

Finlande

Par

*Helena Tarkka et Sirpa Tulla**

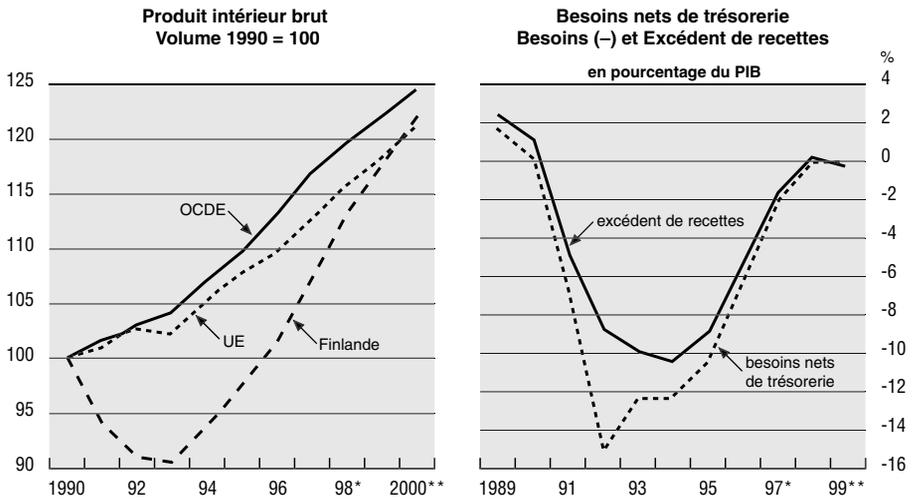
1. L'économie finlandaise se dirige vers une crise

Traditionnellement, les finances publiques de la Finlande ont été relativement stables. De fait, en 1990, le taux d'endettement de la Finlande comptait parmi les plus faibles de l'Europe. Durant les années 80, l'économie de la Finlande a connu une croissance stable et vigoureuse. Le taux de chômage est resté faible, et parfois inférieur à 4 %, ce qui a créé une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs et dans certains métiers. Le taux d'inflation dépassait celui de certains autres pays et la consommation était excessive. Les comptes courants étaient déficitaires. Les dépenses publiques et le taux d'imposition continuaient d'augmenter, et les hausses de salaires étaient trop élevées. Les symptômes du mal étaient relativement bénins, mais ils étaient constants et s'accumulaient.

Vers la fin des années 80, l'économie glissait vers une crise. Un des facteurs sous-jacents était l'ordre dans lequel la déréglementation graduelle du marché monétaire était mise en œuvre en Finlande. La volonté d'emprunter manifestée par le secteur privé était encouragée par l'optimisme général et par certaines caractéristiques du régime d'imposition. Les taux d'intérêt élevés ont attiré des capitaux étrangers et la facilité d'obtenir du crédit a généré un surplus de liqui-

* Helena Tarkka est Conseiller financier et Sirpa Tulla est Secrétaire du budget, ministère des Finances, Finlande.

Graphique 1a et b. **Produit intérieur brut et Besoins nets de trésorerie et excédents de recettes**



dités que le marché était incapable d'absorber, alors que les dépôts intérieurs étaient toujours réglementés.

En conséquence, la demande intérieure, et la consommation privée en particulier, ont entraîné une surchauffe de l'économie. Le prix des biens, notamment des biens immobiliers et des actions, a d'abord monté en flèche, puis a plongé. D'autre part, trop d'investissements étaient dirigés vers le secteur des services nationaux.

Les exportations ont glissé vers une position concurrentielle plus faible sur les marchés occidentaux, pendant que s'effondraient les échanges de la Finlande avec les pays socialistes, particulièrement l'Union soviétique et la Russie.

Malgré tout, les finances publiques ont enregistré un surplus pendant quelques années vers la fin des années 80, en partie grâce à la croissance des recettes. Cependant, certaines améliorations ont été apportées aux régimes de transferts législatifs et à d'autres postes des dépenses publiques. Cela s'est fait en partie en reportant à une étape ultérieure les effets des dépenses. Bon nombre des réformes sociales entreprises vers la fin des années 80 reposaient sur une surestimation des tendances sous-jacentes et du taux de croissance de l'économie.

En rétrospective, le budget de 1991 présenté au Parlement en septembre 1990 constituait le sommet de l'optimisme sur l'avenir des finances publiques. L'administration centrale et le Parlement, qui préparaient tous deux une élection, ont alors voté en faveur de l'expansion fiscale. Néanmoins, la méfiance s'installait, les taux d'intérêt grimpaient et l'épargne augmentait rapidement dans le secteur privé.

Lorsque la bulle a éclaté, la plongée a été rapide et abrupte. En 1991 et en 1992 seulement, le PIB a diminué de plus de 10 %, et même en 1993, il a continué de baisser. En 1993, le taux de chômage avait atteint 18 %, alors qu'il était de 4 % en 1990. En vertu de la législation, les dépenses publiques sociales augmentaient brusquement pendant que les recettes fiscales diminuaient.

2. Stabilisation des finances publiques

Il a fallu quelques années avant que la population accepte la réduction des dépenses. La situation a été mal comprise pendant longtemps par les décideurs politiques, la presse et la population, et le refus de prendre les mesures voulues était évident. Dans l'ensemble, il a fallu beaucoup de temps pour comprendre toute la portée de la situation et pour renverser le cours de l'économie.

Ce n'est pas avant le début de 1991, au plus fort de la récession, que les premières réductions de dépenses sont apparues. La nouvelle administration était en place depuis le printemps de 1991 et son programme visait le gel des dépenses publiques. Le budget de 1992 incluait encore relativement peu de mesures d'économie, parce que le Parlement avait refusé d'adopter certaines réductions importantes de dépenses.

Finalement, il a fallu imposer d'importantes mesures d'assainissement des finances publiques par suite de la réaction du marché. L'administration avait tenté de conclure un accord étendu avec le marché du travail, selon lequel les traitements, les salaires et autres revenus seraient diminués. Cette tentative ayant échoué, elle a dû dévaluer le mark finlandais en novembre 1991.

Une nette méfiance prévalait sur les marchés financiers, et exerçait une pression sur les taux d'intérêt et sur la monnaie. La situation a finalement dérapé un vendredi d'avril 1992. Pour calmer les marchés, l'administration a alors été forcée de prendre des décisions sur une large gamme de mesures d'économie au cours d'une fin de semaine. Avant la fermeture des marchés financiers ce jour d'avril, les devises étrangères quittaient le pays à un rythme extrêmement rapide. L'administration a réussi à stabiliser la situation en annonçant des mesures qui

Graphique 2. Écart des taux d'intérêt à long terme entre la Finlande et l'Allemagne

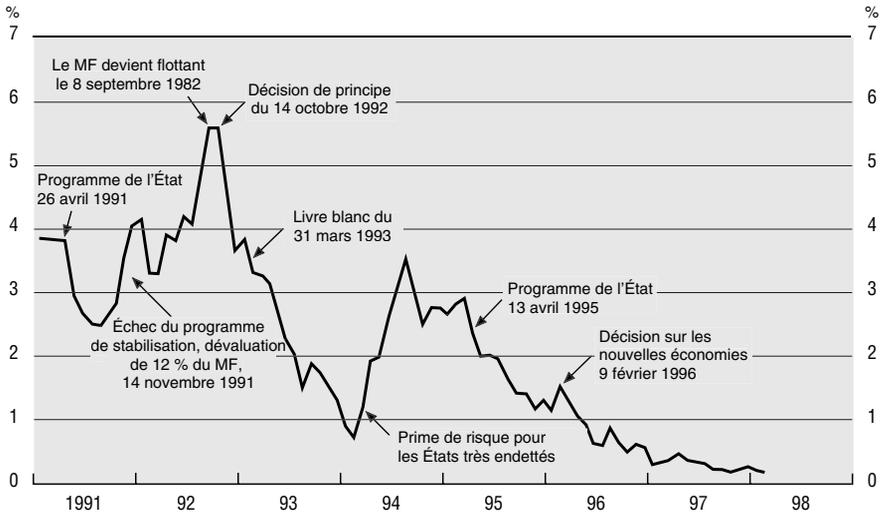


Tableau 1. Réduction des dépenses de l'administration centrale entre 1991 et 1999

Poste de dépense	Incidence sur le budget de 1999, en milliards de MF
Transferts aux administrations locales	14.5
Allocations de chômage, niveau et admissibilité	5.5
Hausse de rentabilité relative aux politiques sur la main-d'œuvre active	3.7
Annulation de l'obligation d'emploi du secteur public	2.5
Pensions	4.5
Allocations d'assurance-maladie	3.5
Allocations familiales	1.0
Allocations au logement	5.0
Aide financière aux étudiants	0.5
Autres dépenses de sécurité sociale	0.5
Subventions à l'agriculture	1.5
Subventions à l'industrie	3.0
Gestion de l'administration centrale	4.0
Investissements fixes de l'administration centrale	2.8
Hausse de la participation des monopoles de jeux au financement des dépenses publiques	1.0
Aide au développement, diminution du niveau cible de 0.7 % à 0.34 % du PIB	2.0
Total	56

représentaient 2 % du PIB et qui seraient mises en place en 1993. C'était le début d'un important programme de réduction des dépenses, qui devait se poursuivre jusqu'à 1999. Le mark finlandais devenait une devise flottante en septembre 1992, et une augmentation des exportations ouvrait la voie à la reprise économique.

Des résultats appréciables ont été obtenus par l'application des politiques d'épargne. En 1999, le pourcentage des dépenses publiques par rapport au PIB était jugé environ 8 % inférieur à ce qu'il aurait été sans l'application des mesures d'épargne. La réduction des dépenses a porté sur les transferts aux municipalités, le financement des services sociaux, l'aide aux familles, les allocations de chômage, les responsabilités de l'état à l'égard des chômeurs, le remboursement des frais médicaux, les subventions à l'industrie, y compris à l'agriculture, les dépenses de gestion de l'administration et l'aide au développement.

3. Les politiques d'épargne, étape par étape

3.1. De 1991 à 1994

En février 1991, l'administration sortante avait établi des lignes directrices sur les dépenses des quatre prochaines années prévoyant une augmentation moyenne de 2 % dans le volume des dépenses de l'administration centrale. Après les élections du printemps 1991, la coalition du centre et du droit du Premier Ministre Aho a pris le pouvoir. Le bien-fondé général de l'assainissement des finances publiques était reconnu dans le programme de la nouvelle administration, qui n'a cependant pas précisé les mesures qu'elle appliquerait à cette fin. Généralement parlant, les décideurs ignoraient encore la nature véritable de la crise économique.

Le programme de l'administration centrale incluait plusieurs réformes à plus long terme, dont le projet d'aliénation des entreprises contrôlées par l'état. Plusieurs réformes fiscales étaient aussi proposées. Dans le domaine de la fiscalité des entreprises, on envisageait une diminution du taux d'imposition et un élargissement de l'assiette fiscale. Ces énoncés de politiques structurelles ont porté fruit plus tard, et ont facilité l'assainissement des finances publiques.

Peu après les élections parlementaires, des hauts fonctionnaires du ministère des Finances publiaient un programme distinct de resserrement des finances. Ils proposaient notamment des réductions de dépenses équivalant à 0.6 % du PIB, un gel des augmentations de salaires ainsi que des réductions des crédits d'impôts accordés aux ménages au titre des frais d'intérêt. Dans le même esprit, la nouvelle

administration centrale décidait de geler ses dépenses au niveau existant pour les années à venir.

3.2. Première décision de principe

La première d'une longue série de mesures d'épargne a été dévoilée par l'Administration Aho le 10 mai 1991, lors de la présentation du budget de dépenses supplémentaire du printemps 1991, qui totalisait environ 1.5 milliard de marks finlandais, (0.3 % du PIB) en réduction de dépenses pour 1991. La moitié seulement de ces réductions était permanente.

Les réductions définies dans cette première décision de principe et dans celles qui suivraient ont été mises en œuvre dans le cadre de plusieurs budgets annuels et de plusieurs budgets supplémentaires. Étant donné la détérioration constante des perspectives économiques, il a fallu procéder à des modifications fréquentes du budget. De fait, entre 1991 et 1993, plusieurs budgets supplémentaires ont été présentés au Parlement (trois en 1991, quatre en 1992 et cinq en 1993, alors qu'il y en aurait eu normalement deux par année). Une détérioration aussi rapide de l'économie n'était pas prévue, et dans ces circonstances, le processus budgétaire normal ne suffisait pas à redresser la situation. En outre, l'absence de volonté politique en matière de réduction des dépenses a persisté jusqu'aux premières années de la stabilisation, ce qui était lié dans une certaine mesure à l'imprévisibilité du développement économique.

Le budget de 1992, présenté au Parlement en septembre, contenait quelque 40 mesures d'épargne permettant de mettre en œuvre le gel des dépenses décidé plus tôt au printemps. Les mesures proposées auraient réduit les dépenses publiques de 8.5 milliards de marks finlandais (1.7 % du PIB). Ce budget a rencontré une résistance acharnée au Parlement. Moins de la moitié des réductions proposées ont été mises en œuvre et une partie de ces réductions a été remplacée par des hausses d'impôts. Les mesures incluaient, par exemple, l'abandon des indexations législatives au profit des transferts de revenus et d'autres avantages financiers.

À la fin de février 1992, des lignes directrices sur les dépenses de 1993-1995 sont établies, et l'administration a accepté de maintenir ses dépenses au niveau de 1991 dans les années à venir.

3.3. La crise du 5 avril 1992

Durant les premiers mois de 1992, la méfiance des marchés financiers se reflétait par des pressions sur les taux d'intérêt et sur la monnaie. La situation est

devenue critique au début d'avril et, pour calmer les marchés, l'administration centrale a alors été forcée de mettre au point en une fin de semaine un ensemble complet de mesures d'épargne. Cela réduisait les dépenses de l'administration centrale de 10 milliards de marks finlandais (2 % du PIB).

On estime qu'au début des années 90, 75 % des crédits étaient prescrits par la loi. La Constitution finlandaise contenait une règle qui n'apparaît dans la constitution d'aucun autre état indépendant, à savoir qu'une minorité d'un tiers peut mettre un projet de loi en suspens jusqu'aux élections parlementaires suivantes. L'administration précédente avait compris que cette règle menaçait de contre-carrer toute proposition de resserrement financier et elle avait amorcé une refonte de la Constitution. Ceux qui avaient entrepris cette refonte visaient des réductions de l'ordre du million et non pas du milliard, comme ce fut le cas dans les années 90.

En 1991, bon nombre des propositions de réductions des dépenses présentées par l'administration centrale ont été rejetées par le Parlement. En dévoilant ses propositions en avril, l'administration centrale était arrivée à la conclusion que la refonte de la Constitution était le seul moyen de procéder aux réductions de dépenses. Heureusement, une modification temporaire limitant les mises en suspens d'un projet de loi était prête pour une seconde lecture décisive devant le Parlement. En juin, l'opposition ainsi que l'administration centrale votaient en faveur de la modification. Au début, la modification temporaire abolissait la règle de la minorité pour les réductions de dépenses d'une durée de un an. Plus tard, les droits économiques et sociaux fondamentaux qui étaient auparavant protégés par la possibilité de mise en suspens d'un projet de loi ont été inclus dans la Constitution. Ce changement constitutionnel a eu une importance cruciale dans le contrôle des dépenses publiques.

Le budget de 1993 a été présenté au Parlement au début de septembre, dans l'hypothèse optimiste qu'une reprise économique surviendrait durant l'année suivante. À l'automne, il était déjà clair que la situation économique serait plus grave que prévu et que les allocations de chômage et l'aide aux banques seraient plus élevées qu'on ne l'avait estimé. En outre, il fallait réduire les prévisions de recettes fiscales.

3.4. *Décision de principe du 14 octobre 1992*

Au début d'octobre 1992, l'administration centrale publiait un livre blanc sur des politiques à court et à moyen terme sur l'emploi et l'industrie. Elle y incluait certaines mesures structurelles, comme l'abolition de l'obligation du secteur

public d'embaucher tous les chômeurs à long terme, la suppression du monopole d'état sur les services d'emploi et la réduction des allocations de chômage. Ces mesures visaient à accroître la crédibilité des politiques économiques de l'administration centrale, mais elles n'apportaient pas les corrections budgétaires requises. L'approche des élections locales exerçait une pression accrue sur l'administration centrale.

L'augmentation constante du déficit de l'administration centrale inquiétait le ministre des Finances et il fallait corriger le budget de 1993. Deux jours avant les élections locales du 14 octobre, l'administration centrale publiait une décision de principe sur l'assainissement général des finances publiques, qui prévoyait pour 1993 des réductions de dépenses de 0.7 % du PIB. Il était prévu qu'en 1995, ces mesures auraient réduit les dépenses de l'administration centrale de 20 milliards de marks finlandais (3.5 % du PIB). Une modification du projet de budget de 1993 était présentée au Parlement après la décision de principe de l'administration centrale. Un mois plus tard, un syndicat ouvrier menaçait d'entreprendre une grève générale si l'administration centrale réduisait les allocations de chômage. La situation a abouti à un compromis lorsque l'administration centrale a renoncé à réduire les allocations de chômage et décidé d'augmenter les impôts.

La responsabilité d'entreprendre les inévitables corrections budgétaires revenait entièrement au ministre des Finances. Durant les années de réduction des dépenses, les ministères avaient généralement adopté une attitude passive.

3.5. La décision de principe du 31 mars 1993

La situation financière de l'administration centrale a continué de se détériorer au début de 1993. Depuis l'automne 1992 jusqu'au printemps 1993, la possibilité de perturbations liées au financement de la dette publique était perçue comme un facteur de risque. Des doutes persistaient quant à la capacité de la Finlande de stabiliser ses finances publiques. En conséquence, l'administration centrale a dû encore une fois réduire ses dépenses. Dans le Livre blanc publié à la fin de mars, l'administration centrale s'engageait à respecter un ratio dette-PIB de 70 %. En mars 1993, on estimait que cet engagement représentait 20 milliards de marks finlandais (3.5 % du PIB) en réduction des dépenses.

Le projet de budget de 1994 était fondé sur une reprise cyclique graduelle et prévoyait une croissance de 1 % du PIB. Les résultats ont été beaucoup plus favorables, la croissance du PIB s'élevant à 4.5 %. Le budget proposait également la

poursuite du programme d'assainissement des finances publiques et incluait une série de mesures d'épargne représentant une réduction des dépenses de 13 milliards de MF, soit environ 2.5 % du PIB. Il prévoyait en outre plusieurs réductions de dépenses d'une année mises en place en 1993 et maintenues en 1994. Le projet de budget de 1995 proposait de poursuivre la mise en œuvre des mesures déjà prévues.

3.6. De 1995 à 1999

Après les élections nationales du printemps 1995, l'Administration « arc-en-ciel » du Premier Ministre Lipponen présentait une politique financière détaillée énumérant les réductions de dépenses prévues dans son programme ainsi qu'un calendrier des décisions à prendre en cette matière. Cette nouvelle pratique connut un grand succès.

Le principal objectif de l'administration centrale était de réduire le chômage. Son principal objectif financier était de limiter l'endettement public ; il fallait d'abord stabiliser la dette publique par rapport au PIB, puis la réduire. Des mesures crédibles d'austérité, la diminution des taux d'intérêt et l'expansion économique complétaient cet objectif.

On proposait des réductions permanentes des dépenses de l'administration centrale s'élevant à 20 milliards de MF (4 % du PIB) sur une période de quatre ans, ce qui a permis d'obtenir un engagement politique envers les mesures d'épargne, qui devaient être appliquées en début de mandat. Le Programme a identifié des réductions de dépenses de 16 milliards de MF et des réductions additionnelles de 4 milliards de MF furent décidée comme prévu dans le Programme, s en août 1995. L'administration centrale estimait que des plans d'épargne précis et détaillés étaient nécessaires pour rétablir la crédibilité du processus de stabilisation.

Plus de la moitié des réductions prévues de 20 milliards de MF avaient été effectuées au moment de la présentation du budget de 1996. Un ralentissement temporaire de la croissance économique en 1996 risquait de compromettre l'objectif de l'administration centrale concernant le ratio dette-PIB. En février 1996, un nouvel ensemble de mesures de réduction des dépenses de 1.6 milliard de MF était annoncé.

En plus des réductions présentées dans le Programme, l'Administration Lipponen a pu réduire les dépenses de l'administration centrale à plusieurs occasions. Facteur important : les taxes sur la main-d'œuvre ont été réduites de près de 2 % du PIB entre 1995 et 1999.

3.7. Dépenses de l'administration centrale de 1990 à 1999

D'importantes mesures de réduction des dépenses et la restructuration des fonctions de l'administration centrale ont limité les dépenses publiques à moins de 200 milliards de MF dans les années 90. D'autre part, les dépenses directement liées au chômage (allocations de chômage, politiques sur le marché du travail et allocations de logement) ont augmenté rapidement. Elles étaient quatre fois plus élevées en 1997 qu'en 1990. Les dépenses en intérêt sur la dette de l'administration centrale avaient aussi quadruplé. En 1993, l'aide accordée aux banques avait porté les investissements financiers de l'administration centrale à 17 milliards de MF. Selon les estimations les plus récentes, les pertes totales attribuables à l'aide versée aux banques, en excluant les intérêts, totaliseraient environ 33 milliards de marks finlandais (un peu moins de 5 % du PIB), compte tenu des remboursements à venir et des fins de garanties.

Le tableau 2 montre l'évolution des dépenses budgétaires de l'administration centrale. Des modifications techniques (par exemple, la budgétisation nette de certains organismes) ont diminué les dépenses totales durant les années 90. L'incidence estimée de ces modifications techniques est de 2.5 milliards de MF entre 1991 et 1995. Depuis son entrée dans l'UE au début de 1995, la Finlande effectue des paiements et reçoit des fonds du budget de l'UE, ce qui accroît à la fois les recettes et les dépenses budgétaires.

Vers la fin des années 80, plusieurs améliorations ont été apportées aux systèmes de transferts législatifs et de nombreuses réformes ont été entreprises. Dans les années 90, bien que les systèmes en place n'aient pas été abolis, bon nombre d'avantages ont été réduits. Durant la période d'assainissement des finances publiques, le système d'aide sociale n'a pratiquement pas connu d'expansion. La seule amélioration notable est survenue en 1995, alors qu'on accordait à chaque enfant le droit à des services de garde publics.

4. Améliorations structurelles de la gestion de l'administration centrale

4.1. Réforme des subventions aux administrations locales

Les améliorations structurelles apportées à la gestion publique ont accru son efficacité et généré d'autres économies. Certaines améliorations étaient directement issues du programme d'assainissement des finances publiques, mais la plupart découlaient du processus de développement à long terme de la gestion publique qui était en place à la fin des années 80. Une des plus importantes

Tableau 2. Dépenses de l'administration centrale, par classe économique, 1990-1999

	1990	1991	1993	1995	1997	1999	1999/91, %
Pensions	8.7	9.9	11.2	12.1	12.9	14.0	42
Dépenses d'exploitation	30.3	38.8	37.8	39.7	39.8	41.8	8
Dépenses de consommation	41.3	51.4	52.2	54.5	57.2	59.3	15
Transferts :							
► administrations locales	38.1	42.2	43.2	40.2	30.8	29.7	-30
► agriculture et industries	14.3	16.0	14.5	18.6	13.8	13.3	-17
► ménages et assurance sociale	28.1	37.0	44.5	44.7	44.7	43.7	18
► autres agents intérieurs	3.3	4.7	6.6	5.4	5.3	4.8	1
► étranger	3.7	3.2	2.3	6.8	7.7	8.7	170
Total des transferts	87.5	103.2	111.1	115.8	102.4	100.1	-3
Transferts directement liés au chômage	5.1	9.3	19.6	21.7	18.0	15.8	71
Transferts nets liés au chômage	82.4	93.9	91.4	94.0	84.4	84.2	-10
Formation de capital fixe et acquisitions de terrains	4.4	5.6	5.1	3.6	4.3	2.7	-52
Prêts et investissements financiers (aide au secteur bancaire)	2.9	1.7	17.7	0,5	0.6	1.9	7
Dépenses d'investissements	7.3	7.3	22.7	4.0	5.0	4.5	-38
Paiements d'intérêt	4.8	5.9	16.2	23.9	22.8	29.3	400
Dépenses totales	140.9	168.0	202.2	198.3	187.4	193.3	15
Postes pour mémoire							
Chômeurs à la recherche d'un emploi	103 200	213 200	482 200	466 000	409 000	345 000	
Indice des prix à la consommation, 1990 = 100	100	104.2	109.7	112.0	114.0	117.0	
Indice des salaires de l'administration centrale	100	105.4	107.1	111.0	118.0	124.9	

améliorations était la nouvelle législation sur les transferts aux administrations locales, qui remonte à la fin des années 80.

Les administrations locales fournissent des services sociaux et des services de santé de même que des services d'éducation, qui excluent les universités. En 1993, on lançait un nouveau régime de subventions de l'administration centrale aux administrations locales. Le principe de base consistait à remplacer l'ancien régime de subvention selon les coûts par une nouvelle subvention forfaitaire (subvention per capita en fonction de la structure d'âge et de la densité de la population de la municipalité). Contrairement à l'ancien régime, le nouveau régime incite fortement les administrations locales à fournir des services de la manière la plus rentable possible, ce qui compense les effets des réductions de dépenses des années 90.

4.2. Gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats a été adoptée sur une plus grande échelle au début des années 90. Depuis 1995, tous les ministères et organismes l'avaient adoptée, et la gestion de l'administration centrale était devenue plus rigoureuse. Les unités administratives se voient attribuer des objectifs à atteindre, un plus grand pouvoir de décision en ce qui concerne l'affectation de leurs crédits et plus de responsabilités pour atteindre les objectifs. Ce mode de gestion a aussi donné aux organismes plus de souplesse en matière de politiques sur les ressources humaines.

Chaque ministère est responsable d'attribuer des objectifs cibles aux unités administratives relevant de sa sphère d'activités. Les formulations préliminaires des cibles figurent dans le projet de budget présenté au Parlement. Durant la réforme du processus budgétaire, un certain nombre de postes de dépenses ont été regroupés en crédits plus importants dans le but d'accroître la souplesse et l'efficacité.

La gestion axée sur les résultats a également facilité la perception par les unités administratives de frais et redevances liés aux services fournis. Une nouvelle loi définissant les critères de la perception de frais de services a été adoptée en 1992. Par ailleurs, la budgétisation nette a été introduite dans les unités administratives, dont les recettes proviennent des frais et redevances de services.

4.3. Le rôle des mécanismes de type marché

Dans un milieu axé sur le marché, les organismes publics deviennent plus concurrentiels grâce à l'adoption de mesures comme la transformation des entreprises d'état en sociétés par action et la privatisation. Dans les années 90, les

services publics d'informatique, d'imprimerie, de restauration, d'entretien d'immeubles, de téléphone, de poste, de chemins de fer, de permis de conduire, d'inspection des véhicules automobiles, d'inspection des installations d'électricité, d'entreposage des céréales et de monnaie, ainsi que les services bancaires offerts par la Postipankki, ont été confiés à des sociétés par action, qui sont partiellement ou entièrement privatisées.

Entre 1994 et 1999, les recettes tirées de la privatisation totalisaient 40.3 milliards de MF (6 % du PIB). La plus grande partie de ces recettes a servi à réduire les emprunts au cours des dernières années, en réduisant le déficit budgétaire. Ce n'est pas avant 1999 que les produits de la privatisation ont pu être affectés au service de la dette publique.

4.4. Les ressources humaines dans les années 90

En raison de la récession économique, les augmentations de salaires ont été gelées du 1^{er} avril 1991 au 28 février 1995. Les dépenses discrétionnaires dépassant les plafonds budgétaires n'étaient plus inscrites au budget. Selon le nouveau principe de fonctionnement, la gestion axée sur les résultats offre aux organismes de nouveaux pouvoirs en matière de ressources humaines, et on s'attend qu'ils utilisent ces pouvoirs pour harmoniser les opérations et les dépenses avec les crédits qui leur sont attribués.

Ces dispositions se reflétaient aussi dans la budgétisation des augmentations de salaires, premièrement, par le gel dont il a été question ci-dessus et deuxièmement, sous la forme d'une mesure d'épargne adoptée en 1993, qui permettait de réduire les crédits opérationnels. L'entente salariale conclue par la suite avec les syndicats, au début de 1995, l'a été à condition qu'elle n'entraîne aucune augmentation des dépenses budgétaires. Une période de compréhension et de modération en matière de salaires a prévalu de 1996 à 1999.

La politique d'épargne adoptée par l'administration centrale incluait également des décisions sur les réductions de personnel durant cette même période. Les réductions de personnel étaient en cours depuis les années 1989-1991. Durant cette période, les crédits ont été réduits seulement partiellement par rapport aux réductions du personnel. Les projets de budget de 1993 et de 1994 incluaient une réduction directe de 5.5 % des crédits d'exploitation, et le budget de 1996 incluait encore une réduction de 1 %.

L'effectif de la fonction publique a diminué d'environ 93 000 années-personnes entre 1989 et 1996. Cette diminution s'explique en grande partie par les

transferts budgétaires additionnels générés par la transformation des entreprises d'état en sociétés par action, par la privatisation et par le transfert des établissements professionnels aux administrations locales. L'effet de ces mesures se chiffre à quelque 80 000 années-personnes. La réduction de 13 000 années-personnes a eu lieu durant la même période par suite des mesures d'épargne de l'administration centrale, de la réorganisation du travail dans les organismes publics et du remaniement des fonctions de l'état.

Depuis 1997, on a enregistré une croissance nette de 3 000 années-personnes, qui est attribuable aux nouvelles fonctions assumées par l'état et à une augmentation des tâches liées aux fonctions existantes. Selon une étude sur la gestion du personnel réalisée par le ministère des Finances en 1997, plus de la moitié (58 %) des organismes publics avaient subi des réductions de ressources. Plus d'un quart (29 %) des organisations et organismes publics avaient connu au contraire une augmentation de ressources, principalement des hausses d'effectif et de crédits budgétaires additionnels. Environ un cinquième des organismes publics n'avaient connu aucun changement en matière de ressources.

Même si leur effectif a été réduit, les organismes publics ont poursuivi leurs activités et ils ont même accru leur rentabilité. Comme les responsabilités liées à l'exploitation et à la rentabilité se sont précisées, il faut constamment ajuster les priorités selon les fonctions et les ressources.

4.5. Horizon pluriannuel

La politique de dépenses publiques repose sur des lignes directrices qui sont approuvées une fois l'an en février pour les trois ou quatre prochaines années. Les administrations ont assez bien respecté ces lignes directrices, même si elles ne sont contraignantes que sur le plan politique.

Au printemps 1991, l'administration centrale adoptait pour la première fois des lignes directrices sur les dépenses, aux fins de l'orientation du budget de 1992 et comme fondement des plans économiques à moyen terme pour 1993-1994. Les ministères dépensiers doivent maintenir leurs propositions budgétaires dans les limites du plafond total de liquidités établi dans les lignes directrices, même si ces lignes directrices n'ont pas force de loi.

Au début des années 90, la détérioration des finances publiques a rapidement rendu obsolètes les lignes directrices sur les dépenses. Aujourd'hui, la situation est plus stable, et les lignes directrices sont de plus en plus employées pour orienter le budget et mieux contrôler les dépenses publiques. Les lignes direc-

trices actuelles sont axées sur l'objectif de l'administration centrale de réduire le volume des dépenses au niveau du budget de 1999.

5. Conclusion

Dans l'ensemble, l'économie finlandaise a réagi de la manière souhaitée aux politiques rigoureuses sur l'épargne. Le taux d'intérêt a entamé une chute abrupte vers le milieu des années 90, et l'écart par rapport au taux d'intérêt de l'Allemagne, par exemple, est devenu nul. En 1994, la monnaie avait retrouvé la même valeur qu'avant le flottement. Depuis lors, les facteurs économiques fondamentaux se sont améliorés, de telle sorte que depuis un certain nombre d'années déjà, le taux d'inflation de la Finlande est l'un des plus faibles de l'UE, les comptes courants enregistrent d'importants surplus, le PIB connaît une croissance vigoureuse et le chômage devrait passer de son taux record de près de 17 % en 1994 à un taux projeté de 8 % en 2001.

Le niveau d'endettement public étant resté faible en 1990, il a été possible de répondre à la demande totale en accroissant la dette publique. Si le taux d'endettement de la Finlande avait déjà atteint la moyenne européenne en 1990, les difficultés financières qu'elle a connues plus tard auraient retardé dans une plus large mesure la reprise économique.

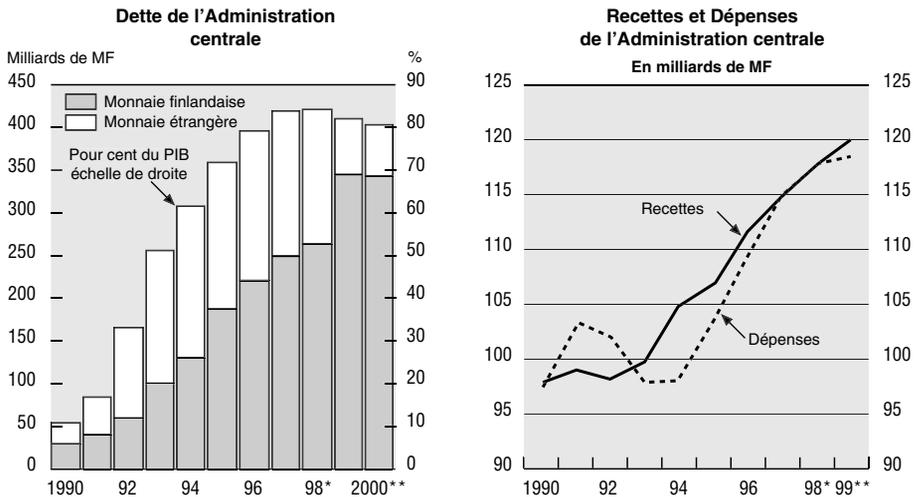
Les objectifs nationaux visaient à équilibrer les finances publiques en fonction de critères plus stricts que ceux du traité de Maastricht. De fait, la politique d'assainissement des finances publiques adoptée par l'administration centrale n'était nullement fondée sur les critères de Maastricht, mais sur la nécessité de rétablir la confiance des marchés financiers et de raffermir les finances publiques, pour faire face aux augmentations imminentes des allocations de retraite liées au vieillissement de la population.

Les administrations locales ont porté une grande part du fardeau financier résultant des réductions des dépenses de l'administration centrale. En dépit de toutes ces réductions, l'endettement des municipalités a très peu augmenté. Dans l'ensemble, il ressort que les autorités locales ont été en mesure de bien adapter leurs finances aux réductions de dépenses. En effet, les réductions des dépenses incitent fortement les administrations locales à réorganiser leurs services et à les rendre les plus rentables possible. L'équilibre financier des administrations locales, examiné dans son ensemble, a à peine fléchi durant les années 90, et même si d'une année à l'autre de nombreuses administrations locales ont éprouvé des difficultés économiques, aucune difficulté systématique n'a émergé.

Le but principal de la réduction des dépenses était de stabiliser les finances publiques en général. On n'a pas eu recours aux hausses d'impôt en raison de leur effet défavorable sur l'économie et sur l'emploi. Dans les conditions de ralentissement conjoncturel qui prévalaient dans les années 90, les hausses de contributions aux fonds de chômage et de pension étaient inévitables, bien que des lois temporaires aient été adoptées pour que les fonds de sécurité sociale puissent enregistrer un déficit au plus fort des années de crise. Au cours des premières années de la récession, l'administration centrale a parfois été forcée de remplacer certaines des réductions de dépenses prévues par des contributions à la sécurité sociale ou par des impôts, parce que les dépenses proposées avaient été rejetées par une minorité qualifiée au Parlement.

Les réductions dans les dépenses publiques ont été durement critiquées au début, mais les critiques ont diminué au fil des ans, lorsque la population a pris conscience de l'ampleur de la crise. Les Finlandais ont fini par accepter l'ensemble des mesures d'épargne, en raison de la gravité de la crise. En dépit de la diminution des allocations, la distribution du revenu disponible est restée

Graphique 3a et b. Dette de l'administration centrale et Recettes et dépenses de l'administration centrale



inchangée, même durant les années de récession. D'autre part, les administrations sont parvenues à accroître l'efficacité de leurs activités, et à éviter toute détérioration des niveaux de services. Il est arrivé que des groupes d'intérêt s'opposent fortement aux importantes mesures d'épargne, comme la réduction des allocations de chômage et l'aide agricole. Néanmoins, les administrations successives étaient déterminées à appliquer les mesures d'épargne, même dans les secteurs sensibles.

Allemagne

Par
Jutta Kalabuch*

1. La politique financière de 1990 à 1998

Après la réunification de 1990, l'Allemagne faisait face à un fardeau financier exceptionnel. Par la suite, son taux d'endettement passait de 41.5 % du PIB en 1991 à 61.3 % en 1997. Durant cette période, le taux d'endettement fluctuait autour de 3 % (la part de l'administration fédérale se situait entre 1.5 % et 1.8 %). Cela s'explique en partie par le fait que l'administration fédérale fournissait une large part des fonds consacrés à l'amélioration de l'infrastructure, à la relance de l'économie, et à la promotion de la recherche et du développement dans le nouveau Länder. Le processus d'ajustement de l'Allemagne de l'Est était essentiellement financé par des emprunts. La part de l'administration fédérale dans la dette publique totale et dans le déficit fédéral était disproportionnée élevée par rapport aux autres paliers administratifs. Réduire le ratio de la dette et du déficit – et le faire passer de plus de 50 % (avant l'unification) à 46 % – sont par conséquent devenus des objectifs importants de la politique financière de l'administration fédérale.

Ces objectifs n'étaient pas atteints en 1998, malgré l'application de mesures de réduction du déficit – qui visaient en outre à satisfaire aux critères établis dans le Pacte de stabilité et de croissance de l'Europe.

* Jutta Kalabuch est « *Budget Analyst* », ministère des Finances, Allemagne.

D'importantes mesures d'assainissement des finances ont été appliquées dans les années 90, notamment celles-ci :

- gel du budget et réduction générale des dépenses totalisant 14 milliards de marks de 1990 à 1999, soit environ 0.3 % du budget total de ces années ;
- aide de 2 milliards de marks par l'intermédiaire du *Programme fédéral d'assainissement des finances* en 1993 ;
- aide totalisant 16.8 milliards de marks (environ 3.5 % du budget) par l'intermédiaire du *Programme d'épargne, d'assainissement des finances et de croissance* en 1994, dont un grand nombre de mesures individuelles ;
- aide découlant de la mise en œuvre du *Programme d'amélioration de la croissance et de l'emploi* en 1997, totalisant 22 milliards de marks, soit environ 4.5 % du budget.

Les effets de ces mesures de réduction des dépenses ont toutefois été de courte durée. Dans certains cas, les mesures ont même contribué à une hausse des dépenses dans les années suivantes, ou ont servi à combler les écarts attribuables à des tendances cycliques défavorables (par exemple le début de la récession en 1993). L'administration fédérale a aussi réduit le déficit par la vente d'un grand nombre de biens, ce qui n'a pas assaini les finances publiques de façon durable, mais a plutôt donné lieu à un déficit annuel récurrent. Le seul moyen de combler ces écarts était l'application de mesures durables.

2. Fondement et orientation des changements de politiques

Huit ans après l'unification, l'Allemagne se trouvait encore dans une situation financière et macro-économique difficile, qui s'est reflétée de façon particulière dans le budget fédéral de 1999 :

- le taux de chômage restait élevé, comme les dépenses liées au marché du travail. Dans l'Allemagne unifiée, le taux de chômage est passé de 7.3 % en 1991 à 11.1 % à la fin de 1998. En 1998, le taux de chômage atteignait environ 9.4 % dans l'ex-Allemagne de l'Ouest et environ 18.2 % dans l'ex-Allemagne de l'Est ;
- l'érosion constante de l'assiette fiscale ;
- le manque de provisions pour couvrir les garanties accordées aux fins des crises financières internationales.

Dans ce contexte, il a fallu renverser la tendance observée en matière de finances fédérales, qui commençait à devenir désavantageuse – aussi par rapport

aux autres paliers de l'administration. La nécessité d'un revirement financier est démontrée dans le tableau 1 qui montre une comparaison des diverses variables de la politique financière durant les années 1980, 1991 et 1998.

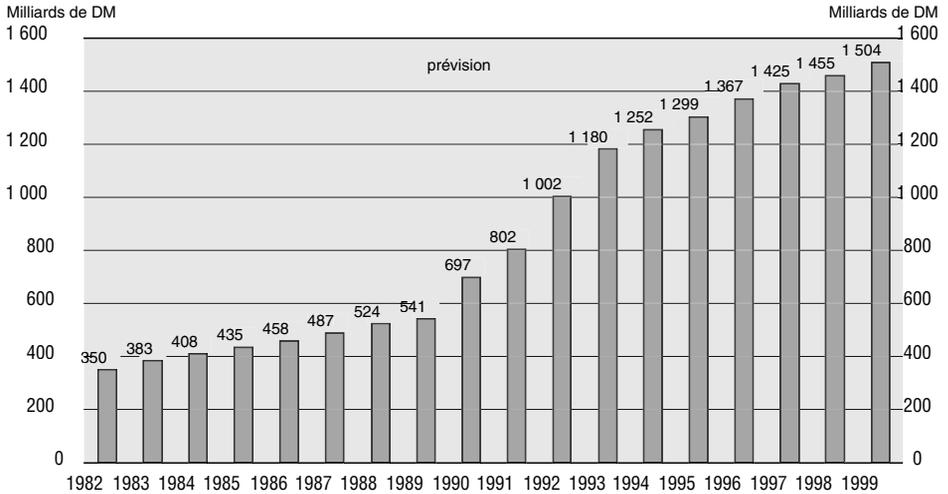
Tableau 1. Variables clés de la politique financière

Budget fédéral		1980	1991	1998
Niveau d'endettement (incluant des fonds fédéraux spéciaux)	Milliards de marks	233	680	1 454
Part de la dette fédérale dans la dette publique totale	%	50.4	58.4	64.4
Dette fédérale en % du PIB	%	15.8	23.2	38.4
Frais d'intérêt	Milliards de marks	14.0	41.5	79.1
Part des frais d'intérêt dans les dépenses totales	%	6.4	10.3	17.3
Part des recettes fiscales consommée par les frais d'intérêt	%	7.9	13.1	23.2
Part des dépenses couvertes par les recettes fiscales	%	81.6	79.1	74.7
Part de l'administration fédérale dans l'équilibre financier du budget total du secteur public	%	48.4	46.6	96.2

Durant la période examinée, le niveau d'endettement de l'administration fédérale a plus que sextuplé. Cela se reflète presque exactement dans l'évolution du fardeau des frais d'intérêt dans le budget fédéral au cours de la même période (voir les tableaux 1 et 2). Les frais d'intérêt représentent maintenant presque un quart des recettes fiscales. Un quart des dépenses du budget fédéral ne sont plus financées par les impôts, mais par d'autres recettes – particulièrement des recettes uniques, par exemple, les produits des privatisations et de la vente d'autres biens – et par des emprunts.

Compte tenu des interrelations macro-économiques, de l'obligation de respecter les règles du Pacte de stabilité et de croissance de l'Europe et de maintenir de façon durable le niveau d'emprunt net sous la limite établie dans l'Article 115 de la Constitution (en vertu duquel les investissements ne doivent pas dépasser l'emprunt net), un assainissement durable des finances publiques s'imposait.

Graphique I. Évolution de la dette de l'administration fédérale depuis 1982



* incluant les fonds fédéraux spéciaux

En freinant constamment les déficits du secteur public, le *Zukunftsprogramm 2000*, ou Programme 2000 pour l'avenir, adopté à l'été de 1999, permettra un assainissement systématique des finances publiques tout en stimulant la croissance et en améliorant le climat d'investissement grâce à la mise en œuvre d'une réforme fiscale complète.

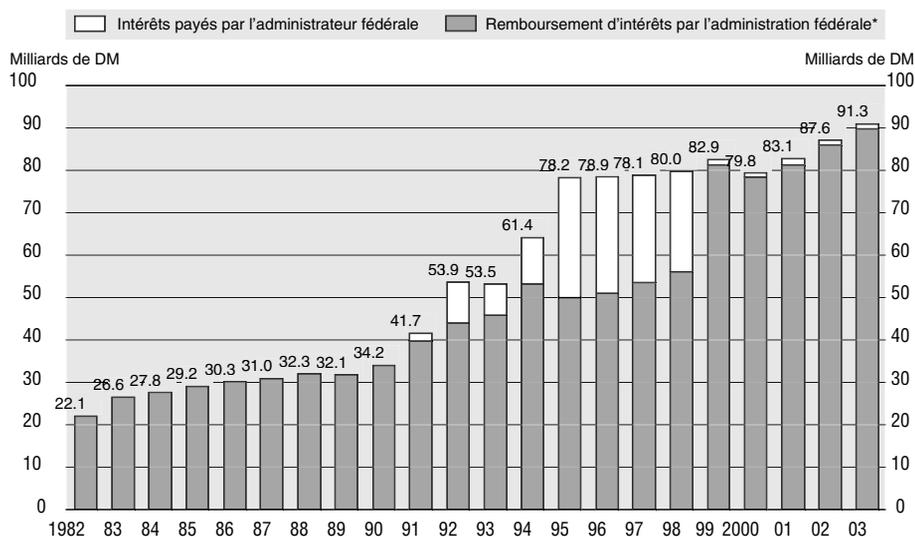
3. Le double objectif financier des politiques fiscales et budgétaires

La politique financière de l'administration fédérale vise deux objectifs. Le premier est l'assainissement des finances publiques par la présentation en l'an 2006 d'un budget sans emprunt net. Le deuxième est l'amélioration de la situation générale des commerçants et des contribuables, par une réduction durable des impôts. Les limites strictes en matière de dépenses détermineront l'ampleur des mesures fiscales futures ; les baisses d'impôt ont pour but de renforcer la position industrielle de l'Allemagne et de relancer l'emploi. L'atteinte de ces objectifs financiers nécessite la réalisation de réformes structurelles.

4. Assainissement des finances publiques par le *Zukunftsprogramm 2000*

Dans le cadre du *Zukunftsprogramm 2000*, l'administration fédérale a proposé un programme complet d'austérité dans son budget de l'an 2000 dans le but de

Graphique 2. Évolution des frais d'intérêt de l'administration fédérale depuis 1982



* Remboursement d'intérêt par l'administration fédérale pour les fonds spéciaux suivants :

- Fonds de l'unité allemande
- Erblastentilgungsfonds (ELF)
- Fonds des chemins de fer fédéraux (BEV)
- Fonds de l'électricité produite par le charbon

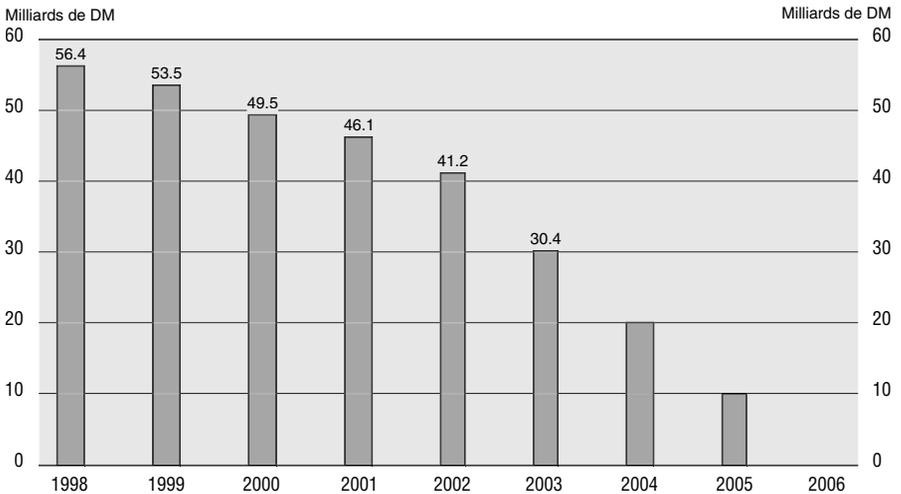
En vertu de la loi sur l'absorption par la dette fédérale des dettes des fonds spéciaux, depuis 1999, le Erblastentilgungsfonds, le Fonds des chemins de fer fédéraux et le Fonds de l'électricité produite par le charbon ne reçoivent plus de remboursements d'intérêts sur les dettes des fonds spéciaux absorbées par l'administration fédérale sont maintenant versés de la même manière que les intérêts sur la dette fédérale.

régler les problèmes structurels du budget fédéral avec les épargnes réalisées d'un montant de quelque 28 milliards de marks en l'an 2000, et environ 46.5 milliards de marks en 2003. Cela correspond en l'an 2000 à environ 5.5 % du budget total et 0.7 % du PIB, et en 2003, à environ 8.5 % du budget prévu et 1 % du PIB. Le Programme d'assainissement des finances est donc conçu pour s'étendre sur plusieurs années. Les deux-tiers des mesures seront mises en œuvre dans le cadre du budget annuel normal et l'autre tiers a été inscrit dans la loi. Le principal objectif visé est de présenter en 2006 un budget équilibré ne comportant aucun nouvel emprunt (voir graphique 3).

4.1. Dispositions institutionnelles

Vu l'ampleur de la tâche, les mesures d'épargne ont été conçues conjointement dès le début par l'ensemble des ministres du Cabinet. Les épargnes qui

Graphique 3. Évolution prévue des nouveaux emprunts de l'administration fédérale jusqu'à 2006



doivent être réalisées pour assainir de façon durable les finances publiques (30 milliards de marks en l'an 2000, jusqu'à 50 milliards de marks en l'an 2003) ont donc été réparties entre tous les ministères en fonction de leur part du budget total de 1999. En consultation avec le Chancelier fédéral, le ministre fédéral des Finances a demandé que tous les ministères présentent des propositions indiquant de quelle manière ils avaient l'intention de réaliser les économies prévues.

Le concept consistait à prendre les 30 milliards de marks épargnés dans le budget de l'an 2000 et à les répartir également jusqu'à concurrence de 50 milliards de marks en 2003. À la première étape, le budget de chaque ministère pour 1999 constituait le point de départ pour calculer le pourcentage de leur part dans le budget total, sauf les frais d'intérêt. Le budget fédéral de 1999 servait de budget de référence. Comme premier budget de la nouvelle administration fédérale, il reflétait un changement d'orientation par rapport aux budgets précédents. Les chiffres ainsi obtenus correspondaient à la part d'épargne de chaque ministère dans l'objectif de 30 milliards/50 milliards de marks. La somme que chaque ministère devait épargner était précisée en marks et en pfennigs. Si on se fonde sur le budget de 1999, les épargnes de 30 milliards/50 milliards de marks correspondent à une réduction des prévisions budgétaires de 7.4 %/12.3 %.

À la deuxième étape, on a évalué pour chaque ministère si des ajustements urgents devaient être apportés dans le budget de l'an 2000 et dans les plans finan-

ciers des divers ministères jusqu'à 2003. Les ajustements pouvaient porter par exemple sur des indicateurs clés (qui seraient déterminants dans les allocations de chômage, par exemple, et les subventions fédérales versées dans les fonds de pension et d'assurance). Le plan financier de chaque ministère pour les années 2000 à 2003 – établi à partir des négociations sur le budget et le plan financier de 1999 jusqu'à 2003 – a fait l'objet d'une réduction ou d'une augmentation, en fonction des variables qui devaient être ajustées de façon urgente. La somme proportionnelle des épargnes calculée à la première étape a ensuite été soustraite des crédits budgétaires de chaque ministère. Le chiffre obtenu servait ensuite à établir le cadre des prochaines discussions sur le budget.

À la troisième étape, chaque ministère devait présenter des propositions concrètes sur les réductions de dépenses. Parallèlement, le ministre fédéral des finances préparait des propositions qu'il jugeait acceptables, pour pouvoir répondre rapidement aux propositions des ministères. À partir des propositions de chaque ministère, le ministre fédéral des finances et les autres ministres ont examiné toutes les propositions pour choisir celles qui correspondaient le mieux aux objectifs d'épargne, en tenant compte des objectifs stratégiques de chaque ministère. Finalement, le Projet d'assainissement des finances publiques fut adopté à l'été de 1999.

Les grandes mesures d'assainissement des finances publiques incluaient :

- L'ajustement des pensions en fonction du fardeau démographique au cours des années à venir. L'augmentation des pensions en 2000 et en 2001 visera à assurer un revenu réel, par exemple, les pensions seront indexées en fonction du taux d'inflation de l'année civile précédente. Au même titre que les pensions, les autres avantages sociaux comme les allocations de chômage et l'aide aux chômeurs seront indexés en fonction du taux d'inflation de l'année civile précédente en 2000 et en 2001.
- Les contributions à la sécurité sociale des prestataires d'allocations de chômage seront fonction des prestations de chômage reçues. Jusqu'ici, les prestations représentaient 80 % du salaire de l'employé avant la cessation de l'emploi.
- Les subventions aux dépenses seront graduellement abolies (par exemple réduction des subventions au carburant diesel, ajustements en fonction des besoins dans la construction de logements à loyer modique).
- Réduction linéaire des emplois dans l'administration fédérale au cours des quatre prochaines années.

4.2. Mécanismes d'économie de marché

Dans le cadre d'un programme d'assainissement des finances publiques, il faut déterminer quelles sont les activités qui sont exécutées plus efficacement par le secteur privé, par l'intermédiaire de marchés, et quelles sont celles qui requièrent une intervention urgente de la part de l'administration centrale. En outre, il faut examiner si l'administration centrale peut effectuer plus efficacement ses tâches, d'une manière comparable aux pratiques du marché. À cette fin, les principes de l'économie de marché ont été inclus dans tous les éléments du programme d'assainissement des finances publiques. En voici quelques exemples :

- l'abolition des subventions ;
- la rationalisation des effectifs de l'administration fédérale ;
- l'imposition plus fréquente de frais pour les services de l'administration ;
- l'introduction des principes de l'économie de marché dans la gestion des immeubles ;
- l'ajustement des loyers des immeubles locatifs de l'administration fédérale et la vente des immeubles excédentaires ;
- le classement des tâches par ordre de priorité.

4.3. Connaissances globales acquises

Du point de vue de la viabilité politique, il semblait approprié de réduire du même pourcentage le budget de chaque ministère. Ces réductions n'ont pas seulement eu des résultats quantitatifs. Au sein des ministères, elles ont déclenché des prises de décisions politiques sur la nature et sur l'importance des réductions de dépenses. En conséquence, elles ont aussi modifié la structure globale des dépenses et fait converger l'attention sur certains points.

De plus, l'administration fédérale a agi comme pionnier en matière d'assainissement des finances publiques, et a donc exercé une pression sur les autres paliers de l'administration, qui ont réévalué leurs modes de dépenses. C'est ainsi qu'elle a propulsé son objectif, qui consistait à présenter un budget équilibré. Le budget équilibré stabilise ou réduit le taux d'endettement et, de ce fait stabilise ou réduit les frais d'intérêt dans les budgets du secteur public. Lorsque le PIB augmente, le ratio intérêts-impôts de l'administration fédérale diminue, ce qui lui donne plus de latitude en matière de politique financière.

5. Les mesures fiscales du *Zukunftsprogramm* 2000 et la réforme fiscale 2000

Le *Zukunftsprogramm* 2000 prévoit non seulement des réductions de dépenses, mais aussi des réformes fiscales exhaustives de l'impôt sur le revenu et de l'impôt des familles. À ces mesures s'ajoutaient une réforme fiscale sur le plan de l'écologie et la réforme fiscale 2000, qui portait principalement sur l'impôt des entreprises.

Tableau 2. Mesures de réforme fiscale

	Loi sur l'allègement fiscal			Réforme fiscale 2000		
	1998	1999	2000	2001	2003	2005
Déduction fiscale de base (DM)	12 365	13 067	13 499	14 093	14 525	15 011
Taux minimum	25.9 %	23.9 %	22.9 %	19.9 %	17 %	15 %
Taux maximum	53 %	53 %	51 %	48.5 %	47 %	45 %
Taux maximum des revenus de l'industrie	47 %	45 %	43 %	–	–	–
Impôt des entreprises	45 %/ 30 %	40 %/ 30 %	40 %/ 30 %	25 %	25 %	25 %

Les réformes fiscales déjà mises en œuvre par l'administration fédérale et celles qu'elle a adoptées – particulièrement la réforme fiscale 2000 (incluant la réforme sur l'impôt des entreprises), la Loi sur l'allègement fiscal et la Loi sur l'aide aux familles – représentent pour les contribuables une aide nette totale d'environ 70 milliards de marks entre 1998 et 2005.

La réforme de l'impôt des entreprises a été annoncée par l'administration fédérale le 21 décembre 1999 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Elle a pour but de promouvoir la concurrence internationale et de favoriser les investissements. En outre, la Loi sur l'impôt des entreprises doit être harmonisée avec celles des autres pays d'Europe. Cette réforme représenterait une aide nette de plus de 8 milliards de marks durant la première année.

Corée

Par
John Ming Kim*

1. Introduction

En tant qu'objectif stratégique, la répartition des ressources financières n'a pas suscité énormément d'intérêt en Corée avant la crise cambiaire de la fin de 1997. La nécessité d'établir l'ordre prioritaire de financement des projets et des secteurs a été régulièrement discutée dans les milieux universitaires et gouvernementaux, de même que la viabilité à long terme du régime national de pension et la hausse prévue des investissements dans l'infrastructure sociale. Cependant, les discussions se sont essentiellement limitées aux questions sectorielles ponctuelles sans jamais déborder le cadre plus large et plus explicite de la répartition des ressources financières – par exemple, équilibrer les besoins en financement d'un secteur avec ceux des autres secteurs entrant en concurrence pour l'obtention des mêmes ressources.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette indifférence apparente. Premièrement, le fait que la politique gouvernementale soit délibérément axée sur la décentralisation depuis quelques années déjà. Un projet qui évoquerait même très vaguement la planification centrale n'aurait pas été très bien accueilli dans ce contexte, surtout s'il s'était agi d'un projet lourd de conséquences politiques, comme l'établissement des priorités dans la répartition des ressources. De

* John Ming Kim est « Associate Fellow » au *Korean Institute of Public Finances*, Corée.

même, l'économie se portait trop bien depuis quelque temps pour qu'un exercice aussi pénible et aussi décourageant recueille suffisamment d'intérêt et de soutien. Un autre élément renforçant ce point de vue est l'équilibre ou le léger surplus du budget national que la Corée connaissait depuis plus d'une décennie. Cette excellente posture financière incitait encore moins l'administration centrale à réexaminer ses priorités.

Toutefois, la crise cambiaire de la fin de 1997 a bouleversé la situation. La catastrophe qui avait commencé par un fléchissement abrupt du marché des monnaies étrangères s'est rapidement étendue aux secteurs des banques et de l'immobilier, frappant durement, à ce qu'il paraît, l'ensemble des activités économiques. Devant une crise d'un telle ampleur, qui a rapidement été qualifiée de plus importante urgence nationale depuis la guerre de Corée, l'administration nouvellement élue a présenté un programme visant à freiner la chute libre de l'économie et à assurer une reprise rapide. Forcée à investir massivement pour mettre en œuvre les plans de restructuration dans l'ensemble du système économique, en dépit de la réduction spectaculaire de l'assiette fiscale, l'administration centrale a dû sérieusement s'attaquer à la tâche d'ajuster les priorités nationales en matière de finance.

2. Fondement de la répartition des ressources

La réaction nationale à la crise économique, dirigée par l'administration centrale, était fondée sur une restructuration de l'économie ciblée sur quatre grands secteurs, soit le système financier, le secteur des affaires, la main-d'œuvre et le secteur public. Le programme de restructuration des trois premiers secteurs nécessitait une importante aide financière de l'administration centrale. Le secteur public devait non seulement porter une large part du fardeau de la restructuration des autres secteurs, mais aussi entreprendre sa propre restructuration, du fait qu'il représentait une grande partie de l'économie.

En conséquence, la répartition des ressources financières visait quatre grands objectifs. Le premier était de ramener à la normale le plus rapidement possible le système financier et économique. À cette fin, il fallait libérer les banques et les autres établissements financiers du fardeau massif des prêts non productifs, verser les assurances-dépôts aux clients des banques qui avaient fermé leurs portes et reconstituer le capital de certaines banques. Des titres publics totalisant 64 billions de won furent émis pour financer ces opérations. Le rôle de l'administration centrale consistait à garantir le paiement de ces titres et à assumer le paiement des intérêts.

Le deuxième objectif était d'étendre le filet de sécurité sociale. Comme le régime public d'aide sociale de la Corée était relativement sous-développé, il était absolument essentiel de l'étendre pour que la restructuration soit possible, car les pertes d'emploi étaient inévitables. L'expansion du filet de sécurité sociale a joué un rôle crucial dans la collaboration des syndicats ouvriers coréens. Un financement accru a été accordé dans ce secteur en vue de fournir des emplois temporaires dans le cadre de programmes publics, d'offrir plus de formation professionnelle, de subventionner l'éducation des enfants des ménages à faible revenu et d'élargir les programmes de transferts pour assurer des normes minimales de subsistance.

Troisièmement, des fonds ont été accordés en priorité aux programmes de dépenses afin de relancer l'économie. À court terme, cela équivalait à utiliser la politique financière dans sa fonction anticyclique traditionnelle pour stimuler fortement l'économie. À long terme, la hausse des dépenses visait à conserver le fondement industriel de l'économie, qui risquait fort de subir une grave érosion, par suite de sa faiblesse et de la négligence entraînée par le chaos. Un autre but à long terme de la hausse des dépenses publiques était de jeter les bases de nouvelles sources de croissance durant les années à venir. L'investissement dans l'infrastructure sociale a été augmenté, de même que le financement des activités susceptibles de créer de nouveaux emplois, particulièrement dans les entreprises naissantes et les entreprises liées à la technologie de l'information.

L'objectif final de la répartition des ressources était la réforme du secteur public. La crise nationale a été le principal élément forçant le pays à s'attaquer sérieusement à la correction des déficiences qui s'étaient accumulées au fil des ans dans le secteur public. Pour des raisons purement économiques, et du fait qu'elle dirigeait un pénible processus de restructuration, l'administration centrale était moralement tenue de donner l'exemple aux autres secteurs. Cela était particulièrement important dans le contexte politique et culturel de la Corée. Contrairement à ce qui se passait dans les autres secteurs, l'effort était axé à la fois sur la réduction des dépenses et l'augmentation de l'efficacité, et sur le maintien du niveau de services offert à la population.

3. Étendue de la répartition des ressources financières

Conformément aux orientations stratégiques exposées plus haut, la composition du budget national a subi d'importants changements, qui sont présentés dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1. **Changements des grands postes budgétaires, 1996-2000**
(en milliards de won)

Budget Expenditure Category		Fiscal Year				
		1996	1997	1998	1999	2000
Restructuration financière	Restructuration financière	SO	SO	3 600	5 318	5 955
Filet de sécurité sociale	Assurance-chômage	SO	SO	5 663	9 585	6 418
	Aide sociale	3 524	4 039	4 553	5 060	5 724
Relance budgétaire	Aide aux PME	2 489	2 853	3 909	4 490	3 782
	Infrastructure	8 148	10 130	11 500	13 409	14 077
Investissements dans l'avenir	Science et technologie	2 380	2 773	2 702	3 106	3 531
	Technologie de l'information	328	474	770	1 200	1 108
	Environnement	1 658	2 174	2 359	2 296	2 757
Dépenses publiques	Éducation	15 565	18 171	17 486	17 903	19 172
	Défense nationale	12 736	14 351	14 376	14 337	15 043
	Salaires de la fonction publique	7 886	8 568	8 245	7 760	8 645
	Police	1 125	1 210	1 170	1 170	1 172

Nota : Les chiffres incluent les dépenses des comptes généraux et les budgets spéciaux. Seuls les postes budgétaires ayant fait l'objet de décisions importantes figurent dans le tableau. Le total de la colonne n'équivaut pas au budget total de l'année financière en cause. En Corée, l'année financière et l'année civile sont identiques.

Le tableau montre que les paiements d'intérêts sur les titres publics émis aux fins de la restructuration financière ont enregistré une hausse constante depuis 1997, car des titres totalisant 64 billions de won ont été émis entre 1997 et 1999.

De même, le poste Chômage reflète le taux de chômage, qui a bondi pratiquement du plein emploi avant la crise à un sommet de 8.7 % en février 1999. Les fonds ont été affectés principalement à des mesures temporaires de lutte contre le chômage croissant, notamment la création d'emplois temporaires dans le cadre de programmes publics, de formation professionnelle et d'aide à la recherche d'emploi. La chute observée dans le budget de l'an 2000 reflète la chute du taux de chômage due à une nette reprise de l'économie, qui est passée d'une croissance négative de 5.8 % en 1998 à une forte croissance positive en 1999.

En plus de prendre des mesures de lutte contre le chômage, l'administration centrale a renforcé le filet de sécurité sociale par des mesures plus actives d'aide

sociale. Contrairement aux programmes de lutte contre le chômage, les dépenses de ce poste budgétaire ont continué d'augmenter en l'an 2000 en dépit de la reprise économique. Cela reflète en grande partie l'élargissement de l'écart dans la distribution des revenus, alors que l'économie se dirige rapidement vers un système plus axé sur le marché.

La relance budgétaire visant à soutenir une économie affaissée est venue du soutien accru accordé aux petites et moyennes entreprises (PME), comme le montre l'importante augmentation observée après 1997. La chute enregistrée en l'an 2000 s'explique par la diminution du crédit temporaire offert aux PME pour les aider à résoudre leurs problèmes de liquidités. La relance budgétaire est aussi attribuable à une forte augmentation des dépenses en matière d'infrastructure sociale, et principalement à la construction d'un nouveau réseau de transport, y compris des routes, des chemins de fer, des ports et des aéroports. Ces investissements ayant un effet immédiat sur la relance de l'économie, ils sont entrepris dans le but d'accroître l'efficacité dans tous les secteurs économiques par la réduction des coûts de transport et d'entreposage.

L'urgence des interventions rendues nécessaires par la crise n'a pas fait oublier l'importance des investissements à long terme. Dans le domaine de la science et de la technologie, le financement de la recherche et du développement a connu des hausses constantes, même si des réductions ont été effectuées en 1998 au plus fort de la crise économique. Les dépenses en technologie de l'information ont aussi augmenté rapidement, en grande partie grâce à de nouveaux investissements dans des réseaux de communications à haute vitesse. L'environnement est un autre domaine qui a bénéficié d'un soutien financier accru.

L'augmentation des dépenses dans ces secteurs découle principalement de la réduction ou du gel des dépenses publiques. Il est vrai que les réductions effectuées dans les budgets de l'éducation et de la défense nationale en 1998 ou en 1999 ne sont pas très élevées en chiffres absolus. Cependant, comme ces postes budgétaires ont toujours été très rigides, le simple fait que les dépenses aient été réduites revêt un caractère symbolique, surtout en ce qui concerne le budget de la défense nationale, dont le budget a été réduit en 1999 pour la première fois dans l'histoire du pays. Durant la crise, la fonction publique a fait de grands sacrifices au chapitre des réductions de salaires pour faciliter la restructuration de l'économie. La forte augmentation de l'an 2000 s'explique par le rétablissement des anciennes échelles salariales. Une autre raison de cette augmentation est la mise en œuvre d'un programme ayant pour but de hausser graduellement les échelons inférieurs de salaires de la fonction publique pour les harmoniser avec

les échelles salariales du secteur privé ; ce programme fait partie de la réforme visant à rendre plus concurrentiel le secteur public.

4. Dispositions institutionnelles

Pour apporter des changements aussi radicaux au budget national, au lieu de modifier graduellement le processus existant, il a fallu désigner une autorité budgétaire et lui accorder les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre rapide de ces changements. L'administration centrale nouvellement élue a aussitôt profité de la situation de crise pour mettre en œuvre des changements, et a rapidement entrepris la réorganisation de sa direction, pour l'orienter vers les nouvelles priorités nationales.

Elle a donc transformé la Commission de la planification et du budget (CPB) en une commission spéciale relevant directement du président. La CPB assumait la direction du processus budgétaire et détenait le pouvoir final de décision relativement au budget de la direction. De plus, la CPB recevait le mandat de diriger le programme de réforme du secteur public. Cependant, la préparation du budget national relevait toujours du Bureau du budget national (BBN), qui était alors placé sous la supervision technique du ministère des Finances et de l'Économie. Toutefois, le BBN était à toutes fins pratiques sous la supervision directe de la CPB jusqu'à la fusion des deux organismes et la création du ministère de la Planification et du Budget, lors de la deuxième réorganisation de l'administration centrale en mai 1999.

Sous la gouverne de la CPB et du BBN, et ensuite du MPB, la répartition des ressources était nécessairement un processus centralisé. Au lieu de simplement exiger des changements, ces organismes ont déployé énormément d'efforts pour obtenir la coopération et la compréhension de la population ainsi que des ministères, des organismes et d'autres éléments du secteur public qui seraient touchés par le changement de l'ordre de priorité des projets financés. Ces questions ont fait l'objet de discussions et de consensus lors des réunions hebdomadaires du Cabinet dirigées par le Président, des réunions régulières des ministères à vocation économique, et par d'autres voies de communication à l'échelle ministérielle et vice-ministérielle.

En plus de consulter fréquemment les responsables du budget des autres ministères et organismes, la CPB (MPB) a aussi établi des voies de communication officielles et non officielles permettant à la population et à une gamme plus large de groupes d'intérêt de manifester leurs inquiétudes. Cela incluait des auditions sur le budget avec les maires et les gouverneurs des provinces, des audiences

publiques auxquelles pouvaient participer les universitaires, les fonctionnaires et d'autres personnes, de même qu'un bulletin Internet de discussion sur le budget et la réforme de la fonction publique. Dans l'ensemble, le but visé était d'obtenir la participation et la rétroaction d'une tranche de la société qui soit la plus large et la plus représentative possible concernant les priorités des dépenses du pays et la manière dont est dépensé l'argent des contribuables.

En Corée, le processus budgétaire annuel commence au mois de mars, avec l'expédition aux ministères et organismes concernés des lignes directrices sur le budget préparées par l'autorité budgétaire. En 1998 et en 1999, les lignes directrices émises par la CPB stipulaient que les ministères devaient maintenir l'augmentation annuelle de leurs budgets au-dessous d'un certain seuil, sauf en ce qui concerne les priorités définies plus haut, soit la restructuration financière, le filet de sécurité sociale, l'infrastructure sociale et la technologie.

Pour aider les ministères à fonctionner avec des budgets plus serrés, on a introduit le système des plafonds budgétaires pour certaines parties du budget. Premièrement, on a modifié le processus budgétaire pour permettre le traitement distinct de projets pluriannuels (par exemple, projets de construction à grande échelle de l'infrastructure sociale) ou de programmes de dépenses annuelles régulières (par exemple, entretien des monuments nationaux). Pour les projets entrant dans cette catégorie, seuls les plafonds budgétaires seraient fixés, et les dépenses détaillées seraient établies par le ministère ou l'organisme en cause. Des plafonds globaux étaient aussi appliqués aux dépenses normales de fonctionnement (transport, installations, produits consommables, etc.) des ministères. En 1999, on a demandé aux ministères d'accepter une réduction de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement.

5. Évaluation et mesure du rendement

L'évaluation régulière du rendement des ministères et des organismes prenait autrefois la forme de vérifications internes et externes réalisées par le Conseil national de vérification et d'inspection et le Bureau du Premier Ministre. Cependant, ces vérifications et ces inspections n'étaient pas effectuées dans un but de répartition des ressources financières.

À l'heure actuelle, l'évaluation et la mesure du rendement aux fins de la répartition de ces ressources est effectuée par le Bureau de gestion du budget du MPB, qui vient d'être créé à cette fin. Ce Bureau est responsable des études préliminaires de faisabilité concernant les grands projets de l'état, et il assure le suivi des

dépenses des grands projets pluriannuels. Le Bureau étant à court de personnel, il peut difficilement étendre ses activités à d'autres secteurs des dépenses publiques. Ses évaluations servent de fondement aux modifications législatives qui doivent être apportées, et elles sont aussi intégrées aux décisions d'ordre budgétaire portant sur les années suivantes.

Le Bureau de réforme de l'administration centrale du MPB réalise actuellement une étude sur un budget axé sur le rendement qui serait appliqué dans l'ensemble de l'administration. Une fois l'étude terminée, les recommandations seront soumises au processus législatif.

6. Comptabilité d'exercice et budget pluriannuel

Le Bureau de réforme de l'administration centrale a reconnu qu'il fallait adopter la comptabilité d'exercice pour accroître la transparence et l'efficacité financières. Un comité créé à cette fin en décembre 1998 a commandé une étude sur l'adoption de la comptabilité d'exercice par l'administration centrale. Deux administrations locales ont été choisies pour participer à l'étude pilote, et une autre étude semblable a été commandée. Après l'examen des recommandations de l'étude et des résultats des études pilotes, il est prévu que les administrations locales adoptent la comptabilité d'exercice en 2002 et que l'administration centrale l'adopte en 2003.

La nécessité d'une planification pluriannuelle explicite a été reconnue dès le début de la crise économique, principalement parce que pour surmonter la crise, il aurait fallu que le budget national enregistre pendant plusieurs années un déficit correspondant à 3 ou 4 % du PIB. En conséquence, la CPB élaborait à la fin de 1998 un plan financier à moyen terme, qui prévoyait le retour à l'équilibre budgétaire en 2006 et l'élimination de la dette publique en 2016. Ce plan ne contenait pas d'informations détaillées sur les postes de dépenses, mais il incluait les grandes lignes des dépenses publiques et établissait les priorités des dépenses de l'état pour les cinq années à venir. Bien que ce plan financier à moyen terme n'ait pas force de loi, il a prépondérance sur les budgets annuels, qui respectent les orientations stratégiques du plan pluriannuel. Finalement, le plan financier à moyen terme est un instrument souple et indicatif qui doit être mis à jour chaque année pour répondre de manière appropriée aux nouvelles exigences économiques. Ainsi, la reprise économique ayant été forte et rapide en 1999, la prévision concernant l'équilibre budgétaire a été avancée de deux ans, c'est-à-dire de 2006 à 2004, par rapport à la prévision initiale.

7. Conclusion

Le récent exercice de répartition des ressources financières effectué par la Corée constituait une réaction extraordinaire à un événement extraordinaire, plutôt qu'un changement naturel dicté par l'évolution de la situation économique. Comme les décisions ont dû être prises dans une situation d'urgence nationale, l'improvisation a nécessairement été plus importante qu'elle ne l'aurait été dans des circonstances plus favorables. La crise étant aujourd'hui chose du passé, on tente de faire progresser la réforme du secteur public en intégrant le processus de changement proprement dit, y compris les décisions sur la répartition des ressources financières, aux procédures usuelles de l'administration centrale.

Suisse

Par

*Peter Saurer et Olivier Kungler**

1. Introduction

En Suisse, nous estimons que l'une de nos plus importantes réalisations des années 90 a été d'éliminer le déficit budgétaire fédéral. Notre expérience pourrait intéresser d'autres pays Membres de l'OCDE, car le processus de réduction du déficit ne s'est pas limité aux aspects techniques, il s'est également accompagné de nouvelles formes de négociations politiques. Dans une certaine mesure, notre expérience peut être vue comme un paradigme de l'économie politique.

1.1. Généralités sur les finances publiques de la Suisse

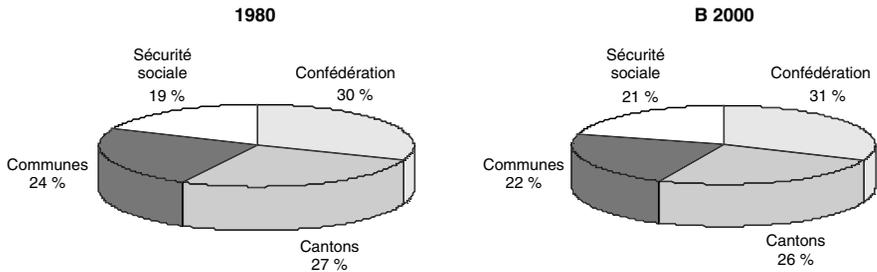
La Suisse est un état fédéral avec 26 cantons et 3 000 communes. Un réseau serré de coopération s'est tissé au fil du temps entre les trois paliers d'administration de même qu'entre ses deux paliers inférieurs. Il va sans dire que cette coopération a accru le flux des transferts. En conséquence, la part des transferts du budget fédéral (y compris celle des bénéficiaires du secteur privé) a augmenté, passant de 42 % en 1960 à 73 % cette année.

En plus des trois paliers administratifs dont il est question ci-dessus, nous distinguons dans nos statistiques sur les finances publiques un quatrième secteur, celui de la sécurité sociale. L'ajustement des comptes des quatre entités aux fins

* Peter Saurer est Directeur adjoint et Olivier Kungler est adjoint au Directeur adjoint, *Federal Finance Administration*, Suisse.

des paiements de transferts et de l'attribution des dépenses au secteur qui les finance se présente dans le graphique 1.

Graphique 1a et b. **Parts du financement des dépenses publiques 1980-2000**



Ces graphiques illustrent une stabilité remarquable dans le temps. Cependant, cette stabilité cache un fait important, soit une hausse énorme des dépenses dans le secteur de la sécurité sociale. hausse qui a été financée dans une large mesure par la Confédération et par les cantons. Ces dépenses ne sont pas attribuées à la sécurité sociale, mais principalement à la Confédération et aux cantons.

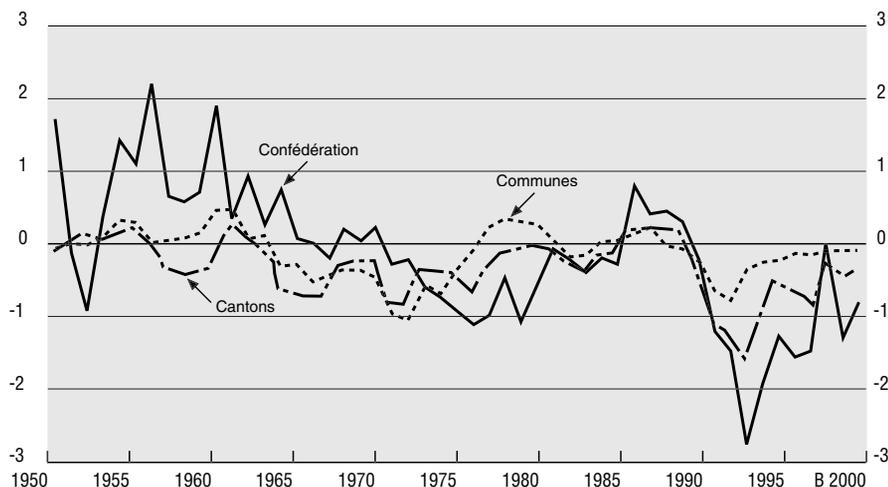
Les trois paliers de l'administration ont eu à lutter contre des déficits publics. Sur une très longue période, les déficits moyens les plus élevés en pourcentage du PIB ont été enregistrés par les cantons (0.33 %), puis par la Confédération (0.16 %) et par les communes (0.13 %). Les déficits de la Confédération ont connu les plus importantes fluctuations, l'écart-type de ces déficits s'élevant à 0.99. Des données plus récentes révèlent que la gravité du problème va en ordre décroissant, du palier fédéral, puis au palier cantonal et au palier local (voir graphique 2).

Comme le corps du texte porte principalement sur la répartition des ressources au palier fédéral, certaines questions et caractéristiques touchant les finances publiques fédérales sont présentées en plus grand détail dans l'introduction qui suit.

1.2. *Détérioration spectaculaire de la situation budgétaire fédérale jusqu'à 1998*

Les déficits et la dette publique ont atteint durant les années 90 des sommets jamais égalés depuis la Seconde guerre mondiale. Le taux d'endettement avait

Graphique 2. Déficit et surplus de la Confédération, des cantons et des communes en pourcentage du PIB, 1950-2000



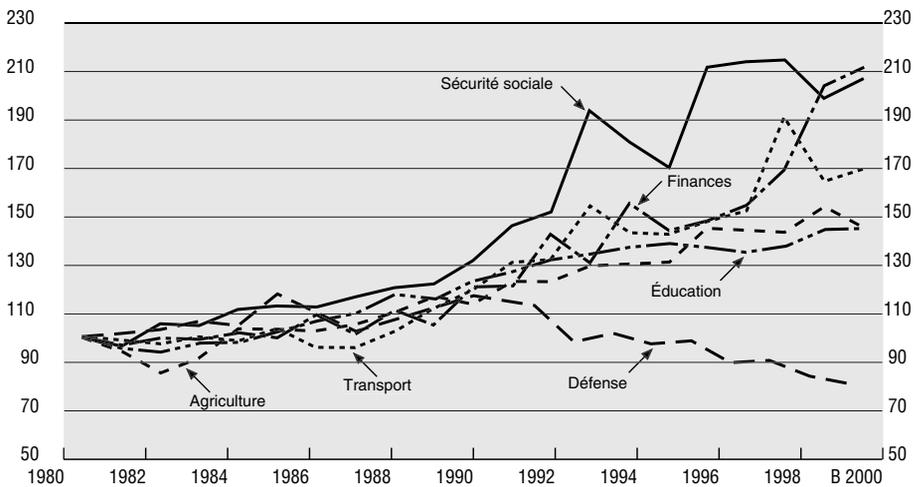
doublé et il se chiffrait à 12 points de pourcentage. Les déficits accumulés totalisaient 30 milliards de francs suisses ou 7.5 % du PIB de 1999. Cela est attribuable à une augmentation des dépenses en termes réels de 1.7 % en moyenne dans les années 80 à 2.8 % dans les années 90. De plus, la longue période de ralentissement économique qui a pris fin en 1996 est venue aggraver ces difficultés.

Le profil des dépenses publiques des vingt dernières années au palier fédéral révèle d'intéressantes caractéristiques :

- l'écart entre la tendance et les dépenses consacrées aux diverses activités était faible dans les années 80 ;
- en rétrospective, 1990 a été une année de profond changement. Depuis lors, les dépenses consacrées aux divers types d'activités publiques ont évolué de façon disparate :
 - les dépenses de *défense* ont diminué, non seulement en termes relatifs, mais aussi en termes absolus ;
 - l'autre extrême se trouvait dans les dépenses de *sécurité sociale*, et d'assurance-chômage en particulier. Au début des années 90, la Confédération a accordé des prêts au programme d'assurance-chômage, et ces prêts sont traités comme des dépenses dans les comptes fédéraux ;

- les cantons participent aux recettes fiscales fédérales (30 %) et aux retenues fiscales (10 %). Ces transferts et les paiements d'intérêts plus élevés expliquent l'évolution des *finances* ;
- les dépenses de *transport* (transport public, investissement dans l'infrastructure) ont augmenté plus rapidement que les autres dépenses.

Graphique 3. Évolution des dépenses fédérales par secteur 1980-2000 (en termes réels, indice 1980 = 100)



Avant d'examiner plus avant l'Objectif budgétaire 2001, le Programme de stabilisation et l'Ordonnance sur les finances de la Confédération, nous présentons certaines données sur les finances publiques pour illustrer l'aggravation de la situation financière de la Suisse jusqu'à 1998.

Comme nous l'avons vu, l'augmentation de la dette publique ont atteint en 1997 des sommets inégalés depuis 40 ans. Le déclin constant de la discipline financière est exprimé par les données suivantes :

- Après l'équilibre de 1990, le budget fédéral a affiché au cours des années suivantes un déficit qui a atteint son maximum en 1993 (2.2 % en pourcentage du PIB nominal) ;

- cette spectaculaire détérioration est illustrée par l'évolution de la dette fédérale brute en pourcentage du PIB, qui a plus que doublé, passant de 12.1 % en 1990 à 27.7 % en 1998.

Cette évolution des finances publiques de la Suisse contraste fortement avec le succès des programmes d'assainissement des finances publiques entrepris au même moment dans les états membres de l'Union européenne. Tous les membres de l'UE ont réduit leur déficit public général, et certains ont même enregistré un surplus.

Pour mieux comprendre le contexte politique dans lequel a été entrepris le programme d'assainissement des finances publiques de la Suisse, nous présentons une introduction au système politique de la Suisse.

2. Brève introduction au système politique de la Suisse

En Suisse, la tradition de démocratie directe est un élément essentiel du système politique, et donc de l'économie des finances publiques. En recueillant 100 000 signatures, tout citoyen peut demander une révision de la Constitution de la fédération. Toute modification de la Constitution ou des lois d'urgence qui irait à l'encontre de la Constitution doit être approuvée par les électeurs par voie de référendum. Les autres modifications de la législation fédérale peuvent faire l'objet d'un référendum si elles sont appuyées par 50 000 signatures. Ce système exerce un effet direct sur l'économie politique des finances publiques et peut aider à régler le problème mandant-mandataire qui surgit dans les démocraties représentatives. Ces caractéristiques ont contribué à la grande stabilité politique de la Suisse. Cependant, toute médaille ayant son revers, il existe en Suisse une certaine inertie. Il est évident qu'un pareil système peut à court terme faire obstacle à des réformes substantielles.

Un autre aspect important du système politique de la Suisse est le « *Konkordanzsystem* ». Contrairement au système usuel de coalition, les quatre grands partis politiques – deux membres du Parti socialiste suisse (PSS), deux membres du Parti démocrate chrétien suisse (PDC), deux membres du Parti libéral suisse (PLS) et un membre de l'Union démocratique du centre (UDC) – sont représentés au Conseil fédéral (administration centrale). Cette composition, désignée « formule magique », exerce aussi un effet stabilisateur sur le programme politique, parce qu'elle oblige sept conseillers fédéraux à faire des compromis. Les décisions trop hâtives sont peu probables ; néanmoins, bon nombre de projets peuvent perdre de la rigueur.

Avant de faire adopter un important projet de loi par le Parlement, le Conseil fédéral est tenu de le présenter aux cantons, aux partis politiques et à certains groupes d'intérêt (employeurs, syndicats, associations professionnelles) pour fins de commentaires. Si une forte opposition se manifeste, l'administration centrale peut apporter des modifications et ainsi réduire le risque d'un référendum. Cette méthode de consultation se nomme « *Vernehmlassungsverfahren* » et comme le « *Konkordanzsystem* », elle peut avoir un effet de dilution sur les décisions de l'administration centrale.

Après l'étape des consultations et des négociations, le projet de loi est souvent devenu une solution de compromis. En conséquence, les membres du Parlement ne se sentent pas obligés de voter en faveur des propositions de l'administration centrale et peuvent présenter leur propre motion. Si cette motion est approuvée par le Parlement, il ne s'agit pas d'un vote de blâme, mais plutôt comme une partie intégrante du processus politique de la Suisse.

En matière de politique financière, il convient de souligner l'importante asymétrie existant entre les recettes et les dépenses. En Suisse, la création d'une nouvelle source de recettes publiques est obligatoirement soumise à un référendum ; cependant, les nouvelles dépenses peuvent être approuvées par le Parlement, sans possibilité d'intervention des électeurs. En dépit de l'effet stabilisateur de la démocratie directe, cette asymétrie légale entre les recettes et les dépenses peut s'être répercutée de façon négative sur l'équilibre financier de l'administration centrale au début des années 90, alors que la politique financière était surtout axée sur des dépenses donnant lieu à déficit.

3. Objectif budgétaire 2001

Étant donné la spectaculaire détérioration de la situation financière de la Suisse au début des années 90, le Parlement a adopté une modification constitutionnelle établissant des principes et des cibles budgétaires. Cette modification constitutionnelle comprend deux volets. Le premier est l'établissement du principe général de saine gestion des finances publiques, par exemple, la réduction de la dette et l'équilibre budgétaire à moyen terme. Le second est l'établissement d'un calendrier détaillé de l'assainissement des finances fédérales.

Cette modification constitutionnelle a été ratifiée avec une majorité claire au cours d'un vote général de 1998. Ce vote a montré que l'assainissement des finances publiques n'est pas aussi impopulaire que certains politiciens ou certains fonctionnaires semblent le croire. Il révèle aussi qu'en Suisse, une bonne partie du déficit budgétaire structurel doit être attribué à un mécanisme démocratique indi-

rect et non direct. Il serait intéressant d'étudier la force relative des mécanismes démocratiques directs et indirects dans l'assainissement des finances publiques.

La modification constitutionnelle ne constituait que la première étape de l'assainissement des finances publiques. Rien ne garantissant l'efficacité complète des dispositions constitutionnelles, il fallait prévoir d'autres mesures. (Il est à noter qu'il n'existe pas en Suisse de Cour constitutionnelle habilitée à faire appliquer ces dispositions. Le Parlement détient les pleins pouvoirs en matière de dépenses.) Pour que la modification constitutionnelle ait un effet immédiat, il était essentiel qu'elle contenait un calendrier détaillé des activités d'assainissement des finances publiques. Plus particulièrement, un déficit budgétaire fédéral maximal de 5 milliards de FS pour 1999, de 2.5 milliards de FS pour l'an 2000, et de 2 % des recettes de 2001 ont été inscrits dans la Constitution. En outre, il est précisé dans la modification que ces objectifs budgétaires doivent être atteints principalement par la réduction des dépenses.

Même si un calendrier détaillé des activités d'assainissement des finances publiques était inscrit dans la Constitution, l'étape la plus difficile, nommément sa mise en œuvre, restait à franchir. Peu après l'adoption de la modification, le ministre des Finances a pris l'initiative de lancer le Programme de stabilisation qui est décrit ci-dessous.

4. Le Programme de stabilisation

Comme il a déjà été indiqué, l'Objectif budgétaire 2001 a été approuvé par référendum en juin 1998. Toutefois, l'objectif de maintenir le déficit à moins de 1.0 milliard (soit 2 % des recettes) était loin d'être réaliste. Pour l'année 2001, le plan financier préparé en 1998 prévoyait un déficit de 3.1 milliards. L'excédent d'environ 2 milliards ne pouvait pas être comblé par le processus usuel de planification et de budgétisation, parce que la stagnation de l'économie qui durait depuis six ans avait eu des effets défavorables sur les relations employeurs-employés. La proposition du Conseil fédéral de procéder à plusieurs faibles réductions des allocations de chômage était rejetée à l'issue d'un référendum général. Il semblait que la population refusait toute réduction des dépenses de sécurité sociale. Et comme nous l'avons déjà indiqué, le système politique et les institutions ne permettaient pas de trouver une solution.

En novembre 1997, le ministre des Finances présentait au Conseil fédéral un plan fondé sur les principes suivants :

- établir un programme compatible avec Objectif budgétaire 2001 ;

- accorder la priorité aux grands postes de dépenses que sont la sécurité sociale, le transport public et la défense ;
- stabiliser considérablement le fonds de sécurité sociale ;
- éviter d'appliquer le programme aux réformes radicales du réseau de sécurité sociale (les réformes doivent avoir lieu dans un contexte politique plus large) ;
- inclure une participation financière appropriée de la part des cantons qui, dans la mesure du possible, devrait être pleinement remboursée dans le cadre du régime de prêts entre la Confédération et les cantons ;
- regrouper toutes les mesures, afin de répartir équitablement le fardeau ;
- obtenir l'appui de tous les décideurs prenant part au processus politique.

4.1. Un programme en quatre phases

Dans la première étape, (novembre 1997), une Table ronde de débats a été organisée en vue d'atteindre un consensus. L'assemblée constituante comprenait :

- une délégation du Conseil fédéral (présidée par le ministre des Finances ;
- une délégation de la Conférence des présidents des administrations cantonales ;
- les présidents des quatre partis représentés au Conseil fédéral ;
- des délégués des organisations d'employeurs ;
- des délégués des syndicats ouvriers.

Les « règles du jeu » ont ensuite été établies. L'une de ces règles prévoyait qu'une fois que les participants à la Table ronde auraient pris une décision, chacun d'entre eux accepterait l'ensemble de la décision, et s'y montrerait favorable, tant en public que dans sa sphère d'influence. Les membres du Parlement n'ont pas participé directement aux débats. Toutefois, les présidents des commissions du budget des deux chambres fédérales ainsi que le président de la délégation des finances de l'Assemblée fédérale ont été tenus continuellement au courant des progrès réalisés.

Dans la deuxième étape, des audiences bilatérales sur les mesures proposées ont eu lieu dans un cercle plus large. Les cantons, tous les partis politiques et les associations et syndicats les plus importants ont alors eu l'occasion d'exprimer leur point de vue sur les mesures proposées. Ces audiences remplaçaient la procédure usuelle de consultation des groupes d'intérêt.

La troisième étape consistait à examiner les résultats des audiences puis à en débattre. Trois groupes de travail (sur la participation des cantons, la sécurité sociale et les autres secteurs) ont été formés en vue de préciser les répercussions financières des mesures proposées.

À la Table ronde, des débats décisifs ont eu lieu à partir des faits et des données regroupés. De manière générale, les mesures mêmes et les aspects financiers de l'ensemble du programme n'ont pas été contestés. Cependant, le calendrier et l'ensemble des mesures ont fait l'objet de longs débats très animés.

4.2. Les résultats

En avril 1998, un consensus était atteint, et à la fin de septembre, le Conseil fédéral présentait le Programme de stabilisation au Parlement. On trouvera dans le tableau suivant les mesures proposées lors des réunions de la Table ronde et l'aide totale accordée dans le cadre du budget fédéral (colonne BR) ainsi que les sommes finales approuvées par le Parlement au printemps de 1999 (colonne Parl.).

Tableau 1. Aide totale issue du budget fédéral et résultant du Programme de stabilisation

En millions de FS	1999		2000		2001		2002	
	BR	Parl	BR	Parl	BR	Parl	BR	Parl
Dépenses	702	771	1 241	1 524	1 834	2 037	1 655	2 087
Défense militaire	190	190	370	370	540	540	551	551
Défense civile	17	17	19	19	22	22	22	22
Chemins de fer fédéraux	100	100	150	150	200	200	200	200
Aide aux réfugiés		69		283		406		432
Participation des Cantons	185	185	332	332	500	500	510	510
Sécurité sociale	29	29	188	188	394	191	193	193
Réduction linéaires 3 %	181	181	182	182	178	178	179	179
Recettes	0	0	0	0	0	0	91	21
Ajustement du régime d'impôts	-	-	-	-	-	-	91	21
Aide totale du budget fédéral	702	771	1 241	1 524	1 834	2 037	1 746	2 108

Comme il est indiqué dans le tableau 1, l'aide totale pour l'an 2001 proposée par le Conseil fédéral totalise 1.8 milliard de FS :

- la défense (540 millions de FS) a subi des réductions importantes, de même que la participation des cantons (500 millions). Cette somme inclut une réduction de 250 millions de la somme transférée aux cantons par le fédéral au titre du transport public ;
- plusieurs réductions du poste de dépenses de la sécurité sociale ont été proposées par le Conseil fédéral, et l'aide totale pourrait atteindre près de 400 millions de FS ;
- les Chemins de fer fédéraux ont dû réduire de 200 millions de FS leur budget.

Comme il a déjà été indiqué, tous les partis politiques avaient convenu de la nécessité d'un Programme de stabilisation. Comme le Parlement ne participait pas au débat de la Table ronde, on ignorait encore si ses membres tenteraient ou non de promouvoir leurs propres intérêts, ce qui aurait eu pour effet de diluer l'effet global du programme.

- dans le secteur de la sécurité sociale, la proposition de retarder d'une année le rajustement des pensions, pour réaliser une économie ponctuelle de 200 millions de FS, a été rejetée par le Parlement ;
- en plus du projet de la Table ronde, le Parlement a confié au Conseil fédéral la responsabilité de couper les dépenses d'aide aux réfugiés, et de les réduire de plus de 400 millions de FS. Cependant, cette réduction a été acceptée à condition que les tensions internationales soient réduites ou inexistantes. La crise du Kosovo avait éventuellement fait chuter à 100 millions de FS la somme disponible ;
- un dernier point d'importance concerne le désaccord du Parlement et du Conseil fédéral relativement à la proposition d'apporter des ajustements sélectifs au régime d'imposition.

4.3. Les facteurs clés

Le Programme de stabilisation a assurément facilité l'assainissement des finances publiques. Voici les facteurs qui ont empêché la transformation de la Table ronde en table de discussion et le rejet de la proposition du Conseil fédéral par le Parlement.

- L'Objectif budgétaire 2001 a joué un rôle déterminant. Sachant qu'il fallait atteindre les cibles établies, les participants à la Table ronde subissaient une certaine pression.

- Tous les décideurs importants étant conviés à la Table ronde, aucune autre longue consultation, ou « *Vernehmlassungsverfahren* », n'était nécessaire et la pression était maintenue sur les groupes d'intérêt.
- Les règles du jeu étaient établies et elles ont été respectées (tous les participants à la Table ronde disposaient de la même information, et il n'y a eu aucune fuite durant toute la période des pourparlers secrets).
- Une fois qu'une décision était prise à la Table ronde, tous les participants devaient appuyer tant la mesure que l'ensemble des mesures...
- ... ce qui incitait le Parlement à ne pas réexaminer les mesures adoptées.
- Finalement, le Parlement a adopté le Programme de stabilisation dans le cadre d'une loi permettant la tenue d'un référendum sur le sujet uniquement s'il portait sur l'ensemble des mesures adoptées. Cette procédure se situe à la limite de la constitutionnalité, ce qui explique pourquoi l'adoption de ce type de programme ne doit pas devenir une habitude.

Le ministère des Finances a joué trois rôles dans la mise sur pied du Programme de stabilisation.

- Le ministre des Finances avait comme mission de créer un ensemble de mesures de stabilisation qui faciliterait l'atteinte des objectifs établis dans l'Objectif budgétaire 2001.
- Au cours de la troisième étape, lors de l'examen des résultats des audiences, le ministre des Finances a dû fournir les données techniques nécessaires aux débats de la Table ronde (par exemple, les répercussions financières des mesures proposées).
- Le ministre des Finances a agi comme médiateur chaque fois que de nouveaux fronts se formaient.

5. L'Ordonnance sur les finances de la Confédération

5.1. Une nouvelle ordonnance sur les finances

La description précédente illustre bien l'importante interaction qui a lieu entre le palier constitutionnel (Objectif budgétaire 2001) et le palier structurel (Programme de stabilisation). Sans modification constitutionnelle, toute réforme structurelle serait impossible, et sans réforme structurelle, aucune disposition constitutionnelle ne pourrait être appliquée. Nous estimons que cette interaction a été la clé de la réussite du programme de stabilisation financière de la Suisse.

À l'heure actuelle, l'administration centrale prépare la prochaine étape de son programme de stabilisation, qui lui permettra d'atteindre une stabilité financière à long terme. Lorsque le Programme de stabilisation sera pleinement fonctionnel, le déficit structurel sera éliminé. L'étape suivante consistera à empêcher la réémergence d'un déficit structurel. À cette fin, le Conseil fédéral propose une nouvelle modification constitutionnelle. Il propose l'adoption d'une ordonnance qui établit chaque année le niveau maximale des dépenses totales de l'administration centrale. Cette ordonnance ne vise pas un équilibre budgétaire annuel, mais plutôt un équilibre budgétaire sur le cycle économique. Bien que cette nouvelle ordonnance s'apparente aux dispositions budgétaires traditionnelles d'autres pays (et de certains cantons suisses), elle n'est copiée sur aucune autre ordonnance.

Selon l'ordonnance proposée, les dépenses totales d'une année donnée ne doivent pas excéder les recettes escomptées dans des conditions macro-économiques normales. La formule est la suivante :

$$G_{t+1}^{\max} = R^{\text{exp}}_{t+1} / \hat{k}_{t+1},$$

où G_{t+1}^{\max} est le plafond des dépenses publiques de l'année suivante, R^{exp}_{t+1} les recettes escomptées de l'année suivante et \hat{k}_{t+1} un indice de la position du cycle économique. \hat{k}_{t+1} est défini comme le rapport entre le PIB réel prévu à $t+1$ et la tendance du PIB réel. Durant les années de récession, k est inférieur à 1, et durant les années de croissance, k est supérieur à 1. La tendance du PIB sera calculée par des méthodes statistiques, à partir de données antérieures et de prévisions sur l'évolution du PIB réel.

5.2. Un mécanisme institutionnel de mise en œuvre de l'Ordonnance sur les finances

L'inclusion dans la constitution n'a pas assuré la mise en œuvre d'Objectif budgétaire 2001, comme elle n'assurera pas la mise en œuvre de l'Ordonnance sur les finances. Par conséquent, le Conseil fédéral propose en parallèle une réforme institutionnelle du processus budgétaire.

Ce mécanisme institutionnel est le suivant. Le budget présenté au Parlement par l'administration centrale doit respecter l'Ordonnance sur les finances pour l'année en cause. En principe, le Parlement doit aussi respecter l'Ordonnance sur les finances, sauf s'il survient des événements exceptionnels, comme une catastrophe naturelle ou une guerre. Dans tous les cas, le Parlement doit obtenir une majorité qualifiée pour adopter un budget qui contrevient à l'Ordonnance sur les finances. La majorité qualifiée constitue un obstacle qui empêche le Parlement

d'enfreindre l'Ordonnance sur les finances. Par ailleurs, elle laisse suffisamment de latitude à la Confédération pour lui permettre d'intervenir dans des circonstances exceptionnelles.

États-Unis

Par

David H. Morrison

William N. McLeod et Christopher Johns*

1. L'urgence du changement

1.1. La convergence des indicateurs finances, politique et sécurité

Avant 1988, les tentatives de fermeture des installations militaires excédentaires rencontraient énormément d'opposition. La population s'inquiétait des effets économiques défavorables de ces fermetures pour les collectivités adjacentes, ce qui retenait les militaires et les membres du Congrès de présenter de telles propositions. De plus, ces tentatives étaient perçues comme une absence d'impartialité politique dans le processus de décisions. En conséquence, la législation promulguée dans les années 70 qui imposait au ministère de la Défense américain de longues et lourdes procédures de notification et de présentation de rapports a effectivement empêché les fermetures de bases militaires. Cependant, vers la fin des années 80, la convergence de plusieurs tendances importantes en matière de finances, de politique et de sécurité internationale a révélé d'une

* David Morrison est « *Deputy Associate Director* » de la *National Security Intelligence, Office of Management and Budget*, États-Unis. William McLeod est « *Defense/Intelligence Advisor/Examiner* », Office of Management and Budget, États-Unis. Christopher Johns est « *Budget Examiner* », Office of Management and Budget, États-Unis.

manière impossible à ignorer l'urgence de fermer les bases militaires excédentaires.

La plus importante de ces tendances a été le déclin, et ensuite la fin, de la guerre froide. Le conflit avec l'Union soviétique arrivant à sa fin, les États-Unis avaient l'occasion de réduire la taille de leur force militaire et de son infrastructure de soutien – les bases, les dépôts d'approvisionnement, les ateliers d'entretien de l'armement, etc. À partir de 1990, ils ont commencé à réduire d'environ 33 % leur effectif militaire en service actif, et à effectuer des réductions correspondantes de leurs forces militaires, à hauteur de 36 % dans les unités de l'Armée, de 42 % dans les navires de combat et de 45 % dans les escadres tactiques de la Force aérienne.

La fin de la Guerre froide a aussi apporté des changements parmi le monde politique américain, qui, dans les années 80, appuyait fortement l'expansion militaire sous l'Administration Reagan, et qui souhaite aujourd'hui récolter les dividendes de la paix. Ces changements se sont manifestés par des pressions accrues de la part de la population en faveur de la conversion des installations et industries militaires en des installations productives dédiées à des activités non militaires. Les représentants du Congrès américain, ayant jusqu'ici évité d'aborder avec leurs électeurs les aspects économiques de la fermeture des bases militaires locales, trouvaient ici une justification claire (sinon la volonté politique) d'éliminer des installations militaires excédentaires, tant au pays qu'à l'étranger. Finalement, les politiciens américains ont convenu qu'il fallait maintenir une force militaire apte à réagir sur-le-champ à des crises internationales, mais disposant d'un effectif et d'une infrastructure de soutien réduits.

La troisième et non moins importante tendance révélant la nécessité de fermer des bases militaires était la nouvelle situation financière de l'administration fédérale des États-Unis, à savoir la croissance du déficit fédéral. La culmination de l'effort de défense de l'Administration Reagan au milieu des années 80 coïncidait avec l'augmentation des indemnités versées aux retraités, aux invalides et aux moins bien nantis dans le cadre des programmes de sécurité sociale et de soins de santé. Alliées à la récession économique du début des années 80 qui avait réduit les recettes, ces politiques - qui donnaient les résultats escomptés - ont provoqué des déficits budgétaires d'une ampleur qui n'avait pas été vue à Washington depuis la Seconde guerre mondiale. À la fin de la décennie, les mesures visant à limiter les dépenses fédérales et à réduire le déficit budgétaire étaient au centre du débat politique national. Ainsi ont donc convergé les indicateurs finances, politique et sécurité nationale, pour révéler l'urgence de fermer les bases militaires excédentaires.

1.2. La fermeture de bases militaires

La raison justifiant la fermeture des bases militaires excédentaires était relativement simple : il fallait réduire le gaspillage, adapter la structure des bases militaires en fonction du soutien de la nouvelle force militaire, et réaffecter les fonds épargnés par suite de la fermeture des bases à des programmes plus importants, comme la formation, les opérations et la modernisation de l'équipement.

Au ministère de la Défense, les efforts de réduction des dépenses étaient axés sur la réforme du système d'acquisition de l'armement, la simplification des activités de soutien et la fermeture des bases. Les réductions les plus lucratives et les plus attrayantes étaient les fermetures de bases. L'élimination d'unités de la force militaire réduisait aussi les besoins en matière de soutien des bases. En outre, les forces militaires des États-Unis étant réorganisées en fonction du contexte de sécurité de l'après-guerre froide, la fermeture de certaines bases militaires découlait naturellement de l'harmonisation et de l'adaptation de l'infrastructure de soutien de ces forces. Finalement, ce qui constitue un argument peut-être plus convaincant, les hauts fonctionnaires et les dirigeants du Congrès étant forcés de financer les activités militaires dans un contexte de compressions budgétaires, ils ont préféré réaffecter les épargnes résultant des fermetures de bases militaires et d'autres réformes, au lieu de réduire les programmes non militaires ou d'accroître le déficit budgétaire.

Les raisons justifiant la fermeture des bases étaient limpides et convaincantes, mais aucun représentant du Congrès ne s'est porté volontaire pour fermer une base de son district. En l'absence de volonté politique, les administrations entreprennent des procédures – dans ce cas particulier, le Congrès et le Président ont approuvé deux lois (en 1988 et en 1990) qui définissaient le processus de restructuration et de fermeture des bases militaires. Depuis sa création, ce processus n'a pas cessé d'alimenter le débat sur la défense aux États-Unis.

2. Le processus de restructuration et de fermeture des bases

2.1. La loi

La première des lois américaines concernant le processus de restructuration et de fermeture des bases a été adoptée en 1988, et elle différerait tant par sa portée que par sa nature de la loi plus complète ensuite adoptée en 1990. La loi de 1988 créait une commission spéciale parrainée par le Secrétaire à la défense, qui devait désigner les bases susceptibles d'être réorganisées ou fermées, et elle

libérait le ministère de la Défense des obligations qui avaient entravé ses efforts. Par suite de l'adoption de cette loi, une première étape a mené en 1988 à la fermeture de 16 des 495 grandes bases des États-Unis, et à des critiques sur l'équité et l'impartialité du processus. Les critiques venaient surtout du fait que les membres de la Commission étaient nommés par le Secrétaire à la défense et qu'ils présentaient leurs rapports à cette même personne. De plus, on prétendait que les fermetures concernaient des bases établies dans le district de certains membres du Congrès. En conséquence, les efforts déployés par le Secrétaire à la défense en janvier 1990 pour faire fermer d'autres bases - sans législation habilitante - ont rencontré de l'opposition et les fermetures n'ont pas eu lieu. Comme il fallait absolument fermer les bases militaires excédentaires et libérer des ressources pour financer d'autres programmes militaires, le Congrès a promulgué la *Defence Base Realignment and Closure Act* de 1990, ou Loi sur la restructuration et la fermeture des bases militaires, une loi historique qui créait une commission indépendante et autorisait la tenue de trois cycles de négociations en 1991, en 1993 et en 1995.

Ayant à l'esprit les obstacles qui avaient émergé lors du cycle de négociations de 1988 sur la restructuration et la fermeture des bases, le Congrès incluait dans la loi de 1990 un processus apolitique de sélection des bases et d'importantes dispositions sur la protection de la collectivité. En vertu de ce processus, les forces militaires (Armée, Marine, Force aérienne et Corps de marine) devaient évaluer et classer chaque base par ordre de priorité en fonction des critères suivants : valeur militaire, rentabilité en cas de fermeture, impact environnemental de la fermeture et valeur économique pour la collectivité. Au moyen de ces critères, les forces militaires ont établi des recommandations qu'elles ont présentées au Secrétaire à la défense. Ce dernier a établi une liste générale qu'il a transmise à la Commission, laquelle regroupait huit membres nommés par le Président sur recommandation de dirigeants du Congrès issus des deux partis politiques, conformément à la législation. Après avoir analysé les recommandations du Secrétaire à la défense et avoir tenu des audiences publiques, la Commission était libre de modifier les recommandations reçues. Cependant, après la publication par la Commission de la liste définitive des bases sélectionnées, le Président et le Congrès devaient accepter ou rejeter la liste dans sa totalité.

2.2. Forces et faiblesses du processus

Même si les critiques ont prétendu que le cycle de négociations de 1995 (le dernier) était entaché par des manœuvres politiques, il est clair que la loi de 1990 a permis des fermetures de bases militaires qui n'auraient probablement pas eu

lieu en l'absence de législation. Étant donné l'opposition traditionnelle à la fermeture des bases et l'absence compréhensible de volonté politique à cet égard de la part des élus, les résultats obtenus justifient clairement l'inclusion dans la loi d'un processus de sélection apolitique et la protection des collectivités défavorisées par les fermetures. La loi avait ses forces, mais aussi ses faiblesses, en ce sens qu'elle ne contenait aucune disposition sur la réaffectation des fonds épargnés par suite de la fermeture des bases militaires :

- la loi ne prévoyait aucun mécanisme d'incitation par lequel les fonds économisés grâce à la fermeture des bases militaires seraient affectés à d'importantes activités de défense ;
- le Bureau central du budget – Bureau de l'administration et du budget – ne jouait aucun rôle dans les fermetures. Le contrôle des dépenses et des épargnes résultant de la fermeture des bases se limitait à l'examen usuel par ce Bureau des propositions budgétaires annuelles du ministère de la Défense ;
- en conséquence, les dirigeants civils du ministère de la Défense ont laissé aux dirigeants militaires le soin de réaffecter à d'autres programmes les épargnes générées par la fermeture des bases. Le contrôle financier décentralisé comportait certains avantages, mais il n'incitait pas les services militaires à tenir une comptabilité exacte des épargnes générées par les fermetures.

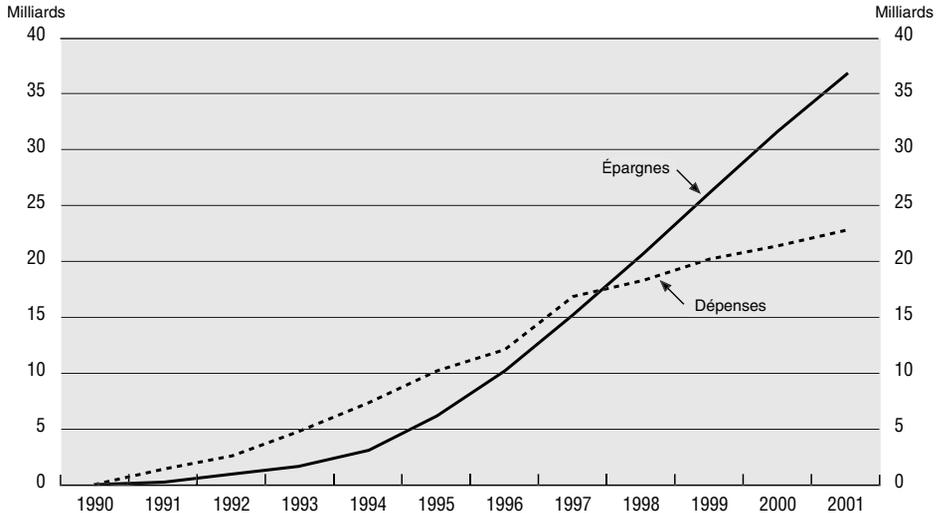
2.3. Les résultats

Le ministère de la Défense estime qu'en 2001, il aura dépensé \$23 milliards et épargné \$37 milliards par suite de la restructuration et de la fermeture des bases, réalisant ainsi une épargne nette de \$14 milliards. Après 2001, le ministère prévoit des économies annuelles de \$5.7 milliards. Cependant, ces prévisions excluent certaines dépenses fédérales qui ne figurent pas dans le budget du ministère de la Défense. Le graphique suivant illustre les prévisions des dépenses et des épargnes résultant de ces fermetures.

Changements matériels. Au début des quatre cycles de négociations, il existait 495 grandes installations militaires exploitées par des militaires américains en service actif dans les 50 états américains. Au cours de la décennie 1991-2001, le ministère de la Défense prévoit avoir fermé 97 grandes installations militaires au pays, soit environ 20 %.

Selon certaines prévisions, le ministère de la Défense aura transféré quelque 464 000 acres de terrains ainsi que des immeubles à d'autres organismes fédéraux

Graphique 1. Dépenses et épargnes liées à la restructuration et à la fermeture des bases – de 1990 à 2001



américains, aux autorités des états, aux autorités locales et au secteur privé. Une part appréciable des terrains et des immeubles (estimée à 330 000 acres) a été transférée aux réserves militaires américaines et à la Garde nationale.

Épargnes prévues. Le ministère de la Défense définit les épargnes générées par la restructuration et la fermeture des bases comme la différence entre : (1) ce qu'il aurait dépensé si la législation n'avait pas existé ; et (2) ce qu'il a effectivement dépensé (ou prévoit dépenser) à cet égard, plus les gains en efficacité qui auraient été impossibles à réaliser sans la législation. Ce processus de restructuration et de fermeture des bases engendre des épargnes parce qu'il permet au ministère de la Défense d'éviter des dépenses qu'il aurait dû faire autrement :

- *Premièrement, le processus de restructuration et de fermeture des bases élimine les dépenses liées au soutien des bases.* Après la fermeture d'une base, le ministère de la Défense n'assume plus de dépenses liées à la sécurité matérielle, à la lutte contre les incendies, aux services publics, à l'entretien des lieux, à la comptabilité, aux services de rémunération et à divers autres coûts de fonctionnement.

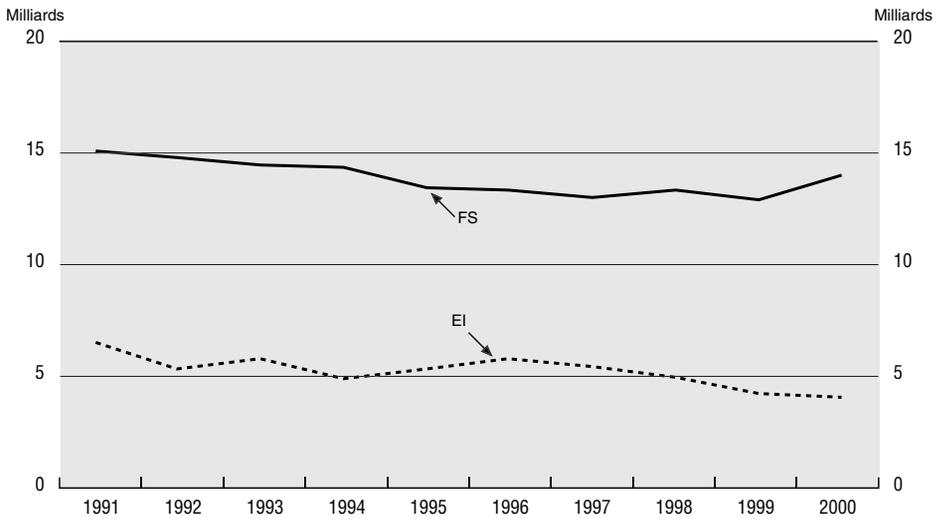
- *Deuxièmement, il réduit les coûts, parce que le regroupement a tendance à accroître l'efficacité.* Si le processus de restructuration et de fermeture des bases n'avait pas existé, il aurait été impossible pour le ministère de la Défense d'accroître son efficacité par des réinstallations et des regroupements de fonctions importantes. Par exemple, si deux activités permettant d'accomplir des fonctions similaires sont effectuées dans deux installations distinctes, chaque installation dispose d'une importante capacité excédentaire. Si le processus de restructuration et de fermeture des bases permet de regrouper ces activités dans un même lieu, et si le regroupement accroît l'efficacité opérationnelle, les gains en efficacité peuvent être attribués à ce processus.

Les épargnes résultant du processus de restructuration et de fermeture des bases se classent en épargnes récurrentes et en épargnes uniques. La plus grande partie de ces épargnes est récurrente, car elle constitue une diminution permanente et constante des dépenses prévues. Les éliminations de postes sont un exemple d'épargnes récurrentes. Les épargnes uniques ne se répètent pas d'une année à l'autre. Les annulations de projets de construction militaire en sont un exemple. Les épargnes récurrentes représentent donc la part la plus considérable et la plus importante des économies réalisées grâce au processus de restructuration et de fermeture des bases.

Toutes les organisations doivent relever les mêmes défis en matière d'estimation des épargnes. Le système comptable peut fournir des renseignements factuels, détaillés et exacts sur les dépenses. Cependant, comme toute autre organisation, le ministère de la Défense ne dispose par d'un système lui permettant d'assurer le suivi des épargnes et la réaffectation des fonds épargnés. *Il n'existe aucune piste de vérification, aucun document ni aucun compte budgétaire qui permette d'établir l'utilisation finale de chaque dollar épargné grâce au processus de restructuration et de fermeture des bases.*

Analyse. Il était prévu qu'une réduction d'un cinquième des grandes installations du ministère de la Défense aurait un net effet sur les coûts de fonctionnement et de soutien (FS) des bases. Ces coûts ont effectivement diminué, comme le montre le graphique 2. [Nota : Ne figurent pas dans le graphique les coûts liés aux fermetures des bases, comme le transport, la réinstallation du personnel et la dépollution. Ces coûts figurent dans un budget distinct conformément aux lois de 1988 et de 1990.] De 1991 à 1999, le nombre d'installations militaires du territoire américain a diminué de 18 %. Durant la même période, les coûts de FS ont diminué d'environ 15 %. Également pour la même période, les coûts d'entretien des immeubles (EI) ont diminué de 38 %, ce qui indique que le ministère de la

Graphique 2. Dépenses de soutien, en dollars constant de 2001



Défense a réalisé des économies non seulement en raison du nombre de bases qui ont été fermées, mais aussi du mauvais état de celles qui ont été fermées.

La fermeture des bases n'est pas la seule activité qui a contribué à la réduction des coûts de fonctionnement et d'entretien durant cette période. Au même moment, le ministère de la Défense avait entrepris une diminution appréciable des forces qui s'est répercutée, indirectement au moins, sur les coûts de fonctionnement. De plus, le ministère de la Défense mettait en œuvre d'autres programmes d'épargne, comme les réformes de la gestion, visant à rendre plus efficaces les opérations d'approvisionnement et de logistique. Il serait logique d'en déduire que les fermetures de bases ont entraîné une diminution des coûts de fonctionnement et d'entretien, mais si les économies réalisées ne sont pas comptabilisées avec exactitude, il est impossible de mesurer l'efficacité véritable de ces fermetures ou d'autres activités de réduction des dépenses.

La vérification des activités du ministère de la Défense par plusieurs firmes spécialisées a confirmé que les fermetures de bases avaient entraîné une réduction des coûts de fonctionnement et d'entretien. Ces vérificateurs affirment que l'absence de données comptables appropriées les empêche de tirer d'autres conclusions sur les épargnes réelles résultant des fermetures de bases et, ce qui

compte encore plus, si les sommes épargnées ont été affectées à d'autres programmes militaires. La conclusion suivante d'une étude du Bureau de comptabilité générale des États-Unis sur le processus de restructuration et de fermeture des bases est caractéristique : « Comme le ministère de la Défense compte sur les économies réalisées par les fermetures de bases pour financer ses futurs programmes de défense, dont la modernisation de l'armement, et qu'il a inclus ces économies dans ses prévisions budgétaires, il importe que les économies estimées soient corrigées pour correspondre à la réalité. Les services militaires ont effectué des mises à jour annuelles de leurs dépenses, mais non de leurs économies. L'absence de données à jour sur les économies réalisées laisse planer un doute sur l'exactitude de l'estimation des économies nettes, et les estimations devraient toujours être vues comme un ordre de grandeur approximatif. En dépit de ces omissions et de l'absence de données à jour, nos travaux antérieurs, et ceux d'autres personnes, notamment l'inspecteur général du ministère de la Défense, indiquent que les économies annuelles nettes tirées des fermetures de bases seront considérables, après l'absorption des coûts de mise en œuvre.

3. Réaffectation des économies réalisées par les fermetures de bases

Pour établir, sans données comptables fiables, si les fermetures de bases libèrent réellement des fonds qui serviront à financer les futurs programmes de défense, il faut se référer à la structure d'incitation qui a été intégrée au processus. Il est clair que la conjoncture financière et politique et le contexte de la sécurité internationale constituaient des incitations puissantes à la fermeture des installations militaires excédentaires. Nous devons donc établir si le processus de fermeture des bases – prescrit par la loi et mis en œuvre par le ministère de la Défense – incluait des incitations suffisantes à la réduction des coûts par l'élimination de l'infrastructure excédentaire et par la réaffectation des économies réalisées à d'autres programmes de défense.

3.1. Incitations à la fermeture de bases et à la réduction des coûts

L'élément le plus important du programme de fermeture des bases de l'administration fédérale américaine était l'ensemble des moyens d'incitation à fermer les installations militaires excédentaires qui était inscrit dans le cadre juridique du processus. Comme il a déjà été expliqué, la loi de 1990 établissait un processus de sélection des bases fondé sur la neutralité politique et la protection des collectivités adjacentes. En ordonnant une méthode de sélection des bases et la transparence de la prise de décisions, la loi protégeait le ministère de la Défense et les

services militaires contre les inévitables accusations de manœuvres politiques. Cette protection, couplée à des indications claires que le budget de la défense ne serait que peu ou pas augmenté dans les années à venir, a peut-être été la plus forte incitation pour les services militaires. De plus, la loi autorisait le ministère de la Défense à établir un budget distinct pour financer les fermetures de bases. Même si ce ministère n'a reçu aucun fonds additionnel pour financer les fermetures de bases, le simple fait que ces coûts étaient visibles pour le Congrès et la population constituait une forme de protection dans l'éventualité où ils auraient été plus élevés que prévu. Finalement, le ministère de la Défense a exigé que les services militaires inscrivent dans leurs propositions de budget annuel les économies prévues par les fermetures de bases. Les économies prévues au début de chaque cycle de négociations étaient soustraites des coûts prévus de fonctionnement et de construction figurant dans le plan de chaque service aux fins du programme de défense des années à venir. Les services militaires pouvaient à leur gré appliquer ces économies à d'autres programmes.

3.2. Incitations à réaffecter les économies tirées des fermetures de bases

Bien que la loi de 1990 incitait fortement le ministère de la Défense à fermer des bases, elle prévoyait peu de moyens permettant de réaffecter les fonds tirés des fermetures à des programmes militaires hautement prioritaires. Ainsi, les services militaires, qui pouvaient dépenser à leur gré les économies réalisées par les fermetures de bases, étaient peu motivés à comptabiliser les économies ou à faire rapport sur ces économies. Même s'il était stipulé dans les directives du ministère de la Défense que les services devaient réviser annuellement les économies prévues par les fermetures de bases, cela se faisait rarement. En gros, les chiffres aujourd'hui utilisés à cette fin par les services militaires n'ont pas changé par rapport aux économies prévues avant le début de chaque cycle de négociations. Une des raisons invoquées par les services militaires est l'absence d'un système comptable permettant de tenir compte des économies, les coûts de mise en œuvre d'un tel système, et le fait que la mise à jour des prévisions n'était pas une priorité élevée. Il semble donc que les services militaires craignaient que la mise à jour des prévisions d'épargne n'entraîne une diminution du budget, si les prévisions corrigées étaient considérablement plus élevées que les prévisions initiales.

4. Conclusions

Quatre leçons importantes peuvent être tirées de l'expérience de l'administration fédérale des États-Unis en matière de fermeture de bases :

- Les indicateurs finances, politique et sécurité internationale convergeaient tous vers la fermeture des bases militaires. Sans la confluence des événements, il n'y aurait eu aucune raison impérieuse d'adopter les lois sur la fermeture des bases militaires.
- Ces lois, plus particulièrement la loi de 1990, incluaient des mesures politiques et des procédures qui réduisaient au minimum le risque de conflit politique et protégeaient les intérêts des électeurs, au lieu d'établir des politiques claires sur la réaffectation des fonds à des programmes militaires essentiels. Le processus même de fermeture des bases a bien fonctionné par rapport aux tentatives précédentes.
- Avec la mise en œuvre de ces lois, les lacunes concernant la réaffectation des fonds ont dissuadé les services militaires de comptabiliser les économies réalisées par les fermetures de bases. Il est donc difficile de juger si le processus de fermeture des bases a rempli son principal objectif – celui de libérer des fonds pour les affecter à des programmes militaires plus importants.
- Le travail des services militaires a été rendu plus difficile par l'absence d'un système comptable leur permettant de suivre les économies réalisées.

La Réforme de la Gestion publique et le développement économique et social

par
*Michael Keating**

1. Introduction

La plupart des pays Membres de l'OCDE se sont efforcés au cours des 10-15 dernières années de renouveler leurs systèmes et leurs structures de gestion publique. Certains ont pris le départ plus tôt que d'autres, et les points forts ont varié selon les traditions historiques et les institutions des pays. Il n'existe pas de modèle idéal de gestion publique, mais il apparaît très clairement que les pays concernés ont suivi et continuent de suivre des approches plus ou moins communes en matière de réforme de la gestion publique. Cela tient probablement au fait que les pressions en faveur de la réforme qui s'exercent sur eux ont été plus ou moins similaires.

En fait la réforme de la gestion publique n'est pas apparue *ex nihilo*. Elle constitue fondamentalement une réaction à l'insatisfaction croissante ressentie à l'égard de la capacité qu'ont les gouvernements d'assurer le développement

* Michael Keating est « *Visiting Fellow* » à l'*Australian National University*, et Secrétaire honoraire de l'*Australian Department of Prime Minister*.

économique et social. Les pays Membres de l'OCDE entreprennent de réformer leurs mécanismes de gouvernement parce qu'ils se préoccupent des performances de leur économie, de l'évolution des besoins et des demandes qu'expriment citoyens et institutions, et du déclin de la confiance à l'égard du système politique. Les facteurs les plus importants qui ont poussé aux réformes de la gestion publique au cours des 10 ou 15 dernières années ont correspondu à tout un ensemble de préoccupations :

- le niveau de la fiscalité, du déficit budgétaire et/ou de la dette publique était excessivement élevé, et susceptible de s'aggraver si on ne faisait rien ;
- trop souvent les programmes publics n'atteignaient pas leurs objectifs, et/ou étaient peu efficaces de sorte qu'ils ne représentaient pas un bon usage des deniers publics ;
- l'appareil administratif n'était pas suffisamment sensible aux besoins des clients, y compris ceux des ministres ;
- l'administration, pour sa part, faisait partie du problème, car elle était devenue trop massive et trop encombrante.

À ces préoccupations s'est récemment ajoutée la conviction croissante que le défi le plus important auquel les pays Membres de l'OCDE sont confrontés est de parvenir à ce que le Secrétaire général de l'OCDE a appelé un meilleur équilibre entre le développement économique et le développement social. Il existe notamment le risque que l'indispensable appui du public en faveur d'une économie ouverte et de l'ajustement structurel qui en est le corollaire ne sera préservé que si la politique économique est complétée par une politique sociale efficace. Parallèlement les mesures nécessaires d'assainissement budgétaire augmentent les contraintes qui pèsent sur la politique sociale, notamment lorsqu'il apparaît que celle-ci est appelée à masquer ou à réparer les échecs de la politique économique. Mais dans l'approche traditionnelle de la politique sociale, bien des aspects sont également perçus comme faisant partie du problème plutôt que comme sa solution, car on s'inquiète de plus en plus de voir que les aides fournies diminuent l'incitation à se « prendre en charge », que les bénéficiaires acquièrent une mentalité de dépendance et sont bel et bien encouragés à vivre en marge de la société. En fait la préoccupation redistributive traditionnelle de la politique sociale est en train d'être remplacée par l'inquiétude devant l'« exclusion sociale » de certains groupes que toute une série de facteurs rend socialement marginalisés.

La présente étude a pour but d'analyser et d'approfondir le plus possible les liens entre les réformes de la gestion publique et le développement économique et social. Comment les changements dans la gestion publique ont-ils été

influencés par le développement économique et social, et réciproquement que lui ont-ils apporté ? Il est indispensable de mieux comprendre ces questions pour bien cerner le rôle de la gestion publique parmi les grands thèmes du programme d'ensemble de l'OCDE que sont l'assainissement budgétaire, la croissance économique, le développement social ainsi que la gouvernance démocratique.

Chercher à dégager les liens entre le développement économique et social et la réforme de la gestion publique soulève un certain nombre de difficultés. Premièrement, bien qu'il y ait eu de sérieux efforts d'évaluation des réformes effectuées en Australie, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, dans la plupart des pays Membres de l'OCDE on n'a réalisé à l'heure actuelle qu'une quantité limitée d'études d'évaluation, la raison principale étant que les réformes ont été lancées de manière progressive. Il s'agit en grande partie de travaux de défrichage, dont la qualité s'améliorera avec le temps. Autrement dit, les réformes sont encore suffisamment récentes pour que dans bien des cas il soit prématuré de se prononcer sur leurs éventuelles incidences. De plus leurs responsables se sont préoccupés avant tout de leur lancement et n'ont pas eu suffisamment de temps pour analyser le passé. L'ampleur d'une évaluation systématique et exhaustive d'un aussi vaste ensemble serait à elle seule décourageante et hérissée de difficultés, dans la mesure où il faudrait aborder des domaines nouveaux et mettre au point de nouvelles techniques d'évaluation. En outre, certains pays ont pu avoir des doutes sur la justification d'un tel effort, car il y avait peu de chance que les gouvernements qui étaient à l'origine des réformes souhaitent remettre en cause leurs orientations principales. Le fait que de plus en plus de pays mènent des réformes selon des directions largement similaires laisse plutôt penser qu'il y a là un indice superficiel de succès.

Deuxièmement, l'ampleur et la nature des données susceptibles d'aider à apprécier l'incidence des réformes de la gestion publique varient considérablement d'un pays Membre à l'autre. C'est là principalement le reflet des différences de rythme et d'étendue des réformes selon les pays, mais cela traduit également l'importance variable accordée à la transparence et à la responsabilisation, considérées souvent comme un moyen d'imposer une discipline à l'exécutif ou à tel ou tel gestionnaire de programme. Il s'ensuit inévitablement que dans les références à des cas précis, les pays qui ont été les plus actifs quant à la réforme de la gestion publique et à la publication d'éléments relatifs aux résultats obtenus occupent une place disproportionnée.

En troisième lieu, il est fatalement difficile de décider de ce qu'il est possible d'imputer de manière quelque peu précise aux réformes de la gestion publique,

notamment en termes de causalité. Il est certes possible de décrire les changements intervenus dans les processus de gestion et dans les intentions qui les sous-tendent, mais le point réellement intéressant concerne la différence que ces changements ont apportée quant aux éventuels résultats de la politique économique et sociale et à leur efficacité. Il est néanmoins impossible de dire avec une quelconque certitude dans quelle mesure les changements effectifs dans les politiques ou dans les résultats seraient imputables à des changements concernant les processus de gestion publique.

Notre étude cherche en outre à déceler les préoccupations qui vont apparaître à l'avenir et les réactions qu'elles pourraient susciter. Ces diverses raisons lui confèrent un certain caractère spéculatif, et nombre de liaisons examinées peuvent être plausibles ou convaincantes sans être nécessairement prouvées.

Ce qui est raisonnablement certain, c'est que le but des réformes de la gestion publique a été de favoriser de meilleures politiques, de meilleurs programmes et de meilleurs résultats. La première partie de l'étude, qui décrit les réformes, s'attache donc principalement à montrer comment les pressions s'exerçant en faveur du développement économique et social ont fortement influencé la caractéristique des réformes de la gestion publique. C'est la nature des réactions à ces demandes d'un meilleur développement économique et social formulées par le public qui fournit peut-être l'articulation la plus forte avec la réforme de la gestion publique.

Les deuxième et troisième parties de l'étude examinent plus directement la contribution des réformes de la gestion publique au développement d'abord économique, puis social. Qu'a-t-on obtenu en matière de résultats améliorés ? Les réformes ont-elles tenu leurs promesses ? Comment la gestion publique pourrait-elle continuer à évoluer en réponse aux défis qui s'annoncent ? Sur ce dernier point, la troisième partie de l'étude, consacrée au développement social, ne peut manquer d'aborder la question de ce que l'on attend d'une politique sociale et du rôle de l'état à cet égard. Cette analyse n'a cependant pas pour objet de fournir une évaluation de la politique économique ou de la politique sociale.

Ce qui ressort de tout cela, c'est que la réforme de la gestion publique est nécessairement passée d'une vision relativement étroite axée sur l'administration des programmes pour englober des questions plus générales liées à la conception d'une politique. On se rend en effet compte de plus en plus que l'aboutissement favorable ou non des programmes administratifs dépend de façon primordiale des politiques qui ont mis en place ces programmes. De même les réformes de l'administration publique ne visent pas uniquement les administrateurs du

secteur public, mais ont de plus en plus pour objet d'améliorer les incitations et de modifier les réactions des individus et des organisations du secteur privé. La réforme de la gestion publique a donc dû élargir son champ d'action de façon à englober l'appareil décisionnel et son interaction avec le reste de la collectivité.

Il en est naturellement résulté un élargissement de la visée réformes pour lui faire couvrir les grands problèmes de la gouvernance, notamment les mécanismes décisionnels et les systèmes d'information qui ont donné leur forme aux programmes de l'administration. Il s'étend même maintenant au rôle de l'état et aux relations entre la puissance publique (et les différents niveaux d'administration), les organes législatifs, les groupes d'intérêts et le public. La thèse défendue ici est que l'on ne peut faire l'économie de ce type de problèmes si on veut aboutir à un meilleur équilibre entre la politique économique et la politique sociale grâce à des actions plus étroitement intégrées ayant entre elles une meilleure complémentarité. Ce sont ces grandes questions de gouvernance, dépassant la gestion des programmes publics, qui intéressent au premier chef la question-clé : comment adapter la démocratie moderne de façon à aider les pays à résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. La dernière partie de l'étude amorce en conséquence une réflexion sur ces grandes articulations entre réforme de la gestion publique et gouvernance démocratique et sur leur portée à l'égard du développement économique et social.

En résumé le champ couvert par cette étude est forcément large, mais on s'y intéresse tout particulièrement aux points suivants :

- la façon dont les exigences de l'action gouvernementale ont influé sur les orientations de la réforme de la gestion publique ;
- la mesure dans laquelle la mise en place de nouvelles procédures et de nouveaux systèmes d'information a amélioré la qualité et la transparence de la prise de décision publique, et conduit (du moins on peut l'espérer) à une attitude plus favorable du public à son égard ;
- les perspectives d'allègement du fardeau que supporte l'état par la création de meilleures incitations à l'initiative personnelle, à l'efficacité et à l'efficacité au sein des programmes publics ;
- les liens avec la gouvernance démocratique.

2. Les contours de la réforme de la gestion publique

Pour éclairer la nature des liens qui existent entre la réforme de la gestion publique et la politique économique et sociale, le mieux est peut-être d'examiner

dans quelle mesure elles ont des fondements intellectuels communs, et sont confrontées à des problèmes interdépendants qui exigent une réponse intégrée. Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE la réforme de la gestion publique a donc entraîné un changement de mentalité de grande ampleur, pour répondre à un nouveau paradigme de la gestion publique qui s'efforce de combiner les pratiques modernes en matière de gestion et la logique économique tout en préservant les valeurs centrales du service public. Ce nouveau paradigme de la gestion publique privilégie les résultats en termes d'optimisation de la dépense publique, qu'il s'agit d'obtenir grâce à la gestion par objectifs, au recours au marché et aux mécanismes de type marché, à la concurrence et au libre choix, à quoi s'ajoutent les transferts de compétences à travers une meilleure concordance entre autorité, responsabilité et contrôle.

À la place de l'ancien paradigme, qui était dominé principalement par les processus et par les règles et mettait l'accent sur la hiérarchie, ses décisions et ses contrôles, le nouveau contexte de la gestion publique présente les caractéristiques suivantes :

- un accent mis sur les résultats exprimés en termes d'efficacité, d'efficacités, de qualité du service et de concordance entre les bénéficiaires souhaités et les bénéficiaires effectifs d'une politique ;
- une gestion décentralisée faisant mieux concorder autorité et responsabilité, de façon à ce que les décisions concernant l'allocation des ressources et les prestations de services soient prises au plus près du terrain, en ménageant des possibilités de remontées d'informations de la part des clients et autres catégories d'intérêts ;
- un accent plus fortement mis sur le client, et la possibilité de choisir qui lui est offerte par l'instauration d'une vraie concurrence au sein de l'administration ainsi qu'entre les organisations du secteur public et leurs homologues non administratifs ;
- des assouplissements permettant d'examiner des substituts plus efficaces à l'offre directe de services ou à la réglementation, tels que les instruments de type marché – redevances d'utilisation, bons (vouchers) et vente de droits de propriété ;
- une responsabilité à l'égard des résultats et du respect des voies légales, de préférence à l'application d'une série de règles précises, avec en corollaire la gestion du risque se substituant au refus du risque.

Ces changements tout à fait essentiels intervenus dans le contexte de la gestion reflètent la place éminente faite à la dimension de l'offre, qui a tant pola-