise de décision budgétaire en favorisant la transparence des choix publics.

La LOLF poursuit deux objectifs majeurs qui sont l'amélioration de la gestion publique et la transparence dans les procédures budgétaires. Le premier consiste à accroître l'efficacité de la dépense publique, tandis que transparaît à travers le second l'idée d'accroître la qualité du débat démocratique sur l'impôt et l'usage de l'argent public.

### A.1.3. La gestion publique

Le système budgétaire français, jusqu'alors régi par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, souffrait de deux faiblesses majeures du point de vue de la gestion publique. D'une part, le contrôle de l'efficacité de la dépense publique restait imparfait puisque les gestionnaires de fonds publics n'étaient pas tenus de rendre compte des résultats obtenus en fonction des moyens budgétaires alloués. De même, le Parlement adoptait une approche des budgets essentiellement quantitative.<sup>28</sup> D'autre part, la forte fragmentation du budget étatique rendait le cadre juridique des dépenses et recettes de l'Etat particulièrement rigide, et surtout peu susceptible de responsabiliser les gestionnaires. Il s'est donc agi, à travers la LOLF et à l'instar d'autres pays de l'OCDE, de mettre en place une budgétisation axée sur la performance, laquelle prend aujourd'hui la forme suivante : *« les crédits sont répartis au sein de programmes ministériels fongibles, orientés vers les résultats et au sein desquels les crédits peuvent être redéployés par les gestionnaires »* (Arkwright et al., 2007).

Cette dernière citation décrit la manière dont les principes de liberté et de responsabilité s'articulent pour favoriser l'objectif d'efficacité poursuivi par la loi organique de 2001. Car l'application de ces deux principes se justifie d'un point de vue théorique. S'agissant de la liberté de gestion, de nombreux travaux ont montré l'importance et les gains pour la société de donner aux administrations et aux fonctionnaires des marges de manœuvre réelles dans leurs actions<sup>29</sup>. Quant à la responsabilisation des agents publics, elle est théoriquement de nature à limiter les asymétries informationnelles entre l'Etat, qui fixe les objectifs, et son administration, qui est chargée de les atteindre. Ces asymétries peuvent avoir des effets désincitateurs sur les agents publics en termes d'efforts et de résultats obtenus.<sup>30</sup>

En premier lieu, la LOLF est orientée vers des résultats comparés à des objectifs fixés *ex ante*. Le cadre de la LOLF génère une architecture institutionnelle, au sommet de laquelle se trouve la mission<sup>31</sup> ou grande politique publique de l'Etat, de nature ministérielle ou interministérielle, qui vise à réaliser des objectifs.<sup>32</sup> Chaque mission comprend un ensemble de programmes et chaque programme *« regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »* (LOLF, article 7). Missions, programmes et actions forment donc le triptyque de la loi organique.

28 L'approche en question reposait *« sur le seul volume des crédits et sur leur taux d'évolution »* (Arkwright et al., 2007).

29 Cf. par exemple les travaux menés dans les années 1960 par la Commission Glassco sur l'organisation du pouvoir central au Canada, mais aussi la théorie des organisations, les modèles d'agence, ainsi que les théories de la réalisation (Van Meter et Van Horn, 1975).

30 Voir les théories « principal – agent », l'analyse critique de la bureaucratie, la théorie des incitations et l'analyse de l'école du *Public Choice*.

31 La loi de finances pour l'exercice 2006 comptait 49 missions au total (34 missions pour le budget général et 15 hors budget général).

32 La budgétisation orientée vers les résultats repose sur la définition d'objectifs (on parle aussi de « préférences collectives étatiques »). Selon Arkwright et al. (2007), *« la démarche d'objectifs vise à établir un ordre, une priorisation entre les différentes missions de l'Etat et, en définitive, à construire des indicateurs pertinents du bien-être social »*.

Deuxièmement, la loi organique sur les lois de finances élargit les marges de liberté laissées au gestionnaire en introduisant le principe de fongibilité, qui confère à chaque gestionnaire une liberté presque entière<sup>33</sup> dans l'utilisation et le redéploiement des crédits budgétaires entre les titres.<sup>34</sup> La souplesse ainsi favorisée par la fongibilité est renforcée par la disparition des contraintes très lourdes inhérentes à l'ordonnance de 1959 sur les emplois publics. La LOLF permet par ailleurs une anticipation de la régulation budgétaire, en faisant connaître au responsable de programme les moyens dont il dispose au début de son action de gestion publique et en impliquant le Parlement en amont des phases de préparation du budget.

Outre leur plus grande liberté, la loi organique accroît de façon sensible la responsabilité des gestionnaires, lesquels doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte annuellement des résultats qu'ils ont atteints. La loi établit dorénavant à cet égard un lien entre les crédits alloués et la performance de l'action menée au moyen de ces crédits. Chaque projet de loi de finances (PLF) est accompagné d'un projet annuel de performances (PAP) qui décrit *« la présentation des actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié »*. Les rapports annuels de performance (RAP) sont quant à eux le pendant des PAP et rendent compte notamment des « résultats attendus et obtenus ». Il convient enfin de souligner que la LOLF vise un enchaînement législatif cohérent d'une année à l'autre, que ce soit dans le suivi des informations sur la performance et l'efficacité des programmes ou dans la communication<sup>35</sup> et, le cas échéant, la modification des listes de missions, programmes et indicateurs de performance correspondants.

#### A.1.4. La transparence

En dehors de la seule amélioration de la gestion publique qui passe par une budgétisation par programmes tournée vers les résultats, la LOLF accroît la transparence budgétaire et renforce le contrôle parlementaire des lois de finances.

Les progrès de la loi organique du point de vue de la transparence se mesurent à plusieurs niveaux. En matière d'abord de stratégie économique et budgétaire, la LOLF donne naissance à trois instruments juridiques qui permettent de tenir compte, dans les réformes budgétaires et de manière cohérente, des nouveautés de l'environnement financier de l'Etat. Parmi ces nouveautés, citons l'exemple de l'encadrement des finances publiques dans le Pacte de stabilité et de croissance, les lois de décentralisation, la création des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et les textes sur les prélèvements obligatoires.

Le rapport économique, social et financier (RESF) est un premier outil qui accompagne le PLF présenté devant le Parlement. Il permet au gouvernement d'explicitier ses hypothèses et les perspectives économiques sur quatre années. Le RESF sert également à élaborer les programmes de stabilité rendus chaque année aux institutions communautaires.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires constitue un deuxième outil faisant l'objet de débats devant les deux assemblées et préparant l'examen du PLF et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

33 La fongibilité est toutefois limitée (« fongibilité asymétrique ») dans la mesure où les crédits de personnel de chaque programme constituent un plafond. Ils ne peuvent pas être majorés par des crédits provenant d'autres titres. En revanche, ils peuvent alimenter ceux relatifs aux autres titres.

34 Les titres se déclinent en catégories de dépenses (dotations des pouvoirs publics, dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, dépenses de personnel, charges de la dette...).

35 Lors du dépôt du rapport d'orientation budgétaire, c'est-à-dire avant la fin du dernier trimestre de la session ordinaire.

Le troisième outil est le rapport d'orientation budgétaire,<sup>36</sup> lui-même accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif à l'exercice budgétaire précédent, la loi organique institutionnalise le débat d'orientation budgétaire (DOB).

Le nouveau cadre juridique des lois de finances accroît et organise en outre l'information à destination et provenant du Parlement (questionnaires à l'adresse des parlementaires avant dépôt du projet budgétaire, annexes sur les impositions affectées aux personnes morales, évaluation chiffrée des dispositions budgétaires, annexe par programme, analyse «au premier euro» des actions...), notamment en ce qui concerne la situation financière et patrimoniale de l'Etat.<sup>37</sup> Toujours du point de vue de la transparence économique, la LOLF permet un meilleur encadrement des exceptions au principe d'universalité budgétaire. Ces dernières existent depuis l'ordonnance de 1959 et constituent des mécanismes de souplesse nécessaires au bon fonctionnement du budget de l'Etat (budgets annexes, comptes d'affectation spéciale (CAS), comptes d'avances et de prêts). Il s'agit pour l'essentiel de missions dotées de programmes et qui disposent de volets performance, à l'instar du budget général. La loi organique innove en créant un compte de pensions qui permet de révéler aux employeurs ministériels le coût complet de leurs fonctionnaires, mais aussi un compte des participations financières de l'Etat et un compte de la dette, lequel permet de suivre les opérations relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat<sup>38</sup>. La LOLF innove enfin en matière de transparence au service de la stratégie économique en distinguant entre le budget et les comptes de l'Etat, ces derniers étant élaborés en fonction des règles définies dans le plan comptable général.

Somme toute, la LOLF consacre la plus large part de son contenu à l'amélioration de la transparence de l'encadrement juridique budgétaire. Car, il faut le rappeler, la circulation et la qualité de l'information vis-à-vis des citoyens et le contrôle démocratique sont la contrepartie nécessaire à l'objectif d'efficacité économique et de performance.<sup>39</sup>

La transparence accrue du point de vue budgétaire permet à la représentation nationale de mieux appréhender l'information budgétaire et, partant, de mieux accomplir son contrôle sur l'exercice des dépenses publiques. De façon concomitante, la loi organique augmente les pouvoirs du Parlement, notamment au cours du débat budgétaire, en donnant davantage de prérogatives aux commissions de finances.<sup>40</sup> Il devient ainsi possible de modifier par amendement parlementaire la répartition des crédits au sein d'une mission. Plus largement, la loi prévoit de nouvelles conditions de vote, à savoir un vote d'ensemble pour les évaluations de recettes, un vote dédié à la dette, un vote des crédits par mission (outil particulièrement puissant du point de vue des débats autour de la définition des politiques publiques), ainsi qu'un vote unique sur le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat. La LOLF contient également une disposition relative à la justification «au premier euro», laquelle «*accroît fortement la lisibilité des débats*» (Arkwright et al., 2007).<sup>41</sup> Certains membres des commissions

36 Ce rapport analyse les évolutions économiques observées depuis le dernier RESF, définit les orientations en matière de politique économique, en conformité avec les engagements européens, évalue les ressources et les charges de l'Etat par fonction.

37 Il convient de souligner le rôle de la Cour des comptes dans la fourniture d'informations destinées à produire l'ensemble des rapports précités.

38 A noter que la loi organique encadre des prélèvements sur recettes en vue de couvrir des charges aux collectivités territoriales et aux institutions du marché commun.

39 Cf. le concept de révélation des préférences étatiques et les enjeux de l'exigence démocratique (Arkwright et al., 2007).

40 Comme le soulignent Arkwright et al. (2007), « *le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière de contrôle participe d'une double logique. Au plan de la science politique, on observe que le Parlement (...) vote plus la loi qu'il ne la fait et doit se repositionner sur une fonction de contrôle des actions de l'exécutif. Au plan économique, (...) l'économie de la bureaucratie invite à la mise en place d'un contrôle efficace, afin d'éviter les défaillances de l'action publique (dénaturation des objectifs, sous-allocation de ressources, allongement des délais, accroissement des coûts...)* ».

41 La justification au premier euro consiste en une explication des crédits demandés par les déterminants physiques (nombre d'usagers qui bénéficient du service public, volume des activités...), lesquels crédits sont votés dans leur ensemble. Ce principe oblige à justifier l'ensemble des crédits requis.

des finances voient quant à eux leurs pouvoirs élargis, que ce soit en matière d'accès à toute information financière et administrative, de droit d'auditionner et de possibilité de solliciter la collaboration de la Cour des comptes.

Forte des expériences conduites depuis plus de vingt ans au sein de l'OCDE et sur la base des travaux économiques théoriques portant sur la gestion publique, la France a mis en place, par acte législatif, un système de budgétisation axée sur la performance. Outre des éléments qui ont trait à l'amélioration de l'efficacité des deniers publics (définition d'objectifs, responsabilisation des gestionnaires), la loi organique sur les lois de finances a introduit davantage de transparence dans les procédures budgétaires et a renforcé le contrôle parlementaire et institutionnel, contrepartie essentielle de la recherche d'une plus grande efficacité des dépenses publiques. Qu'en est-il de la mise en œuvre à proprement parler de ce chantier législatif conséquent ?

### A.1.5. Mise en œuvre de la loi organique

La LOLF est une réforme législative exceptionnelle par ses objectifs et le consensus qu'elle a suscité.<sup>42</sup> Elle se caractérise également par une organisation originale, tandis que ses implications sont multiples.

La mise en œuvre de la loi organique s'opère selon quelques principes caractéristiques. En premier lieu, le cadre de pilotage politique de la réforme est parfaitement identifié et reconnu : Laurent Fabius<sup>43</sup> a créé un conseil pour la nouvelle constitution budgétaire et Alain Lambert<sup>44</sup> a obtenu l'appellation suivante de son portefeuille : « Ministère en charge de la Réforme budgétaire ». De plus, une mission d'information permanente consacrée exclusivement au suivi de la mise en œuvre de la LOLF a été créée par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, alors qu'on retrouve une mission semblable au Sénat. Par ailleurs, les échanges entre gouvernement et parlementaires sont nombreux à l'occasion des débats d'orientation budgétaire et des votes des lois de finances.

En deuxième lieu, la réforme s'est accompagnée d'un fort soutien administratif. En témoigne la dimension interministérielle de la gestion budgétaire des missions, la grande spécialisation des personnels en charge du pilotage, mais aussi la mise en œuvre de la modernisation des normes comptables et de nouvelles solutions informatiques. De surcroît, diverses innovations ont été introduites en matière de gestion des ressources humaines et de contrôle de gestion. L'organisation administrative de la réforme a pris véritablement corps avec la définition d'une autorité spécifique dédiée à la mise en œuvre cohérente de la LOLF, à savoir la Direction de la réforme budgétaire (DRB).

Troisièmement, pour faciliter l'accompagnement des ministères dans la conception et la réalisation des programmes les inspections générales des ministères ont été regroupées en vue de créer un grand pôle d'expertise et de ressources institutionnelles, lequel fut baptisé comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Il convient enfin de souligner l'ouverture du fonctionnement institutionnel et administratif à des prestataires externes qui apportent leurs compétences s'agissant de la conduite du changement et la gestion des systèmes d'information.

<sup>42</sup> Le consensus sur la loi organique est double. Il est d'abord politique puisque la loi a été élaborée et votée dans un cadre particulièrement coopératif entre familles et sensibilités politiques, en témoigne la composition pluraliste de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF de l'Assemblée nationale. Il est ensuite institutionnel : « réforme inspirée de l'étranger et de l'OCDE, imaginée au Parlement avec l'aide de la Cour des comptes, élaborée au Parlement avec l'aide du Gouvernement, adoptée par les deux chambres avec l'assentiment de l'exécutif, examinée et validée par le Conseil constitutionnel, la LOLF a ensuite été mise en œuvre par le Gouvernement, qui s'est attaché à consulter très régulièrement les Assemblées et la Cour des comptes » (Arkwright et al., 2007).

<sup>43</sup> Ministre français de l'Economie, des Finances et de l'Industrie entre 2000 et 2002.

<sup>44</sup> Ministre français du Budget, chargé de la Réforme budgétaire en 2002.



La réforme portée par la LOLF entraîne une nouvelle conduite du changement politique et institutionnel de la part des autorités françaises. Afin de garantir la réussite des modalités de la loi,<sup>45</sup> des dispositifs d'échange entre acteurs ont été mis en place, comme un dispositif de formation et d'information à destination des parties prenantes, un plan de communication au sein des organes de l'Etat et à destination des acteurs externes à l'appareil administratif, ainsi qu'un système de veille et de comparaison internationale. En outre, comme le soulignent Arkwright et al. (2007), «*la LOLF a été une réforme dont l'essentiel a été mis en œuvre sans le moindre texte normatif d'application*». La modernisation de la gestion publique est marquée à travers la loi organique par une mobilisation remarquable des administrations et des personnels publics et par une ambition élevée des objectifs institutionnels à atteindre, ce qu'illustre par exemple le programme d'audits de modernisation.<sup>46</sup> Si la plupart des pays de l'OCDE ont entrepris la modernisation de leur gestion publique (orientée vers les résultats, meilleure information, meilleur contrôle, responsabilisation accrue des gestionnaires, assouplissement des modes d'organisation administrative), la réforme française a pris pour format la LOLF et s'est inscrite dans un certain rythme en couvrant progressivement tous les champs de l'action publique. L'appareil administratif s'est mobilisé en interaction avec un engagement politique constant et un contrôle parlementaire efficace. Il a donc été possible de construire un dispositif de performance légitime, avec des objectifs en phase avec la maquette budgétaire et un dispositif de mesure des indicateurs correspondant auxdits objectifs.<sup>47</sup> Ainsi, au dernier recensement, le budget de l'Etat français comptait en 2007 quelque 634 objectifs et 1295 indicateurs.

#### A.1.6. Les conséquences de la LOLF

Arkwright et al. (2007) identifient quatre conséquences principales de la loi organique. La première d'entre elles est la diffusion de la culture du résultat et des pratiques de performance au sein de l'appareil administratif. Par quel canal peut-on intégrer de la performance dans l'action et la dépense publique ? La LOLF et nombre de cas de budgétisation axée vers les résultats suggèrent que ce canal peut être la procédure budgétaire elle-même. Mais au-delà de la simple utilisation de données ou informations de performance, il faut garantir une véritable appropriation des principes de performance par les politiques et les parlementaires en charge de la réforme budgétaire, c'est-à-dire assurer l'intégration de ces principes dans le mode de fonctionnement budgétaire. La mesure de performance est utile aux décideurs politiques car elle explique l'action publique et permet de mener en l'espèce des actions structurelles fondées sur les moyens budgétaires, mais aussi sur les modalités de management public, la qualité des services et des incitations à plus d'efficacité dans l'organisation. Le processus de budgétisation «à la française» illustre le souci de calquer la méthodologie de la réforme sur les conditions de réussite de cette dernière.

La deuxième conséquence de la LOLF a trait à «*l'adaptation des structures de l'Etat à ses missions et la mise en œuvre des principes d'autonomie et de déconcentration, voire de décentralisation, dans son organisation*» (Arkwright et al., 2007). La loi organique a ainsi des impacts directs sur les structures administratives de l'appareil d'Etat, à l'instar des lois de décentralisation, en termes de spécialisation des structures, d'autonomie de gestion d'un côté, de transparence des missions de régulation et de contrôle de l'autre. Sur le premier aspect, la loi permet désormais de mieux répartir les rôles et tâches publics et de clairement

<sup>45</sup> Consensus sur les nouveaux concepts, appropriation des nouveaux modes de gestion, faisabilité technique...

<sup>46</sup> Entre la première circulaire du Premier ministre d'août 2005 et fin 2007, six vagues d'audit ont été menées, incluant plus de 150 actions d'audit et portant sur 140 milliards d'euros de dépenses publiques.

<sup>47</sup> Cf. le *Guide de la performance*, vade me cum de la méthodologie commune arrêté entre les différents acteurs institutionnels de la réforme (Commissions des finances, ministère du Budget, Cour des comptes, comité interministériel d'audits des programmes).

différencier les fonctions stratégiques (décision, conception, pilotage et contrôle des politiques publiques) des fonctions d'exécution: c'est sur cette base qu'apparaissent et se développent les agences administratives, autrement appelées opérateurs de l'Etat<sup>48</sup>. En définissant les politiques publiques et, partant, les objectifs des programmes, la LOLF permet d'identifier et de solliciter les opérateurs adéquats qui vont partager les finalités stratégiques, les objectifs et les instruments de mesure de résultats. La loi permet également de définir et clarifier les responsabilités politiques et techniques, ce qui n'est pas sans incidence sur l'organisation administrative des programmes. La répartition des pouvoirs des acteurs évolue entre les nouveaux responsables de programmes d'un côté et les directeurs financiers et des ressources humaines, les directeurs d'administration centrale ou les chefs de services déconcentrés de l'autre. La LOLF impose en sus à l'Etat d'adopter de nouveaux mécanismes en matière de pilotage et de contrôle internes de l'appareil administratif, en particulier eu égard à l'obligation d'information vis-à-vis du Parlement. Au total, la loi a conduit à définir une nouvelle maquette budgétaire, sorte de « mosaïque de programmes », lesquels s'articulent avec l'administration nationale.<sup>49</sup>

La LOLF a aussi pour effet d'appliquer concrètement le principe d'« accountability<sup>50</sup> » dans la sphère publique. L'esprit de la loi va en effet dans le sens de la refonte des responsabilités des acteurs institutionnels et de la rénovation dans le management des ressources humaines (RH) dans le secteur public. S'agissant de la refonte précitée, la réforme budgétaire française conduit à l'identification de nouveaux niveaux de responsabilité managériale<sup>51</sup> et à un remodelage des responsabilités par rapport aux structures administratives préexistantes, ce qui crée des enjeux en termes de bonne gouvernance. Chaque nouveau manager voit un champ de responsabilité dont l'étendue dépend des règles qui encadrent son travail administratif, mais aussi des moyens dont il dispose pour conduire son action, ainsi que des résultats à atteindre. La LOLF encadre par ailleurs une chaîne de responsabilité fondée sur des outils de mesure<sup>52</sup> jusqu'à rendre le responsable de programme « accountable » devant le Parlement. La Cour des comptes, quant à elle, devient une institution cardinale dans la certification et le contrôle *ex post* des finances publiques (Ruffner et Sevilla, 2005). Le système de responsabilité ainsi promu a des vertus du point de vue des carrières et des rémunérations des agents publics (évaluations individuelles rendues possibles grâce aux objectifs, rémunérations individualisées et collectives, incitations à la performance). Réciproquement, le système pose la question des sanctions et la gestion des carences de performance et de gestion.

En modifiant les modalités de la gestion publique, la LOLF modifie inévitablement les conditions d'exercice de ses acteurs principaux, à savoir les agents publics. En d'autres termes, la loi organique ne peut s'exercer sans affecter et profondément changer la gestion des RH. Cela commence par la question du pilotage des besoins en compétences jusqu'au moindre échelon public. A cet égard, la LOLF encourage une gestion locale<sup>53</sup> et anticipée<sup>54</sup> des RH. Cela continue avec la nécessité de procéder à une véritable « déconcentration « managériale » de la gestion des RH » (Arkwright et al., 2007), en déléguant aux gestionnaires locaux davantage de prérogatives juridiques significatives, aux conséquences financières importantes. La mise en œuvre de la loi organique pousse également à conduire différemment le dialogue social, à la fois par rapport

48 Pour une description des statuts, des poids des opérateurs dans les programmes, des crédits leur étant affectés ou leur emploi, voir Arkwright et al. (2007).

49 La nature des programmes varie selon des critères de classification ayant trait à leur « degré de pureté » de « solidité des mécanismes de pilotage », de même la définition des programmes dépend du niveau d'intervention des responsables de programme (cf. Arkwright et al., 2007).

50 On trouve à travers ce principe de responsabilité l'obligation de rendre des comptes.

51 La LOLF entérine l'existence de quatre nouveaux types de manager, à savoir les responsables de programme, les gestionnaires de budgets opérationnels de programme, les chefs d'unités opérationnelles et les responsables des opérateurs.

52 Dispositifs de reporting (tableaux de bord), outils de contrôle de gestion et d'audit, etc.

53 Le gestionnaire local connaît les métiers, les besoins, les agents publics et peut exploiter au mieux, car au plus près, les marges de manœuvre financières.

54 L'anticipation est le maître-mot en matière de gestion des compétences et de la masse salariale. Le gestionnaire de RH adopte de plus en plus une approche par métier, de même que la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (Jeannot, 2005).



à son contenu (prise en compte de la dimension performance de l'action publique, évaluation des démarches qualité, administration électronique) et ses modalités d'exercice (nouveaux acteurs managériaux, rôle crucial des gestionnaires locaux).

La dernière conséquence que Arkwright et al. (2007) mettent en exergue, et qui est au cœur de notre propos, est la possibilité offerte par la loi organique de mettre en évidence des marges de manœuvre budgétaires. La LOLF constitue un ensemble de règles qui sont de nature à favoriser la réallocation des ressources publiques. Premièrement, elle améliore le cadre de mise en œuvre de la politique budgétaire,<sup>55</sup> laquelle renforce la cohérence intertemporelle de la politique budgétaire, redonne du poids à la fonction stabilisatrice du budget dans l'économie et rénove la fonction d'allocation des ressources.

Ensuite, sous contraintes serrées de dépenses rigides (poids de la masse salariale, service de la dette, engagements de l'Etat vis-à-vis de ses partenaires, grandes lois de programmes et plans pluriannuels), elle tend à promouvoir une approche budgétaire globale fondée sur des choix publics stratégiques éclairés par une réelle révélation des préférences publiques.

De surcroît, grâce à la LOLF, la loi de finances n'est plus uniquement un acte législatif politique provenant du seul pouvoir exécutif. Le Parlement y joue désormais un rôle nettement revalorisé. Le contrôle parlementaire devient un outil privilégié d'amélioration de la budgétisation des dépenses, en identifiant les carences possibles de la gestion publique et en diminuant les éventuelles asymétries entre le gestionnaire et le décideur. Les parlementaires peuvent du reste procéder à des amendements des charges au sein même des missions.<sup>56</sup> La LOLF leur permet donc d'exprimer leurs compétences. Selon Lambert et Migaud (2006), le Parlement pourrait progressivement s'avérer être un véritable organe d'évaluation et d'éclairage des choix publics collectifs. Enfin, s'agissant de la gestion du budget, la loi organique donne plus de responsabilité et de liberté d'action dans la gestion aux différents managers publics, ce qui confère au cadre budgétaire plus de souplesse et, partant, davantage de marges de manœuvre.

Pour autant, la LOLF n'est pas l'unique instrument capable de desserrer les contraintes liées aux dépenses publiques. Il existe d'autres outils institutionnels qui peuvent amener à retrouver du « souffle budgétaire », de même que la réallocation des ressources dépend aussi d'un certain nombre de facteurs. Parmi les outils évoqués, il convient de citer les règles de discipline budgétaire, les revues de programmes et la pluriannualité budgétaire. Les règles précitées ont vocation à garantir la responsabilité et la viabilité budgétaires à long terme et la stabilisation économique à court terme. Elles sont de fait un outil de crédibilisation de la politique budgétaire (Kydland et Prescott, 1977)<sup>57</sup>. Les revues de programmes sont aussi un outil d'exploitation des marges de manœuvre budgétaires (cf. l'expérience canadienne). Le principe de pluriannualité budgétaire permet de dépasser les limites d'une vision annuelle du budget (faible portée des réformes en termes d'économies, caractère artificiel et parfois lourd de conséquences à moyen terme<sup>58</sup>). Il donne en tout cas une meilleure visibilité de la trajectoire de la politique budgétaire et permet d'exploiter au maximum les marges de manœuvre permises par la LOLF

55 En réaffectant par exemple les surplus de recettes fiscales au remboursement de la dette publique et en affirmant le principe de pluriannualité stratégique du budget (le cadrage pluriannuel tourne en moyenne autour de trois années en France (cf. OCDE, 2007).

56 Selon l'ordonnance de 1959, seuls les amendements compensés en matière de recettes étaient autorisés.

57 Citons comme exemple de règle de discipline le pilotage par le norme de dépense (Wildavsky, 2003) ou les règles du Pacte de Stabilité et de Croissance (1997).

58 On peut ainsi regretter le caractère parfois superficiel de la diminution des dépenses publiques, surtout si elle s'opère par la voie d'un transfert de charges d'un secteur public à un autre. En outre, des réductions de dépenses purement mécaniques opérées sans réflexion préalable peuvent avoir des conséquences très graves par effet boomerang, comme par exemple des surcoûts d'investissements à moyen terme.

dans le cas français. Au-delà des mesures discrétionnaires de nature à renforcer les marges budgétaires, d'autres facteurs sont favorables à la réallocation des ressources publiques et doivent donc être pris en compte dans la recherche de la meilleure stratégie en vue de trouver des sources d'économies et des marges budgétaires. Arkwright et al. (2007) citent en premier lieu la contrainte de rareté des fonds publics, en montrant qu'il existe des exemples d'ajustements budgétaires qui ont eu des effets économiques expansifs – Canada, Danemark et Pays-Bas (cf. Giavazzi et Pagano, 1990). Ils citent également comme facteurs favorables certains impératifs politiques, notamment à l'occasion d'une nouvelle législature<sup>59</sup>, ou encore des innovations technologiques qui sont de nature à modifier les pratiques budgétaires ou le fonctionnement de l'appareil administratif national (par exemple, le développement des systèmes d'information et de l'électronique).

## A.2 Le contrôle de l'efficacité des dépenses au Royaume-Uni

A l'image d'un certain nombre de pays, le Royaume-Uni a totalement revu sa politique budgétaire au cours de la décennie écoulée. L'objectif était d'accroître, via l'introduction d'une plus grande performance des services de l'Etat, la qualité des services publics offerts aux citoyens, tout en réduisant les dépenses. Cette réforme trouve son origine au tout début de la décennie 1990.

Suite à la vague de privatisations des principales entreprises industrielles et commerciales, une réflexion quant au champ d'intervention de l'Etat (partage des tâches entre public et privé) a vu le jour, en même temps que pointait l'idée de recherche de la performance au sein du réseau des opérateurs de l'Etat. Ainsi, dès 1991, le livre blanc intitulé « *Competing for Quality : Buying better Public Services* », publié dans le cadre du programme de la Citizen's Charter pour l'amélioration de la qualité du service public, recommandait de développer la concurrence au sein du secteur public. Le recours au marché y est privilégié autant que possible, mais dans le cas où l'intervention directe de l'Etat reste indispensable, il est préconisé de comparer la performance, en premier lieu en termes de coûts, des actions publiques aux activités proches menées par le secteur privé.

L'arrivée au pouvoir du parti travailliste en 1997 va accélérer la prise en compte de la performance au sein de l'administration publique britannique. Les travaillistes s'étaient en effet engagés lors de la campagne électorale en faveur d'une complète révision de la manière dont les fonds publics sont dépensés et d'objectifs de performance à assigner aux acteurs publics.

Cela étant, le gouvernement a donc procédé dès 1998 à un réexamen global des dépenses (*Comprehensive Spending Review, CSR*) et mis en place un cadre harmonisé de gestion des dépenses publiques et des performances, au moyen d'une programmation des engagements sur le moyen et le long terme.

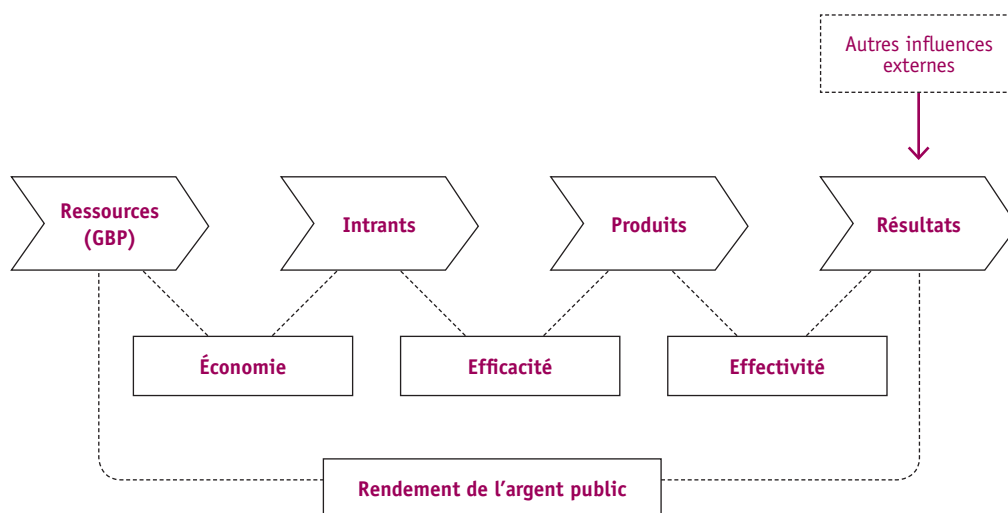
La *Comprehensive Spending Review* (ci-après « CSR ») visait essentiellement à redéployer l'argent public vers les principales priorités, à modifier les politiques afin que les fonds soient dépensés le plus efficacement possible, à renforcer la coordination entre les ministères pour améliorer le service public rendu aux citoyens et à mettre fin aux dépenses superflues, ainsi qu'aux gaspillages. La CSR de 2004 prévoyait ainsi des gains d'efficacité s'élevant à 20 milliards de livres d'économies par an jusqu'en 2007. La CSR de 2008 fixe quant à elle l'objectif à 30 milliards par an sur la période budgétaire 2008-2011.

<sup>59</sup> L'élection présidentielle en 2002 a ouvert une période où des marges budgétaires ont été libérées pour financer des lois de programmation en matière de Défense, de Police et de Justice.

Concrètement, cela s'est matérialisé par quatre grandes actions :

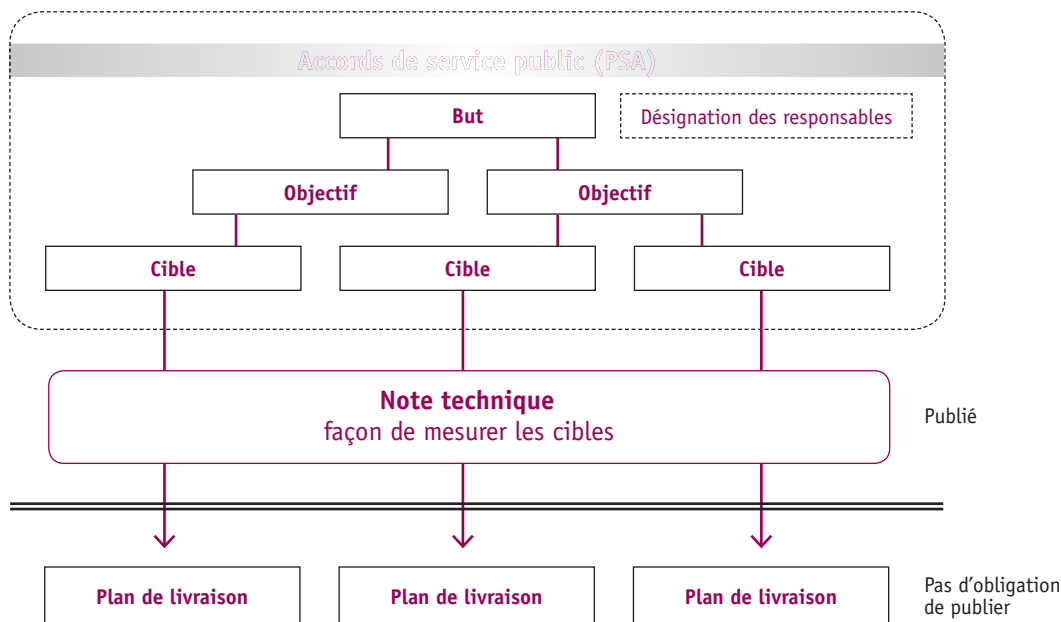
- La fixation de projets de dépenses à trois ans afin d'assurer une visibilité accrue. Le grand avantage d'un tel mode de fonctionnement est qu'il permet aux ministères de planifier leur action, tout en donnant un fondement plus stable à la gestion des services publics.
- L'introduction d'une séparation entre budget d'investissement d'un côté, et budget courant de l'autre. Cette séparation devait permettre d'assurer que les dépenses en capital essentielles ne soient pas affectées par les réductions de budget à court terme.
- L'annonce de l'introduction progressive de la comptabilisation et de la budgétisation axées sur les ressources. Le but ainsi recherché était l'amélioration de la programmation et de la maîtrise des dépenses, tout en incitant de manière plus prononcée à gérer efficacement les actifs financiers.
- Le lancement des Accords de service public (*Public Service Agreements, PSA*), lesquels ont pour la première fois fixé des cibles mesurables pour de nombreux objectifs poursuivis par les programmes de dépenses publiques.

#### Graphique A1: Schéma de la gestion basée sur les performances



Les *Public Service Agreements* (ci-après, « PSA ») sont des accords supervisés par le Trésor qui assignent aux ministères des orientations, des objectifs, des cibles et des gains d'efficience à réaliser en contrepartie des ressources qui leur sont octroyées. La structure de leur fonctionnement apparaît au graphique ci-après.

**Graphique A2 : Structure des PSA**



Les PSA reposent sur quatre principes de performance des services publics. Le premier principe est la définition par le gouvernement d'orientations nationales centrées sur des résultats. Le second est la délégation des responsabilités aux prestataires de services publics eux-mêmes, qui se voient notamment octroyer une grande autonomie et une liberté d'initiative pour innover localement. Le troisième principe est la mise en place de mécanismes indépendants et efficaces d'audit et d'inspection afin de renforcer la responsabilisation. Enfin, le dernier principe consiste en la transparence sur les résultats obtenus, avec une meilleure information sur les performances locales et nationales.

A noter que les PSA ne sont pas modifiés entre deux CSR. Ils restent donc en vigueur jusqu'à la CSR suivante, sauf circonstances exceptionnelles.

### **A.2.1. La définition des objectifs est fondamentale**

Le Livre blanc de 2004 (HM Treasury, 2004) a édicté les critères auxquels doivent répondre les objectifs. Ils doivent avant tout être ambitieux, afin que l'Etat puisse respecter son engagement de plus grande efficacité, mais également impliquer les fonctionnaires responsables de la réalisation des résultats visés. Cette implication des fonctionnaires doit permettre d'assurer que chacun soit partie prenante du vaste chantier que représente l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et ainsi éviter tout risque d'incitation perverse ou de distorsion lors de la « livraison ». <sup>60</sup> Les objectifs doivent enfin « intégrer des faits tangibles, des analyses et les meilleures pratiques à la sélection, à la formulation et à la mesure des objectifs pour maximiser leur incidence sur la livraison ». <sup>61</sup>

<sup>60</sup> Le terme « livraison » est employé pour désigner le service public rendu aux citoyens. Dans le cadre de la *Comprehensive Spending Review*, des plans de livraison (*Delivery agreements*), c'est-à-dire de réalisation d'objectifs en termes d'amélioration de la qualité du service public rendu, ont été mis en place afin d'obliger les ministères à étudier et à programmer les moyens d'améliorer les résultats.

<sup>61</sup> OCDE (2007), « La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE ».

Plus spécifiquement, les objectifs doivent être orientés vers des résultats et répondre aux critères SMART, c'est-à-dire être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et datés.

Les objectifs revêtent une importance majeure dans le système britannique car ils permettent d'indiquer clairement aux prestataires des services publics quelle est la voie à suivre et quelles sont les priorités à respecter. En outre, les informations relatives à l'état de réalisation des différents objectifs permettent de mettre en lumière ce qui fonctionne et ce qui achoppe, d'où une possibilité de réorientation des politiques.

### A.2.2. Quel est le rôle des différents acteurs ?

Les PSA sont conçus par les ministères, en concertation avec le Trésor, généralement sur un plan bilatéral,<sup>62</sup> exception faite de ceux communs à plusieurs ministères, qui sont donc élaborés de manière conjointe par les ministères intéressés et le Trésor.

C'est le Trésor qui est à l'origine du lancement et de la révision des PSA. Cette dernière s'opère sur la base d'un contrôle rigoureux des mesures de performances réalisées par des équipes spécialisées.

Il est toutefois à noter que le cadre juridique et institutionnel n'est pas défini par la loi. Les ministères n'ont par conséquent pas l'obligation légale de mettre au point des mesures de performance, de conduire des évaluations ou d'exposer leurs missions, mais il a été demandé à tous d'élaborer un PSA qu'ils s'engagent à respecter et tous participent à la procédure de réexamen des dépenses. Tous les ministères doivent donc informer le Trésor de leurs performances et réalisations. Leurs travaux sont par ailleurs supervisés par les équipes spécialisées du Trésor, appelées « spending teams ». Le gouvernement s'est quant à lui engagé à communiquer au Parlement, sur une base semestrielle, des informations sur les performances.

Le Chancelier de l'échiquier préside pour sa part une sous-commission du cabinet sur les services et les dépenses publics, devant laquelle les ministres rendent compte des améliorations apportées au service public et de l'usage qu'ils ont fait des fonds publics pour y parvenir. Par ailleurs, afin d'assurer une grande transparence de l'information auprès des citoyens, les ministères rendent également compte de leurs actions au moyen de rapports semestriels publiés au printemps et à l'automne.<sup>63</sup> Ces rapports renseignent quant aux projets de dépenses, aux performances, aux ressources financières et humaines. Ils offrent également une comparaison entre les dernières performances et les objectifs des PSA fixés aux ministères.

Le Trésor met quant à lui à disposition sur un site internet unique toute la documentation relative aux performances des ministères.

### A.2.3. Evaluation des résultats et répercussions sur les décisions budgétaires

L'évaluation finale des résultats fait l'objet d'un accord entre chaque ministère et le Trésor et doit être publié par le ministère concerné. L'Office national d'audit (*National Audit Office*) est quant à lui chargé d'examiner, à la fin de chaque période budgétaire, les données relatives à l'état de réalisation de tous les objectifs retenus dans le cadre des PSA et publie ses conclusions dans un rapport.

62 L'OCDE parle à ce propos de « stratégie descendante et systématique » (OCDE, 2005, p.70).

63 L'instauration de ce second rapport, appelé « Rapport d'automne » date de 2002. Il n'y avait auparavant qu'un seul rapport annuel.

Pour autant, bien que les informations sur les performances soient contrôlées et rendues publiques, il n'y a pas de rapport prédéterminé et mécanique entre les performances passées et l'allocation future des ressources étatiques entre les différents ministères. Les ministères ne sont donc pas sanctionnés en cas de non réalisation des objectifs fixés. A chaque réexamen des dépenses, des objectifs conformes à l'enveloppe totale des crédits du ministère sont ainsi fixés, et non l'inverse. Les crédits octroyés aux différents ministères ne dépendent pas de la proportion d'objectifs fixés qu'ils ont atteinte lors de la période budgétaire précédente. Le Royaume-Uni justifie cette façon de procéder par le fait qu'il serait inefficace de pénaliser *ex-post* les ministères n'ayant pas atteint les objectifs fixés, et ce pour deux raisons. Premièrement, cela reviendrait à occulter totalement les facteurs externes, sur lesquels les ministères n'ont pas prise et qui peuvent avoir une influence sur la réalisation des objectifs. Deuxièmement, l'instauration d'un lien direct entre les performances réalisées à la période  $t$  et les crédits octroyés à la période  $t+1$  équivaldrait à privilégier le passé par rapport au futur.

#### A.2.4. Changements introduits par la *Comprehensive Spending Review* de 2007 <sup>64</sup>

La CSR réalisée en 2007 et portant sur les exercices budgétaires 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011 a établi un vaste programme d'optimisation de l'utilisation des fonds publics de manière à dégager les avoirs indispensables pour mener à bien les missions de services publics au cours des prochaines années. Pour ce faire, les sources de gains d'efficacité mises en lumière lors de la CSR de 2004 seront exploitées plus intensivement au cours de la période 2008-2011, de manière à accroître les économies réalisées, et il sera également procédé à une remise à plat des dépenses existantes au sein de chaque ministère. Cette dernière mesure doit permettre d'évaluer leur capacité à réaliser effectivement les objectifs à long terme de l'Etat.

Le gouvernement britannique estime en effet que la CSR constitue, via le choix de nouveaux indicateurs à long terme, une excellente opportunité de revoir en profondeur la composition des dépenses des ministères et la répartition des budgets publics entre eux.

L'une des innovations de la CSR de 2007 réside dans le fait que la réalisation des objectifs de l'Etat est progressivement davantage déléguée aux collectivités locales, aux services situés directement en contact avec les citoyens, aux agences exécutives, ainsi qu'à d'autres unités dont c'est la mission.

A noter également, au fil des réexamens des dépenses publiques, la diminution du nombre d'objectifs, accompagnée de la fixation d'un nombre croissant d'objectifs orientés vers les résultats, en parallèle à une réduction substantielle de ceux portant sur des intrants.

Les PSA, fixés au nombre de 30 par la CSR de 2007, sont répartis en quatre domaines d'action, à savoir :

- *Sustainable growth and prosperity* (PSA 1 à 7)
- *Fairness and opportunity for all* (PSA 8 à 17)
- *Stronger communities and a better quality of life* (PSA 18 à 26)
- *A more secure, fair and environmentally sustainable world* (PSA 27 à 30).

Le second PSA par exemple, très intéressant dans le cas du Grand-Duché, intitulé "*Improve the skills of the population, on the way to ensuring a world-class skills base by 2020*", a pour ambition

<sup>64</sup> Toutes les informations relatives à la CSR 2007 sont disponibles sur le site du Trésor britannique ([www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)).

de créer une économie dans laquelle chacun a l'opportunité de réaliser son potentiel individuel, de dépasser les désavantages dont il souffre, et ce afin d'atteindre le bien-être économique. Sur la base de cette vision du gouvernement ont été définis, selon l'architecture apparaissant au graphique 2, des objectifs spécifiques formant la pierre angulaire de la vision gouvernementale (ex : porter à 95% la part des adultes maîtrisant les connaissances littéraires et mathématiques de base ; atteindre le ratio de 68% de la population adulte ayant atteint le niveau de qualification 3 ; accroître de 500 000 par an le nombre d'apprentissages, porter à 40% la part de la population d'âge adulte ayant au moins atteint le niveau de qualification 4 ...).

Des indicateurs reliés à chacun de ces objectifs sont ensuite définis pour encadrer les améliorations sur ces différents chantiers tout au long de la période de la CSR (2008-2011) et servir à l'évaluation des progrès accomplis. Pour chacun de ces indicateurs est par ailleurs établie une cible nationale devant être atteinte à la fin de la période CSR. Dans le cas du premier indicateur (proportion de la population active maîtrisant les connaissances littéraires et mathématiques de base) correspondant à l'objectif de porter à 95 % la part des adultes maîtrisant les connaissances littéraires et mathématiques de base à l'horizon 2020, la cible est de permettre à 597 000 personnes d'âge actif d'atteindre le niveau de qualification 1 ou plus en connaissances littéraires et à 390 000 personnes de s'élever au niveau de qualification 3 ou plus en connaissances mathématiques.

Le Royaume-Uni s'illustre ainsi par la précision des objectifs fixés à chacun des ministères, tout comme par son volontarisme en matière d'efficacité de la dépense publique. Pour chacun des PSA, le but à atteindre est en effet clairement présenté et expliqué, des indicateurs de performance sont clairement définis et le « plan de livraison » explicité.

La CSR de 2007 a également donné lieu à la publication du *Service Transformation Agreement* (STA) qui soutient le nouveau cadre des PSA en présentant la vision du gouvernement pour construire les services publics autour des citoyens, ainsi que les actions spécifiques devant être entreprises par chaque département d'ici la prochaine CSR.

### **A.3. Les Pays-Bas : un cadre budgétaire perfectionné et évolutif, résultat d'une solide expérience**

#### **A.3.1. Le cadre budgétaire aux Pays-Bas**

Les Pays-Bas ont une expérience avérée en matière de budgétisation axée sur les performances (BAP). Ainsi, les pouvoirs locaux ont lancé des initiatives en la matière dès les années soixante-dix. Le pouvoir central a quant à lui posé les premiers jalons de la budgétisation par programme et par performance au début des années 1970, mais cette tentative avait alors échoué à cause d'une définition trop rigide et excessivement centralisée des objectifs. En outre, les ministères n'étaient pas formellement obligés d'adopter la nouvelle structure, de sorte qu'ils sont pour l'essentiel restés fidèles à une logique de moyens au détriment de la logique de résultats proposée. Une tentative de redynamisation du cadre budgétaire a été menée à bien en 1981, année de relance de la « procédure de reconsidération des politiques ».<sup>65</sup> Cette dernière

<sup>65</sup> La procédure a été formellement introduite en 1975, mais elle n'a été réellement mise en œuvre qu'à partir de 1981.



a été introduite dans la foulée de la « Dutch disease »,<sup>66</sup> qui avait sévi au cours des années 1970. Les efforts budgétaires « classiques » ayant été inopérants, les Pays-Bas ont alors opté pour une stratégie plus radicale, qui consiste à réévaluer systématiquement le bien-fondé des politiques publiques et à opérer le cas échéant des coupes claires, les résultats de ces examens étant communiqués au Parlement.

Un autre jalon important sur la voie des réformes est l'« Operatie Comptabel Bestel » (OCB) qui s'est déployée sur la période 1985-1993, dans la foulée d'une série de dépassements de dépenses. A l'instar de la LOLF française, l'OCB visait le passage d'une présentation fonctionnelle des articles budgétaires – mettant surtout l'accent sur les ministères et administrations récipiendaires des crédits – à une structure regroupant les dépenses par programmes d'actions.

Un autre aspect de la réforme OCB se rapporte à la responsabilité des « directeurs de politiques », qui doivent veiller à la fois au bon déroulement des programmes et à l'utilisation des ressources assignées aux programmes. Ces deux responsabilités relevaient de personnes différentes avant la réforme comptable. L'exercice de cette responsabilité jointe permet de détecter les dépassements budgétaires de façon plus précoce et, partant, de les signaler plus rapidement aux ministres concernés.

D'autres aménagements ont au fil du temps été apportés à l'édifice budgétaire, en fonction des carences constatées, et le tout dans le cadre d'un système évolutif d'apprentissage par essais et erreurs. Ces aménagements successifs mettent en exergue une vérité première : si l'instauration d'une présentation par programmes et indicateurs de performances, est une condition nécessaire de la réussite de la politique budgétaire, elle ne constitue nullement une condition suffisante, notamment parce que la congruence entre les lignes budgétaires et les priorités politiques importe énormément.

A cette fin, l'OCB a été complétée par la « VBTB » (« Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording »). Adoptée en 1999, la réforme a été appliquée pour la première fois en septembre 2001, après une période de test durant laquelle les ministères ont pu se familiariser avec la nouvelle présentation du budget. La VBTB a été initiée par le Parlement néerlandais. De concert avec l'OCB, la VBTB a consacré le glissement d'une optique basée sur les moyens à une optique de résultats mettant en exergue les objectifs et leur respect. Elle a d'ailleurs instauré une étroite correspondance entre les lignes budgétaires ordonnées par programmes d'une part, et les objectifs politiques d'autre part. Ces derniers se déclinent en objectifs généraux, en objectifs opérationnels et, le cas échéant, en indicateurs de performance. Le budget de l'Etat néerlandais se décline actuellement en 127 objectifs politiques et 458 objectifs opérationnels. Par ailleurs, il existe actuellement sept grands programmes publics, à savoir (i) la politique économique et sociale, (ii) la jeunesse, (iii) l'éducation, le savoir et l'innovation, (iv) la sécurité, (v) la santé, (vi) l'environnement et les transports, (vii) la politique internationale et la défense. Comme indiqué dans OCDE (2007), la VBTB repose fondamentalement sur trois questions : que voulons-nous faire (objectifs politiques)? Par quels moyens (objectifs opérationnels et indicateurs de performance)? A quel coût (ressources par ligne budgétaire)?

Un autre aspect de la VBTB est la responsabilisation des acteurs. Ainsi, le système budgétaire néerlandais se caractérise par une décentralisation poussée, dans la mesure où chaque ministère est responsable de son propre budget devant le Parlement et l'établit de façon autonome. Chaque ministère dispose à cette fin d'une direction économique et financière. Les décisions les plus politiques sont cependant l'apanage du gouvernement dans son ensemble et

<sup>66</sup> Dans le document OCDE (2007), la "Dutch disease" est définie de la sorte : « expression internationale utilisée pour décrire les difficultés économiques dues à l'affectation d'un surcroît temporaire de recettes publiques à des dépenses structurelles. Cela a pour effet d'évincer d'autres activités économiques et de porter atteinte à la viabilité des finances publiques ».



le Ministère des Finances est responsable du budget dans son intégralité. De surcroît, les Pays-Bas ont mis en place des agences autonomes, afin de conférer plus de souplesse à la gestion budgétaire. Les agences sont attachées à certains ministères. Si ces derniers sont responsables de la définition des politiques, les agences sont chargées de leur mise en œuvre concrète, avec un accent particulier sur la logique de résultats. Elles doivent notamment évaluer l'efficacité des politiques publiques dont elles ont la charge, sur la base notamment d'indicateurs de performance. Des contrats de production et de performance régissent les relations entre les agences et leurs ministères de tutelle. Les agences sont évaluées à des intervalles réguliers, tous les 3 ou 4 ans et généralement par des consultants privés.

Par ailleurs, diverses mesures ont été introduites afin de faciliter l'implication des fonctionnaires ou du public : formation de deux jours, mise en ligne des données budgétaires détaillées (par exemple tableaux sur les garanties de l'Etat, organisation d'une « finale de coupe » (désignation par les directions économiques et financières interministérielles de la meilleure mesure de l'année).

La Cour des comptes néerlandaise joue également un rôle fondamental dans le nouveau cadre budgétaire. Ainsi, elle doit chaque année remettre un rapport sur la compatibilité du budget avec le cadre VBTB. Cette évaluation est cependant plus formelle que purement économique. Elle vise davantage à évaluer la mise en œuvre des objectifs que la pertinence économique de ces derniers. En outre, un rapport annuel élaboré par les autorités, qui est en quelque sorte le décalque du budget, fait systématiquement le point sur le respect des différents objectifs.

Les révisions interministérielles des politiques sont venues compléter ce cadre reposant sur l'évaluation tous azimuts et sur la responsabilisation. Ces révisions consistent en une évaluation systématique des coûts et avantages des principaux projets, en premier lieu le développement de nouvelles infrastructures publiques. La première révision a été menée à bien en 2000 et les résultats de toutes les révisions sont publiés.

Les autorités ont par ailleurs, voilà environ 20 ans, instauré un système de communication en ligne entre le Ministère des Finances et les ministères dits « dépensiers ». En vertu de ce système, un ministère dépensier doit communiquer au Ministère des Finances tout dépassement de dépenses, suite par exemple à l'embauche imprévue de nouveaux employés. Le Ministère des Finances reçoit la proposition de modification du programme concerné. Il est libre de l'entériner ou non. Ce système facilite bien évidemment le contrôle de l'exécution du budget.

Enfin, un décret sur les données de performance a été introduit en 2004 afin de mieux encadrer la définition des indicateurs de performance. Il s'agit notamment d'éviter l'adoption d'indicateurs trop larges ou trop vagues, qui auraient pour effet de diluer la responsabilité des personnes en charge des programmes. Ce décret a été préparé avec le concours d'experts indépendants. Ces derniers jouent d'ailleurs également un rôle essentiel dans l'élaboration des rapports annuels d'évaluation de l'exécution des budgets, et même dans les procédures de définition des politiques. Ainsi, le Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique (CPB) est chargé d'évaluer les propositions économiques du gouvernement et des partis, ainsi que les projets d'infrastructures importants au travers d'une analyse coûts-bénéfices. Il bénéficie à cette fin de moyens financiers importants.

### A.3.2. Les apports du nouveau cadre budgétaire

Deux avantages du nouveau cadre consacré par l'OCB, la VBTB et les divers autres réaménagements sont fréquemment mentionnés. Il s'agit tout d'abord de la transparence accrue. Du fait de la mise en œuvre de la réforme, le nombre de lignes budgétaires est en effet passé d'environ 800 avant la réforme à moins de 200, ce qui facilite grandement le contrôle parlementaire et la lecture du budget par les médias et par le grand public. D'autant qu'en parallèle, l'exposé des motifs a été comprimé en faveur de chapitres introductifs sur les priorités politiques.

Le deuxième avantage majeur a également favorisé la transparence du budget. Du fait même du regroupement des crédits budgétaires en programmes, un pont a été jeté entre les crédits d'une part, et les objectifs fondamentaux d'autre part, ce qui a grandement amélioré l'articulation entre le budget et les priorités politiques. L'objectif politique sous-jacent à chaque crédit budgétaire peut être aisément décelé au sein d'une structure par programmes, ce qui facilite l'interprétation du budget et incite les autorités à évaluer chaque article budgétaire à l'aune des grandes priorités. Une telle pratique est un gage de cohérence du budget.

Enfin, le nouveau cadre budgétaire a donné lieu à une meilleure distribution des responsabilités, comme indiqué ci-dessus. Il a également favorisé les échanges interministériels, par exemple à l'occasion des révisions des politiques.

La transparence accrue, la meilleure articulation avec les objectifs et la réévaluation des politiques permettent de mieux appréhender le degré d'efficacité des dépenses. Comme en France, la budgétisation par programme repose en effet sur des indicateurs de performance.

### A.3.3. Les écueils rencontrés dans la mise en œuvre du nouveau cadre

Tous les principes que renferme le nouveau cadre budgétaire n'ont pu être intégralement mis en œuvre. Le principal écueil rencontré se rapporte à la définition des indicateurs de performance.

Idéalement, ces derniers doivent se conformer au principe SMART :

- S : ils doivent être spécifiques. Un indicateur doit être en adéquation avec l'objectif assigné au programme, ni plus ni moins.
- M : mesurable. La conformité aux objectifs ne peut faire l'objet d'un suivi performant que si les indicateurs peuvent être aisément mesurés au fil du temps, et ce de façon fiable.
- A et R : atteignables et réalistes. Les responsables de programmes ne s'approprient les indicateurs et ne mettent tout en œuvre afin de les atteindre que si ces derniers sont susceptibles d'être atteints et ne sont pas excessivement ambitieux.
- T : les indicateurs doivent être rapidement disponibles dans le temps et doivent par ailleurs être définis sur un horizon temporel limité (objectif à réaliser avant une date donnée). Des indicateurs disponibles avec un important délai ne peuvent guider l'action des autorités, surtout s'ils ne le sont qu'après le départ des responsables de programmes.

Les indicateurs de performance ne peuvent bien évidemment être atteints sur un seul exercice budgétaire, ce qui explique l'horizon pluriannuel des budgets de l'État néerlandais.

Comme l'indique la simple énumération de ces propriétés requises, la définition d'indicateurs appropriés constitue une gageure. Il n'est dès lors pas étonnant que leur mise en place soit relativement ardue et, pour tout dire, évolutive. L'une des principales difficultés rencontrées aux Pays-Bas se rapporte à l'exigence de spécificité des indicateurs, qui doivent être en parfaite adéquation avec les programmes et les objectifs correspondants. Un indicateur trop large ne peut être maîtrisé par les responsables du programme car il excède le champ de leurs compétences. A l'inverse, un indicateur par trop restreint ne rendrait pas compte des performances réelles du programme, dont l'évaluation ne serait par conséquent pas suffisamment exhaustive. Une telle situation inciterait les responsables à attribuer une importance excessive à certains aspects du programme – à savoir ceux qui sont évalués quantitativement au moyen des indicateurs – au détriment d'autres éléments tout aussi primordiaux, mais qui ne sont pas quant à eux explicitement mesurés. Un exemple d'indicateur trop restreint, cité dans OCDE (2007), est le nombre d'amendes, qui n'est pas réellement corrélé avec le niveau de sécurité. De même, le nombre d'étudiants diplômés n'est pas tout à fait approprié car cet indicateur ne renferme aucune information sur le savoir-faire et l'expertise des diplômés. Enfin, un indicateur de criminalité ne reprenant que le nombre d'actes délictueux inciterait la police à répertorier un grand nombre de délits mineurs, comme les vols de portefeuilles, au détriment d'actes plus dommageables.

Comme indiqué ci-dessus, les autorités ont tenté de remédier à ces problèmes de définition d'indicateurs en introduisant en 2004 un décret sur les données de performance, qui visait à mieux encadrer le choix des indicateurs. Ce décret a bénéficié du concours d'experts en la matière. Par ailleurs, le Fonds Monétaire International (FMI) a procédé à une évaluation du nouveau cadre budgétaire néerlandais en 2006. Selon lui, il conviendrait de davantage focaliser les informations sur les performances qui devraient être plus en ligne avec les principaux problèmes politiques. Ces informations devraient également être mieux intégrées au cycle budgétaire. Enfin, le FMI insiste sur la nécessité de renforcer la qualité et l'indépendance de l'évaluation des politiques.

Une autre difficulté rencontrée aux Pays-Bas est l'évaluation *a posteriori* des budgets. De nombreux acteurs sont impliqués dans cette évaluation, à savoir l'administration, les agences et responsables de programme, ainsi que les universités et d'autres instituts de recherche. Cependant, ces évaluations portent davantage sur le respect formel des indicateurs que sur les effets effectifs des politiques que comporte le budget.

De surcroît, si un important effort de transparence a été fourni, la lecture du budget est toujours relativement ardue du fait, notamment, de l'inclusion de nombreux tableaux techniques et du grand nombre d'objectifs et d'indicateurs.

Un aperçu synoptique de l'expérience néerlandaise est fourni au tableau suivant :

**Tableau A1 : La budgétisation axée sur les performances aux Pays-Bas**

Les éléments de réforme	Avantages/attentes	Ecueils rencontrés	Leçon tirée
<b>OCB : budget par programmes.</b>	Transparence nettement accrue, meilleure articulation avec la politique menée. Plus grande flexibilité : possibilité de transférer des crédits au sein d'un même programme.	Retombées budgétaires limitées en l'absence de réformes additionnelles.	Mise en œuvre de réformes complémentaires.
<b>VBTB : mise en place d'indicateurs de performance, responsabilisation accrue.</b>	Plus grande transparence du budget. Meilleure articulation avec les objectifs de politique économique. Choix budgétaires mieux informés (« Performance-informed budgeting »).	La définition d'indicateurs de performance « SMART » n'est pas chose aisée. Risque = indicateurs trop larges ou trop restreints.	La définition d'indicateurs est un processus évolutif (apprentissage graduel).
<b>Autonomie accrue des départements et des responsables de programmes.</b>	Meilleur concours à la définition des objectifs et au choix des indicateurs (« appropriation » des réformes par l'administration). Détection plus précoce des dépassements budgétaires.		L'appropriation est un facteur de réussite essentiel.
<b>Agences autonomes.</b>	Conférer plus de souplesse à la gestion, mise en œuvre opérationnelle de la gestion par résultats, contrôle par des consultants privés.		Importance de la responsabilisation et de l'autonomie.
<b>Décret sur les données de performance, adopté en 2002.</b>	Renforcer la validité, la fiabilité et l'utilité des indicateurs de performance.	Toujours difficile de cerner précisément l'impact sur les citoyens de certaines politiques.	Importance d'un cadre évolutif (apprentissage graduel) et du rôle des experts indépendants dans la préparation des projets.
<b>Révisions interministérielles des politiques : analyses coûts-avantages de grands projets (par exemple l'axe sud d'Amsterdam).</b>	Compléter le VBTB, qui ne se suffit pas à lui-même, en particulier pour les grands projets. Ou réforme de l'aide sociale à la fin des années 1990.		Aspect essentiel afin de réellement assurer l'efficacité des dépenses, en particulier les investissements publics.
<b>Procédure de reconsidération des politiques depuis 1981.</b>	Evaluer l'opportunité des politiques.		Eviter une gestion purement opérationnelle et procédurière de la politique budgétaire.
<b>Système de consultation en ligne entre le Ministère des Finances et les ministères dépensiers (IBOS).</b>	Information « real time » dont bénéficie le Ministère des Finances, par exemple chaque fois qu'un ministère veut modifier ses dépenses (comme dans le cas de l'embauche de personnel supplémentaire). Permet un contrôle performant de l'exécution budgétaire.		Importance de l'information en temps réel et des échanges d'informations entre ministères concernés par les programmes.

## A.4. Un exemple de thérapie de choc appliquée aux finances publiques avec l'« examen des programmes » au Canada

### A.4.1. A contexte exceptionnel, réforme exceptionnelle

Parmi les expériences menées dans les pays de l'OCDE en matière de réforme budgétaire, celle du Canada paraît spectaculaire, aussi bien du point de vue de ses conditions de réalisation que de ses résultats impressionnants. Baptisée « examen des programmes » ou « révision des programmes », elle a constitué la grande réforme de la législature débutée à la fin de l'année 1993<sup>67</sup>. Le contexte économique devient très critique en 1994 : crise financière, niveau de dette publique proche des 100% du PIB,<sup>68</sup> déficit fédéral au-delà des 6% du PIB, un service de la dette qui absorbe plus du tiers des rentrées fiscales, des taux d'intérêt suivant une tendance haussière inquiétante. Un mot résume alors l'état d'esprit du gouvernement et de l'opinion publique quant aux réformes à mener en matière de finances publiques : l'urgence.

Que faut-il entendre par le terme de programme ? Le Ministère des Finances faisait en octobre 1994 la communication suivante : *« Le gouvernement fédéral a entrepris un examen approfondi des programmes qui vise à définir les services les meilleurs et les plus efficaces à fournir dans la mesure des ressources disponibles. Dans ce but, les activités les moins prioritaires seront éliminées ou réduites et les ressources limitées dont le gouvernement dispose, affectées aux programmes les plus prioritaires, ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement du Canada est le mieux placé pour assurer les services »*. De surcroît, selon OCDE (2007), *« le système de gestion des dépenses guide l'affectation de toutes les ressources et regroupe l'ensemble des fonctions et procédures destinées à appuyer la discipline budgétaire, l'élaboration, l'approbation et la gestion des programmes publics et la notification des résultats »*. Les programmes (publics) apparaissent comme un élément cardinal du budget fédéral canadien. Ils sont des ensembles d'actions que le gouvernement entend mener dans l'optique de réaliser les priorités<sup>69</sup> fixées dans le Discours du Trône et le Budget<sup>70</sup>. Lesdites priorités sont définies sur la base des rapports sur les plans et priorités (RPP), lesquels décrivent de manière détaillée *« les résultats stratégiques, les initiatives et les résultats prévus par chaque ministère, et comportent des informations sur les ressources nécessaires sur une période de trois ans »* OCDE, 2007).

### A.4.2. Une méthode de mise en œuvre originale

Fort de son succès électoral, le gouvernement canadien disposait au début de l'année 1994 du temps nécessaire pour mettre en œuvre une « thérapie de choc » qui puisse produire ses effets d'ici la fin de la législature. La stratégie des pouvoirs publics s'est appuyée sur une méthode et des règles de réforme claires et strictes, une gestion du temps et du calendrier en phase avec la procédure budgétaire, ainsi que sur une communication mûrement réfléchie de la part du gouvernement.

67 Le parti libéral canadien a accédé au pouvoir suite aux élections d'octobre 1993. Jean Chrétien est alors devenu Premier ministre.

68 La dette au niveau fédérale représente 70% du PIB, auxquels il convient d'ajouter l'endettement des administrations provinciales et municipales.

69 Transposée dans le cadre de la LOLF, la priorité est l'équivalent de la mission publique.

70 Ces deux documents fixent, entre autres, les grandes priorités gouvernementales. Le premier est présenté par le Gouverneur général du Canada (représentant officiel de la reine d'Angleterre) et le second est soumis devant le Parlement par le gouvernement.

S'agissant d'abord de la méthode, cinq principes ont présidé à la définition de l'examen des programmes, à savoir (i) réduire les dépenses publiques à prélèvements obligatoires constants dans un premier temps, (ii) s'appuyer sur des prévisions budgétaires prudentes pour garantir des hypothèses économiques crédibles au moment du dépôt de projet de budget<sup>71</sup>, (iii) fixer des objectifs différenciés, par ministère et agence, de baisse des dépenses publiques à partir de 1995-1996 et à atteindre au terme de trois exercices budgétaires, mais aussi (iv) mettre en place de véritables réformes structurelles et durables, ainsi que (v) procéder à un examen exhaustif de toutes les activités et politiques publiques en vue de justifier l'utilisation de chaque denier public.

Chaque politique publique a de fait été appréhendée à l'aune de questions précises, lesquelles ont constitué de véritables critères d'évaluation : le programme sert-il l'intérêt public ? S'agit-il d'une mission incombant à l'Etat ? Pourrait-il être exécuté plus efficacement de manière déconcentrée ou décentralisée ? Pourrait-il être confié au secteur privé ou à des organismes associatifs ? Pourrait-il être exécuté de façon plus efficiente ? Son coût est-il finançable ?

Afin de déterminer le caractère prioritaire des programmes, il a été procédé à des mesures dites de rendement et à des évaluations périodiques pour ajuster le cas échéant les programmes. Le Conseil du Trésor<sup>72</sup> appuie cette démarche en produisant des données objectives de mesure des résultats censées aider les personnels en charge des programmes à conduire efficacement les actions publiques. Plus globalement, les ministères rendent compte de leurs plans et de leur rendement dans les RPP, ainsi que dans les Rapports ministériels sur le rendement (RMR). Ces documents mettent en évidence les possibles divergences entre les objectifs publics et les résultats avérés et facilitent donc le contrôle du Parlement lors de la présentation budgétaire<sup>73</sup>.

En ce qui concerne le calendrier de la réforme, il faut souligner la vitesse avec laquelle la révision des programmes a été menée. En l'occurrence, la réforme s'est strictement calquée sur le calendrier budgétaire, c'est-à-dire sur un *timing* extrêmement serré rendu possible par une mobilisation très forte de l'appareil gouvernemental et administratif.

Quant à la communication de la réforme, elle s'est faite en plusieurs temps : d'abord un temps préalable de diagnostic et de débats visant à favoriser la prise de conscience par les médias et par l'opinion publique des enjeux de la réforme durant plusieurs années, ensuite une phase de « secret budgétaire » pendant l'élaboration de l'examen des programmes<sup>74</sup>, au cours de laquelle fonctionnaires et ministres ne diffusaient aucune information sur les débats et décisions prises pendant les travaux<sup>75</sup> et, enfin, une période de forte communication et de pédagogie au moment de la présentation du budget en février 1995.

71 Il convient de souligner en outre que des réserves de 2,5 à 3 milliards de dollars avaient été constituées pour chaque exercice, lesquelles réserves ne pouvaient être utilisées le cas échéant que pour réduire le déficit ou accroître l'excédent budgétaire.

72 Cet organe gouvernemental est présidé par un ministre et se distingue du Ministère des Finances, en se chargeant de la gestion des dépenses du budget (élaboration, pilotage infra-annuel, gestion financière).

73 Aujourd'hui encore, cet exercice des parlementaires est difficile car les rapports précités contiennent beaucoup d'informations détaillées dont l'exploitation s'avère compliquée (problème de transparence). En 2006, le gouvernement canadien a lancé de nouveaux outils électroniques, dont un guide utile aux nombreux rapports de rendement ministériels.

74 Du printemps 1994 à février 1995.

75 Nombre de ministères ont tout de même organisé des forums de discussion avec les acteurs de la société civile (provinces, syndicats, lobbys, etc.), en ne trahissant pas les principaux secrets, cependant.

### A.4.3. Un accompagnement institutionnel total

Comme évoqué précédemment, la réforme budgétaire a été rendue possible en raison de l'engagement plein et entier de l'équipe gouvernementale et de l'administration, en somme de la mobilisation de l'appareil politico-administratif dans son ensemble. La révision des programmes n'a impliqué ni le Parlement, ni des acteurs institutionnels externes, mais uniquement le gouvernement et son administration.

La première des caractéristiques de l'examen des programmes réside dans l'impulsion politique forte et durable, comme en témoignent les engagements sans faille de l'exécutif. La volonté du Premier ministre, pilote en chef de la réforme, a été de créer une forte solidarité politique et, partant, une mobilisation ministérielle totale, notamment incarnée par le comité interministériel<sup>76</sup>. Chaque ministère a ainsi chargé son administration de procéder à l'examen et l'expertise de ses propres programmes.

Puis, les propositions des ministères ont été passées en revue par un comité spécial formé de six sous-ministres<sup>77</sup> fortement « multi spécialisés ». Trois institutions complètent la chaîne des acteurs ayant participé à ce processus original de réforme budgétaire : le secrétariat de l'examen des programmes a été créé au sein du conseil privé<sup>78</sup> et regroupe une poignée de fonctionnaires hyper spécialisés et indépendants,<sup>79</sup> issus de divers départements ministériels et chargés à la fois d'apporter un conseil et une expertise dans les missions du comité interministériel et de formuler des propositions (contradictoires) à l'égard des ministères, et surtout des plus frileux en matière de réforme ; le Ministère des Finances fournit quant à lui toute l'information nécessaire en vue du cadrage macroéconomique de la réforme auprès du comité interministériel et du comité spécial des sous-ministres ; dernier acteur important, « *le conseil du Trésor a joué un rôle identique sur les questions de pilotage infra-annuel de la dépense et de la gestion de la performance* » (Arkwright et al., 2007).

### A.4.4. Résultats de grande ampleur en termes de baisse des dépenses publiques

La révision des programmes a conduit le Canada à de remarquables résultats en termes de réduction des dépenses publiques (pratiquement 19% de baisse en moyenne entre 1994-1995 et 1997-1998). Tous les budgets n'ont pas été touchés de la même façon, mais la réforme a permis de clarifier les priorités en matière de politiques et de missions publiques. C'est par exemple le Ministère des Transports qui a vu ses crédits diminuer le plus fortement (-50%), tandis que le Ministère de la Santé n'a subi un resserrement budgétaire que de l'ordre de 5%.

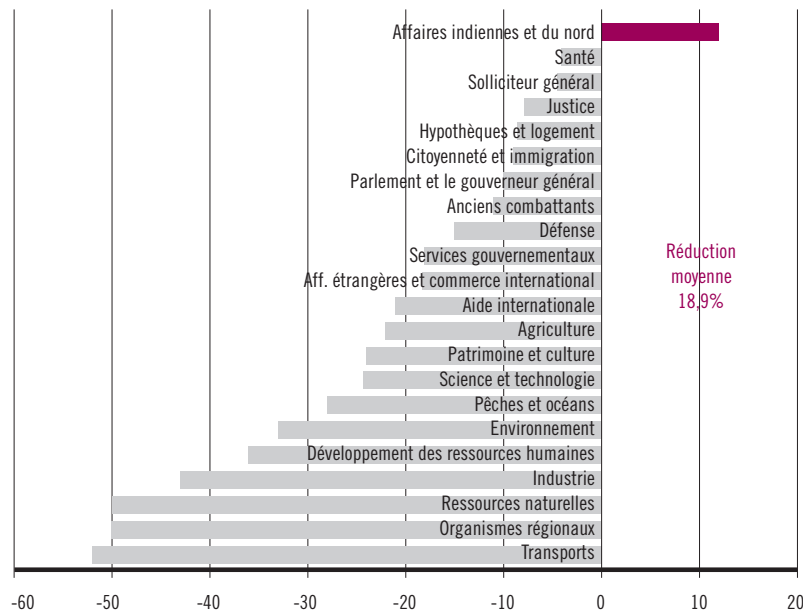
76 Ce comité restreint (certains ministres aux portefeuilles particulièrement importants, dont le Ministre des Finances et le Président du Conseil du Trésor, ainsi que les ministres les moins favorables à la réforme) a procédé à la définition du cadrage des réformes et des objectifs chiffrés en termes de diminution des dépenses par ministère.

77 Le sous-ministre est le plus haut fonctionnaire du ministère. Sa fonction se situe au croisement de celle dévolue en France au directeur de cabinet et au secrétaire général du cabinet : il répond devant le ministre de la gestion quotidienne de l'administration ministérielle, de la mise en œuvre des décisions du ministre et de la qualité des conseils que ce dernier reçoit. Il est surtout le responsable devant le Premier ministre des performances du ministère.

78 Ce conseil est un mélange entre le cabinet et le Secrétariat général du gouvernement français. Il exerce des fonctions de conseil auprès du Premier ministre, de gestion de la Fonction Publique et de secrétariat des conseils de cabinet.

79 Ils sont détachés statutairement de leur département ministériel, ce qui favorise, même de manière limitée, une certaine indépendance d'esprit et d'action.

**Graphique A3 : Réduction des dépenses des ministères fédéraux**  
 Pourcentages, 1997-1998 par rapport à 1994-1995



Source : Arkwright et al. (2007).

Au total, le nombre des administrations a sensiblement diminué et certaines ont été regroupées pour profiter d'effets de taille et de synergie. L'examen des programmes a aussi affecté l'organisation fédérale du Canada : compétences centrales et compétences des provinces ont de fait été clarifiées.<sup>80</sup> Un poste de fonctionnaire sur six a été supprimé entre 1994 et 1999 et la dépense publique, qui représentait 17% du PIB en 1993, ne s'élevait plus en 2005 qu'à 13,6% du PIB.<sup>81</sup> La réforme a également concerné l'assurance-chômage. Par ailleurs, certains services publics ont été externalisés auprès du secteur privé (exemple de la navigation). Du reste, la dette publique fédérale est passée de plus de 70% du PIB en 1994 à 43% en 2007, de même que le déficit budgétaire s'est transformé en excédent dès 1997.<sup>82</sup>

80 Ce sont par exemple les provinces qui sont désormais en charge des politiques de transport, de la formation et des loisirs. Il convient également de souligner le regroupement sous une seule ligne de subventions des transferts du gouvernement fédéral aux provinces.

81 A noter néanmoins qu'elle ne représentait que 12,4% du PIB en 1999.

82 Le Canada n'a pas connu de situation déficitaire de son budget depuis lors.









