

Chapitre 2

Reconstruire les finances publiques

L'ampleur de la tâche d'assainissement budgétaire qui attend l'Irlande est considérable, le solde budgétaire sous-jacent étant brusquement devenu nettement déficitaire, alors qu'il était excédentaire. L'effort d'assainissement a déjà commencé pour remédier à cette dégradation des finances publiques par le biais d'une série de mesures budgétaires d'urgence représentant près de 5 % du PIB en 2009, mais le processus d'ajustement durera plusieurs années. Les niveaux d'endettement ont très sensiblement augmenté par rapport à des niveaux initialement bas. Pour ramener le budget sur une trajectoire viable, il faudra à la fois accroître les recettes et réduire les dépenses publiques. S'agissant des impôts, cela suppose de corriger des carences structurelles qui se sont accentuées tandis que les recettes devenaient excessivement tributaires du dynamisme des prix des logements et de la construction, qui se sont effondrés, et que l'efficacité de l'impôt sur le revenu en tant que source de recettes était sérieusement remise en cause. La Commission de la fiscalité a récemment rendu compte des propositions de réforme fiscale. S'agissant des dépenses, de nombreux programmes publics ont connu un développement excessif pendant la période de forte expansion économique, et doivent maintenant être ramenés à l'équilibre avec des ressources réduites. Dans un rapport indépendant, demandé par l'État, un large éventail de coupes dans les dépenses et de réductions d'effectifs sont proposées. Pour amortir les effets de cette diminution des dépenses publiques sur les prestations de services, des gains d'efficacité considérables devront être accomplis. Dans la mesure où la crise actuelle est en partie imputable à des lacunes de la procédure budgétaire, l'assainissement des finances publiques exigera également la mise en place de mécanismes renforcés de planification et de contrôle budgétaires, permettant de déterminer et de poursuivre des objectifs budgétaires à long terme de manière cohérente et viable.

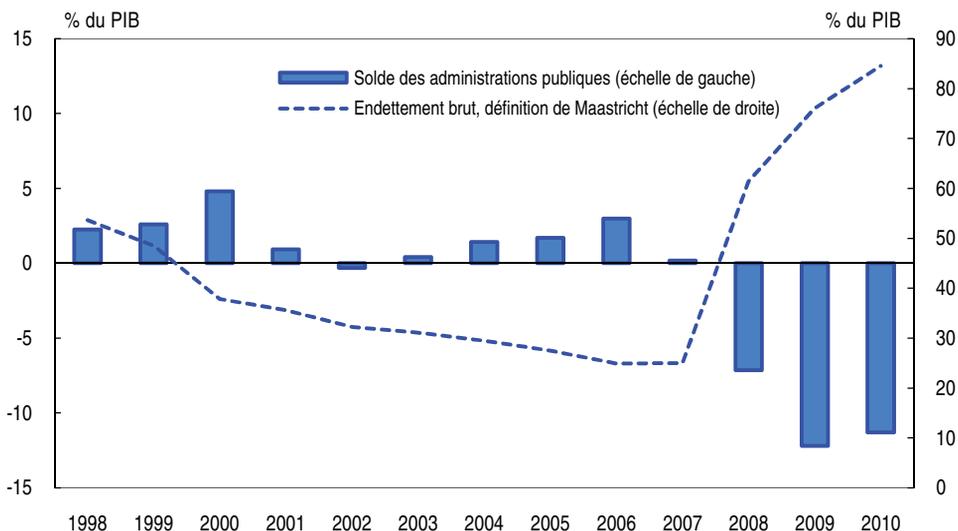
La situation budgétaire s'est brusquement dégradée

L'envolée des déficits a débouché sur des mesures d'assainissement d'urgence

La situation budgétaire s'est brusquement dégradée (graphique 2.1) : alors que l'Irlande affichait un budget quasiment à l'équilibre en 2007, elle a enregistré un déficit représentant 7.3 % de son produit intérieur brut (PIB) en 2008, et l'OCDE prévoit une nouvelle hausse en 2009, à 12.2 % du PIB. Les dépenses se sont envolées tandis que les recettes se sont effondrées (graphique 2.2). En valeur, les dépenses publiques auront connu de 2007 à 2009 une hausse sensible imputable pour moitié environ à l'accroissement des transferts liés au chômage. Le poids relatif des dépenses en pourcentage du PIB aura augmenté de l'ordre de 9 points. Dans le même temps, le ratio recettes/PIB aura nettement diminué, malgré une série de hausses d'impôts.

De nouvelles mesures ont été prises en juillet 2008 pour réduire les dépenses. Les autorités ont ensuite adopté de manière anticipée le budget de 2009 en octobre 2008, afin de collecter près de 2 milliards d'euros en année pleine (1 % du PIB) de recettes fiscales supplémentaires. Un prélèvement sur les revenus a été créé et de nouveaux impôts appliqués, entre autres, aux résidences secondaires, aux passagers des compagnies aériennes et au stationnement automobile¹. Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été relevé de 0.5 point de pourcentage. Lorsque l'ampleur de l'effondrement des recettes est devenue manifeste, de nouvelles mesures d'austérité ont été adoptées :

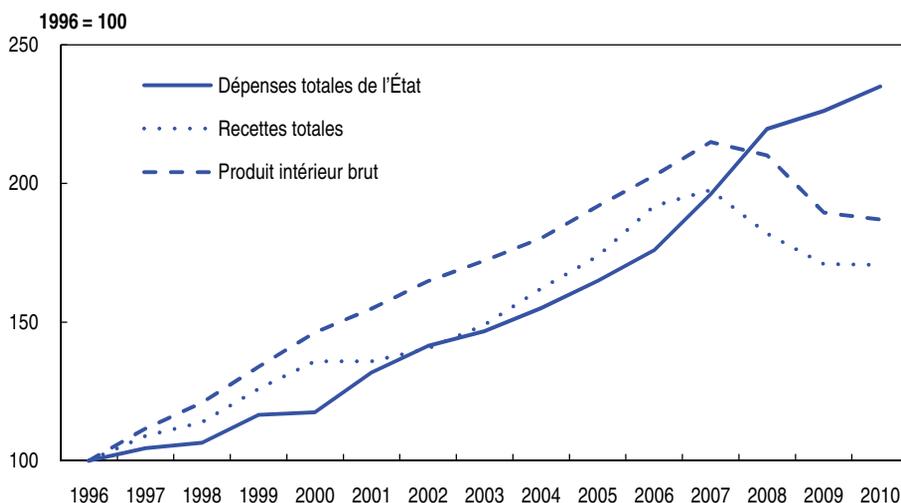
Graphique 2.1. La situation budgétaire s'est fortement dégradée¹



1. Le solde tient compte des mesures budgétaires supplémentaires définies par les autorités pour 2010 dans la loi de finances rectificative d'avril 2009.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et actualisation provisoire des prévisions du n° 85 des Perspectives économiques de l'OCDE de juin 2009.

Graphique 2.2. **L'évolution des recettes et celle des dépenses sont devenues divergentes**



Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732233446762>

En février 2009, des économies budgétaires de 2 milliards d'euros en année pleine ont été annoncées, notamment via la mise en place du « prélèvement-retraite », une retenue sur salaire liée à la retraite représentant en moyenne 7 % de la rémunération des employés des services publics. En outre, le report des prochaines négociations de l'accord salarial national ont permis de réaliser une économie de pas moins d'un milliard d'euros par rapport au scénario de référence pour 2010.

La loi de finances rectificative de début avril 2009 prévoyait des dispositions destinées à corriger le dérapage du déficit sur l'ensemble de l'exercice budgétaire à hauteur de 5 milliards EUR supplémentaires (soit 3 points de PIB) par rapport au déficit prévu en janvier. Les recettes supplémentaires provenaient essentiellement de modifications apportées aux mécanismes de prélèvement sur les revenus, de contribution aux soins de santé et d'assurance sociale liée aux salaires, par des coupes dans les dépenses courantes et d'équipement.

Ces mesures ont permis de stabiliser la situation budgétaire malgré la dégradation rapide de la conjoncture économique, de sorte que les prévisions de déficit budgétaire d'avril 2009 concernant l'exercice en cours étaient quasiment les mêmes que celles figurant dans le scénario de référence de janvier (tableau 2.1).

Le déficit budgétaire sous-jacent s'est nettement creusé

La dégradation du déficit budgétaire est en grande partie de nature structurelle. Entre 2006 et 2010, le solde budgétaire sous-jacent devrait avoir enregistré une variation proche de 10 points de pourcentage sur la base de la méthode de calcul type de l'OCDE, bien que celle-ci puisse surestimer l'ampleur du recul structurel car la baisse conjoncturelle des recettes a été particulièrement marquée. Néanmoins, les recettes sous-jacentes se sont détériorées malgré les mesures de collecte des impôts déjà en place et les dépenses ont progressé, même en tenant compte de la hausse des coûts au titre du chômage et de la progression du service de la dette.

Tableau 2.1. **Dégradation de la situation budgétaire et mesures discrétionnaires**

Solde financier des administrations publiques, en % du PIB

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévisions du budget 2009 (octobre 2008)	0.2	-5.5	-6.5	-4.7	-2.9		
Scénario de référence de janvier 2009 (prévision)		-6.3	-10.8	-12.5	-12.3	-12.3	-11.3
Coupes discrétionnaires réalisées en février 2009			1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Scénario de référence d'avril 2009 (prévision)		-7.1	-12.7	-16.2	-16.6	-13.8	-11.3
Coupes budgétaires supplémentaires d'avril			1.9	3.0	3.0	3.0	3.0
Prévision de la loi de finances rectificative (avril 2009) avec les seules mesures prévues par la loi	0.2	-7.1	-10.7	-13.2	-13.6	-10.8	-8.3
<i>Ajustements prévus à l'avenir</i>							
Ajustement de 2010				2.4	2.7	2.8	2.8
Ajustement de 2011					2.3	2.5	2.5
Ajustement de 2012						2.2	2.2
Ajustement de 2013							1.5
Prévisions de la loi de finances rectificative (avril 2009) avec tous les ajustements prévus	0.2	-7.3	-10.7	-10.8	-8.6	-5.6	-3.0

Source : Ireland – Stability Programme Update, octobre 2008 ; Addendum to the Irish Stability Programme Update, janvier 2009 ; et Macroeconomic and Financial Framework, avril 2009.

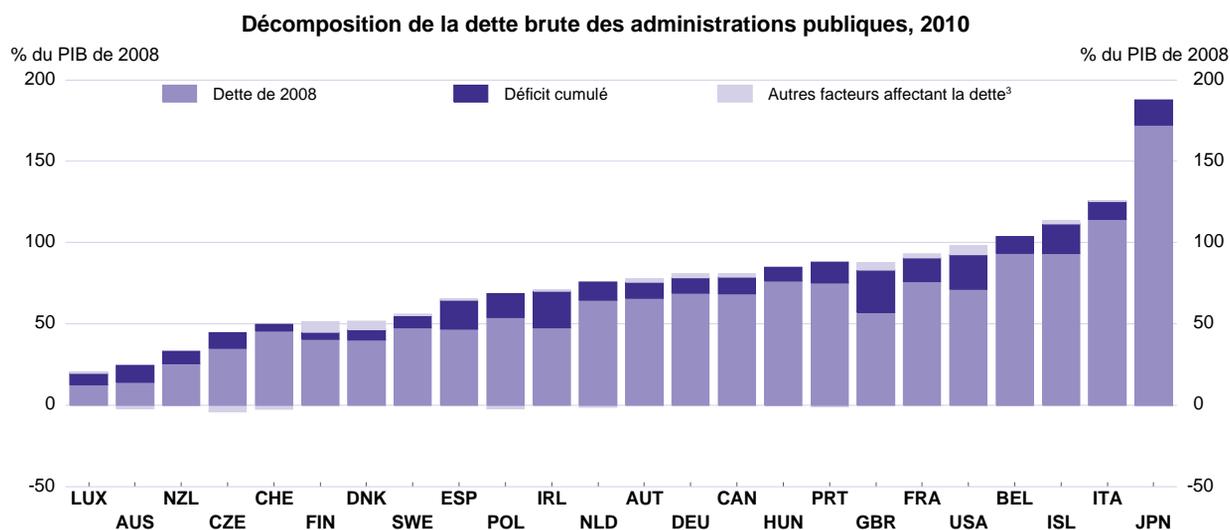
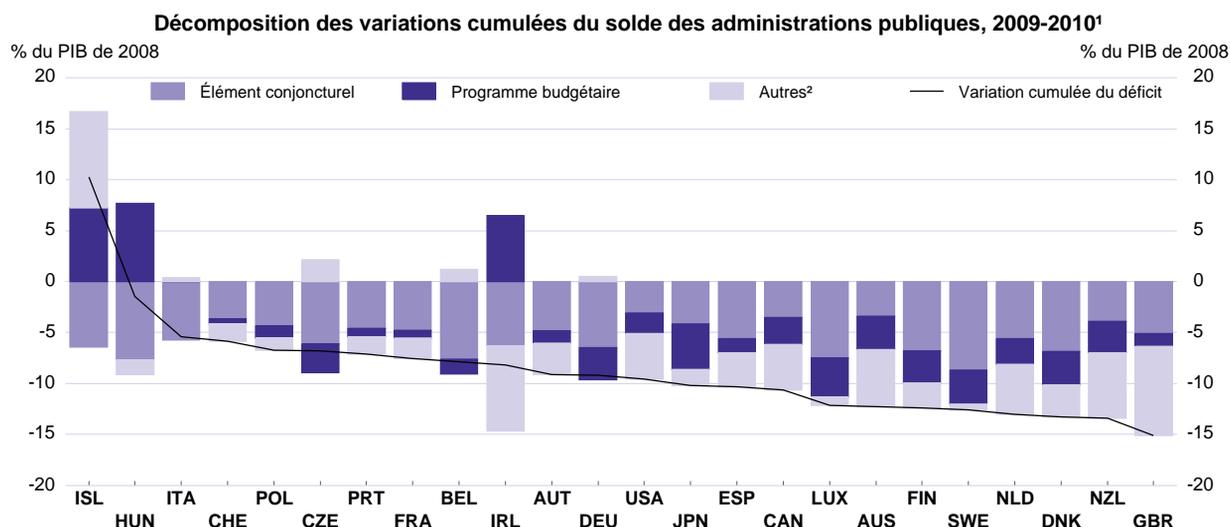
Un effet de relance anticyclique reste en place malgré les réductions budgétaires...

Les mesures discrétionnaires déjà adoptées représentent jusqu'ici une consolidation de près de 45 % du PIB d'ici à 2010. Il s'agit là d'une réponse qui singularise l'Irlande au niveau international car la plupart des autres pays ont instauré des programmes de relance budgétaire discrétionnaire, même si, dans nombre de cas, ces programmes sont de petite échelle (graphique 2.3). Cependant, le resserrement budgétaire discrétionnaire est moins important que l'augmentation globale du déficit budgétaire, ce qui signifie que le secteur public contribue à amortir l'impact du ralentissement économique sur l'activité : les autorités suppriment moins de dépenses qu'elles n'en introduisent. Il faut qu'un équilibre soit trouvé entre l'impératif de consolidation de la position budgétaire et la nécessité de ne pas exercer une incidence excessivement négative sur l'activité économique à court terme.

... mais de nouvelles mesures importantes d'assainissement sont inévitables

Des mesures d'assainissement représentant près de 5 milliards d'euros, soit l'équivalent de près de 3 % du PIB annuel au total, ont été présentées pour 2010 et 2011. Sur la base de ces mesures, conjuguées à une reprise économique présumée relativement forte et à des initiatives complémentaires au cours des années suivantes, les prévisions officielles de la loi de finances rectificatives de 2009 font ressortir un déficit budgétaire refluant à 3 % du PIB d'ici à 2013. L'ampleur globale de l'assainissement des finances publiques envisagé est considérable pour un pays de l'OCDE, et quasiment sans précédent : la plupart des épisodes d'assainissement budgétaire sont en effet d'une ampleur plus limitée et relativement brefs². L'assainissement des finances publiques qui a eu lieu à la fin des années 80 en Irlande offre sans doute la base de comparaison la plus instructive sur la faisabilité de la tâche à accomplir. Entre 1986 et 1990, le déficit structurel a été réduit de 8 points de PIB, ce qui représentait un rythme d'assainissement plus soutenu que celui prévu au départ³. Néanmoins, si cette réduction du déficit était au départ essentiellement imputable à un resserrement discrétionnaire sensible passant par une limitation des dépenses courantes, elle a grandement bénéficié à la fin de la croissance économique

Graphique 2.3. Composantes discrétionnaires, cycliques et sous-jacentes de l'orientation budgétaire



1. Somme des écarts de 2009 et de 2010 par rapport au niveau de 2008 du solde financier des administrations publiques.
2. Variation cumulée du déficit moins la somme des composantes discrétionnaire (train de mesures budgétaires) et cyclique. Ce calcul permet d'appréhender les effets de facteurs tels que les mesures budgétaires discrétionnaires autres que celles adoptées en réaction à la crise, et la disparition de la vigueur exceptionnelle des recettes.
3. Dettes de 2010 moins la somme des dettes de 2008 et le déficit cumulé de 2009-2010. Les données incluent le gonflement de la dette dû aux prises de participations dans les sociétés.

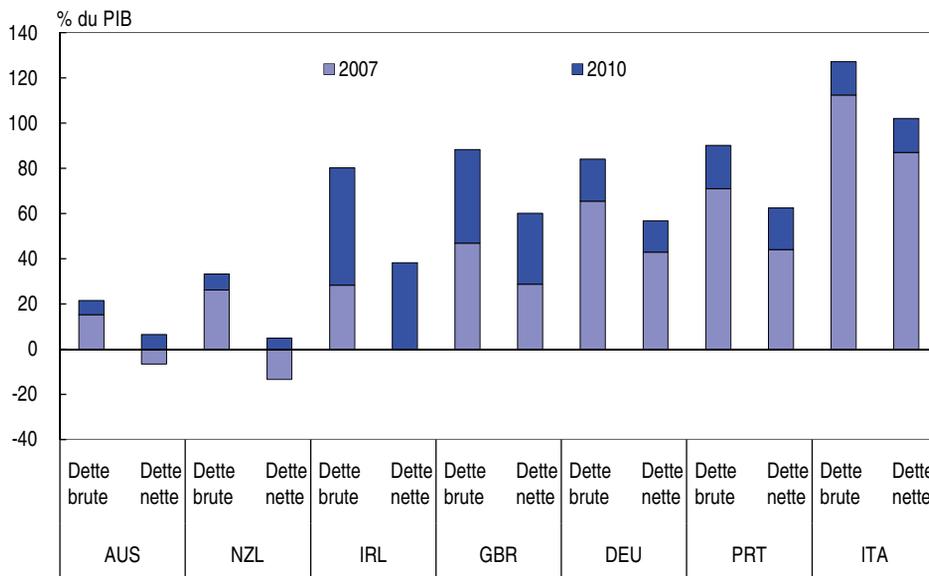
Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

rapide et de la baisse des taux d'intérêt. Ces évolutions ont débouché sur une dynamique de la dette favorable, mais il est peu probable qu'elles se reproduisent dans la situation actuelle. Pour que l'assainissement budgétaire soit durable et transparent, il importe d'éviter les « artifices » budgétaires (Koen et Van den Noord, 2005). Les autorités irlandaises se sont gardées dans une large mesure d'y recourir jusqu'ici. Si l'État a pris en charge les actifs des fonds de pension de certains organismes semi-publics, l'impact de cette mesure sur le déficit budgétaire a finalement été modeste et il a fallu en tout état de cause que les responsables précisent la façon dont ces fonds seraient organisés, gérés et financés à l'avenir.

La dynamique de la dette n'est pas viable sans nouvel ajustement budgétaire

Comparée à d'autres pays, l'Irlande semblait se trouver dans une situation favorable avec un ratio dette brute/PIB de 25 % en 2007 (graphique 2.4)⁴, ce qui aurait pu lui donner certaines marges de manœuvre budgétaires. Des excédents primaires modestes, conjugués à des déficits globaux atteignant en moyenne 1 % du PIB, étaient suffisants pour maintenir la tendance à la baisse progressive du ratio d'endettement brut au cours de la période 2003-07, compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt et de la vigueur de la croissance. Cette situation s'est toutefois dégradée rapidement depuis lors. En 2008, ce ratio était monté en flèche à 43 % du PIB, et il devrait continuer à augmenter sensiblement à un rythme rapide par rapport aux évolutions observées dans les autres pays de l'OCDE et par le passé. Selon les prévisions de l'OCDE, qui reposent sur les dispositions ayant été adoptées et intègrent les futures mesures d'assainissement, le ratio d'endettement brut dépasserait 75 % du PIB à la fin de 2010. Cette envolée de la dette résulte de la dégradation spectaculaire du solde budgétaire primaire, du ralentissement de la croissance et de la montée des taux d'intérêt. Les mesures d'assainissement budgétaire déjà adoptées ont contribué à contenir l'augmentation de la dette et à maîtriser les finances publiques. Une nouvelle phase de progression importante de la dette brute est probable du fait du financement de l'Agence nationale de gestion d'actifs (NAMA, *National Asset Management Agency*), qui n'est pas pris en compte dans les présentes prévisions, bien que cela ne devrait en principe ne pas avoir d'impact sur la dette nette car cette agence achètera des actifs.

Graphique 2.4. **Dettes brute et nette des administrations publiques**¹



1. La dette brute est fondée sur le système de comptabilité nationale (SCN) de l'OCDE.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732300126361>

La dynamique de la dette publique restera instable et la dette augmentera tant que le solde primaire sera profondément déficitaire. Le ratio de la dette brute continuera de progresser jusqu'en 2012 d'après les prévisions de la loi de finances rectificative et dans l'hypothèse où les plans budgétaires prévus pour l'avenir sont mis en œuvre, et atteindra le niveau maximum de 79 % (à l'exclusion de toute hausse future liée à la NAMA). Cet

assainissement prévu et programmé vise un solde budgétaire de 3 % du PIB en 2013, ce qui implique à cette date un solde primaire positif. Cependant, l'impuissance à réaliser l'assainissement budgétaire prévu conduira à la poursuite de l'augmentation de la dette par rapport au revenu (tableau 2.2). Si peu de l'assainissement prévu devait intervenir, le ratio d'endettement progresserait à une rythme considérable.

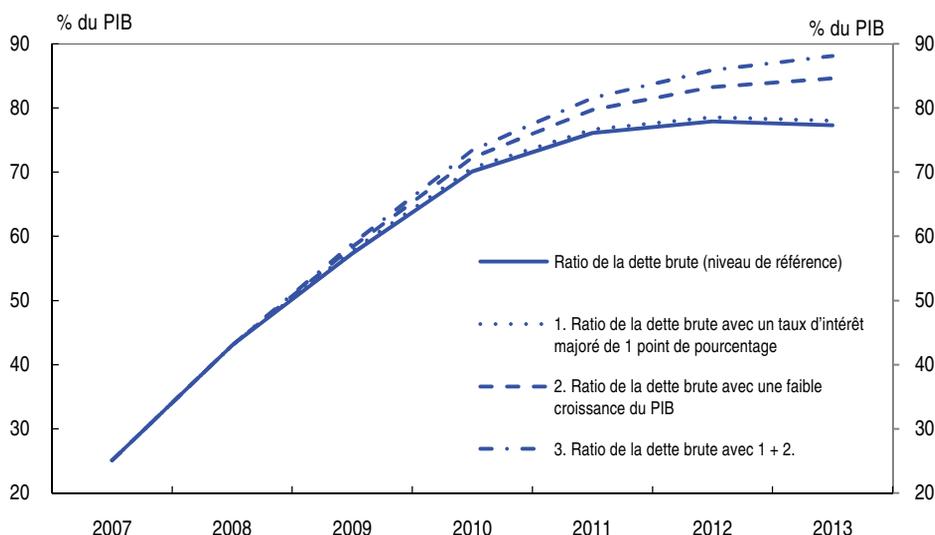
Tableau 2.2. **Faire face à une dynamique de la dette défavorable**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Trajectoire de la dette brute sans nouvel assainissement	43	59	72	85	98	112
Trajectoire de la dette brute avec pleine application des plans d'assainissement	48	59	73	78	79	77

Source : Ministère des Finances, *Cadre macroéconomique et budgétaire*, avrils 2009 et calculs de l'OCDE.

Ce niveau d'endettement, sous réserve de l'ample assainissement budgétaire envisagé, serait gérable, comparé au ratio de la zone euro dans son ensemble, qui devrait atteindre plus de 80 % du PIB d'ici à 2010. Néanmoins, la situation budgétaire à long terme de l'Irlande aura été transformée par rapport aux dernières années et, en tant que petite économie, elle sera très exposée à toute évolution défavorable des taux d'intérêt compte tenu de l'importance de sa dette. En outre, cette prévision est tributaire d'un certain nombre d'hypothèses clés : des simulations reposant sur un scénario un peu moins optimiste, dans lequel la croissance diminue de 1 point de pourcentage et le taux d'intérêt moyen sur la dette irlandaise enregistrerait une augmentation identique, font ressortir un ratio d'endettement plus élevé, qui exigerait une correction budgétaire supplémentaire importante allant au delà de celle prévue dans les plans actuels (graphique 2.5). En outre, les simulations de ce type sont statiques par nature, or l'absence de stabilisation de la dette peut en soi entraîner une hausse des taux d'intérêt. Dans la mesure où la confiance des

Graphique 2.5. **Sensibilité de la dette aux hypothèses retenues concernant la croissance, le taux d'intérêt et le solde primaire**



Note : Modèle stylisé de la dynamique de la dette pour l'Irlande illustrant les risques d'un profil d'endettement. Ces projections ne doivent pas être interprétées comme des prévisions.

Source : Calculs de l'OCDE.

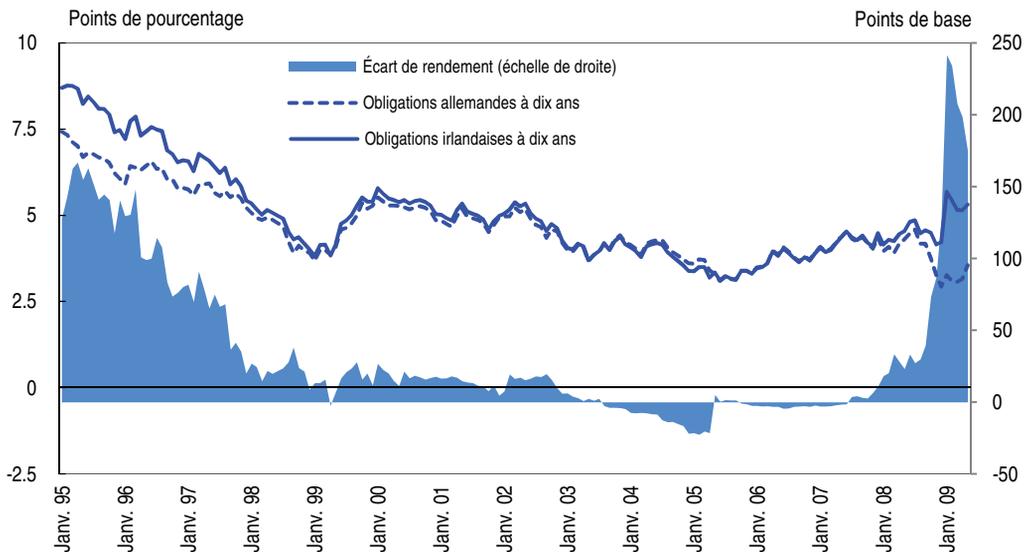
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732316881541>

opérateurs de marché dépend de la crédibilité de l'assainissement futur, il est important que les mesures propres à réduire les déficits structurels aient été précisées pour 2010 et 2011 et qu'il soit prévu de fournir de nouvelles orientations en temps voulu sur les autres plans qui seront mis en oeuvre à l'avenir.

Les primes de risque sur les obligations d'État irlandaises, mesurées par rapport aux rendements des obligations d'État allemandes, ont augmenté. Après avoir augmenté de plus de 250 points de base au début de l'année, la prime est d'environ 140 points de base, ce qui correspondait à un rendement obligataire de près de 4.6 % (graphique 2.6). Cette augmentation des primes de risque par rapport aux obligations allemandes est un phénomène observé dans l'ensemble de la zone euro, dû à un mouvement de fuite vers la qualité, à une accentuation des préoccupations en matière de liquidité et à une réévaluation des risques, qui ont débouché sur un regain de différenciation entre les titres de dette souveraine des pays de la zone euro. Néanmoins, la dégradation de la situation budgétaire et les risques liés au soutien du système bancaire ont contribué à de nouvelles hausses des primes de risque dans le cas de l'Irlande. Des analyses économétriques fondées sur l'expérience de différents pays laissent à penser que le ratio de service de la dette (mesuré par les paiements d'intérêts au titre de la dette publique rapportés aux recettes publiques courantes) a un effet non linéaire sur les écarts de rendement, qui est amplifié par le degré général d'aversion pour le risque, même si les bons résultats budgétaires de l'Irlande par le passé contribueraient à atténuer cet effet (OCDE, 2009c). L'ampleur des anticipations de déficits futurs explique pour une part importante l'augmentation des primes de risque sur les obligations irlandaises, même si la crise bancaire a lourdement pesé dans la balance et les modifications d'écarts de rendement ont souvent coïncidé avec des événements liés au système bancaire, tels que la nationalisation de l'Anglo Irish Bank ou l'annonce de la création de la NAMA.

Graphique 2.6. **Écarts de rendement sur les obligations d'État à dix ans entre l'Irlande et l'Allemagne**

Dernière observation de septembre 2009



Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732350310685>

Le soutien apporté au système bancaire se traduit par un gonflement du compte de patrimoine des administrations publiques

Le soutien apporté au système bancaire, décrit dans le chapitre 1, se répercute à divers égards sur les finances publiques. Son impact précis sur la dette publique et les engagements des administrations publiques demeure pour l'heure incertain, et n'est pas inclus dans la précédente analyse des perspectives d'évolution de la dette. Les garanties considérables données au système bancaire sont en effet des éléments hors bilan, même s'ils ne sont probablement pas étrangers à l'augmentation des écarts de taux d'intérêt. Ainsi, l'établissement nationalisé Anglo Irish Bank ne figure pas dans le compte de patrimoine des administrations publiques, puisqu'il a actuellement le statut d'entreprise commerciale semi-publique. Or, son bilan est important et de taille comparable à l'encours de la dette publique. Les finances des administrations publiques pourraient s'en ressentir si l'État devait rembourser aux actionnaires de cet établissement une fraction des participations qu'ils détenaient. La recapitalisation de Allied Irish Banks et de la Bank of Ireland a été financée par le biais du Fonds national de réserve pour les retraites (NPRF, *National Pensions Reserve Fund*), le gouvernement ayant procédé par anticipation aux paiements d'années à venir pour faciliter ces renflouements et modifié les règles relatives aux placements du NPRF. Ce procédé n'a certes pas d'effet immédiat sur les finances publiques, dans la mesure où ces paiements devaient avoir lieu en tout état de cause, mais il peut modifier l'actif des administrations publiques suivant le rendement de ces placements. L'Agence nationale de gestion d'actifs (NAMA) aura une incidence directe considérable sur la dette publique brute, qui sera fonction du coût exact d'acquisition des actifs des banques. D'après les estimations, le prix à payer devrait être d'environ 54 milliards d'euros, soit juste plus de 30 % du PIB. L'impact sur la dette nette devrait en principe être limité car les fonds sont levés pour acheter des actifs et, comme on l'a vu dans le chapitre 1, il existe des éléments de partage des risques pour protéger le contribuable. Dans la mesure où l'achat de ces actifs est financé par endettement public, les obligations émises trouveront nécessairement preneurs, mais il est possible que l'impact de cette opération sur le marché de la dette ne se limite pas à son incidence directe. Les autorités devraient publier régulièrement des états financiers indiquant clairement les actifs et les engagements liés à la crise financière, qu'il soient inscrits ou non dans le compte de patrimoine des administrations publiques, conformément aux meilleures pratiques observées dans les autres pays.

Le préfinancement des dépenses liées à l'âge est devenu plus difficile

Malgré l'ampleur de l'assainissement budgétaire prévu jusqu'en 2013, le niveau de la dette demeurera élevé et un excédent primaire persistant supérieur à 1 % du PIB sera nécessaire pour ramener la dette brute sous la barre des 60 % du PIB, même sans tenir compte des augmentations de la dette liées à la NAMA. Pour retrouver des marges de manœuvre face aux éventuels futurs chocs, les autorités devront se fixer un objectif d'endettement relativement bas et obtenir un excédent primaire plus substantiel. En outre, la trajectoire d'assainissement des finances publiques à long terme commencera à subir les effets des pressions croissantes exercées sur les dépenses du fait du vieillissement démographique. Avant la crise, la dette nette très modeste de l'Irlande lui laissait des marges de manœuvre face à ce type de problème à long terme, mais tel n'est plus le cas.

Par le biais du Fonds national de réserve pour les retraites (NPRF, *National Pensions Reserve Fund*), l'État a accumulé un volume d'actifs considérable pour faire face aux futures

pressions découlant du vieillissement démographique, et il continue à alimenter chaque année ce fonds à hauteur de 1 % du produit national brut (PNB). Une partie de ces ressources a été utilisée pour recapitaliser des banques : en mars et mai 2009, le NPRF a investi au total 7 milliards d'euros pour recapitaliser Bank of Ireland et Allied Irish Banks, dont 4 milliards provenaient des ressources existantes du Fonds et 3 milliards d'une avance des contributions du Trésor pour 2009 et 2010. Du fait de son optique à long terme, le NPRF a réalisé des importants investissements en actions et autres actifs réels, puisque les trois quarts de ses ressources étaient investies dans ce type d'actifs à la fin de 2007, soit une part relativement importante par rapport à la norme internationale. Du fait de la baisse des valorisations marchandes, le NPRF a enregistré un retour sur investissement de - 30 % en 2008, ce qui a ramené sa rentabilité annualisée depuis sa création en 2001 à 0.5 % contre 6.1 % à la fin de 2007 (NPRF, 2008). Le Fonds est actuellement évalué à plus de 20 milliards d'euros. Une suspension temporaire des versements destinés au NPRF après 2011 pourrait se justifier, compte de la nécessité de réduire la dette brute. Néanmoins, les problèmes sous-jacents de vieillissement démographique demeurent et sont même encore plus pressants, étant donné l'augmentation globale de la dette. Le NPRF a rempli son rôle avec succès, en permettant à l'État d'accroître son épargne en vue de satisfaire des besoins futurs, au-delà de ce qui aurait probablement été mis de côté en l'absence de cette institution, et il est important qu'elle soit préservée. L'objectif initial était que le NPRF couvre environ un tiers de l'augmentation prévue du coût des retraites au cours de la période 2025-50. On table aujourd'hui sur une hausse des dépenses publiques au titre des retraites de 6 points de PIB d'ici à 2060, en raison dans une large mesure d'une population vieillissante (tableau 2.3). Un certain préfinancement est souhaitable dans une optique d'équité intergénérationnelle et de lissage fiscal. Néanmoins, la stratégie consistant à lever des fonds par endettement du secteur public, pour les placer dans des actions à forte rentabilité et d'autres actifs risqués pour répondre aux coûts du vieillissement, sera plus difficile à mettre en œuvre compte tenu de la baisse des valeurs boursières. Les mesures de réforme du système de retraite évoquées dans la précédente *Étude* devront peser plus lourdement dans la balance, et intervenir plus rapidement, pour que l'Irlande puisse faire face aux pressions à long terme découlant du vieillissement démographique (OCDE, 2008).

Tableau 2.3. **Prévisions à long terme concernant les retraites publiques**

	Poids relatif 2007	Variation du poids relatif					Poids relatif 2060
		2007-20	2020-30	2030-40	2040-50	2007-60	
Irlande	5.2	1.4	1.2	1.2	1.7	6.1	11.3
Royaume-Uni	6.6	0.3	0.0	1.2	1.2	2.7	9.3
UE15	10.2	0.4	0.9	0.2	0.1	2.4	12.5
<i>Dont : système de retraite professionnel du service public en Irlande</i>	1.2	0.8	0.4	0.2	0.1	1.5	2.7

Source : Commission européenne (2009).

Il faut accroître les recettes et réformer le système d'imposition

L'effondrement des recettes depuis la fin de 2007 tient en partie aux faiblesses fondamentales de la structure de la fiscalité, notamment un recours excessif aux recettes liées aux valeurs immobilières. Ces recettes ont diminué de façon spectaculaire et ne

retrouveront qu'en partie leur niveau antérieur à mesure que l'économie se redresse. D'autres recettes fiscales plus conventionnelles ont aussi diminué du fait de la contraction de l'activité économique. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que ces recettes se redressent à mesure que la reprise se raffermirait, ces bases d'imposition traditionnellement plus stables ont aussi perdu de leur importance en tant que source de recettes ces dernières années. Depuis le budget de 2008, plusieurs mesures importantes visant à augmenter les recettes ont été également mises en œuvre, principalement sous la forme de nouveaux prélèvements plutôt qu'une modification des impôts existants. Ces prélèvements sont efficaces. Mais il y a lieu de les envisager dans le contexte d'ajustements plus durables du régime d'imposition. Certaines des mesures prises, notamment la limitation des allègements fiscaux sur les prêts hypothécaires et les modifications de l'impôt sur les plus-values, vont dans le sens de la reconstitution durable de la base d'imposition⁵. L'impact d'un alourdissement des impôts sur la croissance potentielle et la compétitivité représente à cet égard une contrainte importante. Des données internationales montrent que certains prélèvements fiscaux sont moins préjudiciables à la croissance que ceux assis sur des bases d'imposition plus mobiles ou sensibles, comme les revenus du capital ou du travail (OCDE, 2008) : les impôts sur les biens immobiliers sont peut-être les plus efficaces. De même, il est possible de réformer encore la fiscalité pour supprimer les distorsions qui entravent la croissance, lorsque le système d'imposition déroge aux principes de neutralité et d'efficience en raison de mesures d'exonération et d'incitation mal conçues. Ces questions ont été examinées récemment en Irlande par la Commission de la fiscalité (encadré 2.1).

Encadré 2.1. **La Commission de la fiscalité**

Le rapport de la Commission de la fiscalité a été publié le 7 septembre 2009. Il contient un large programme de réformes du régime fiscal qui doit permettre de mettre en place un cadre approprié à moyen terme. Les principales recommandations sont les suivantes (Commission de la fiscalité, 2009) :

Impôt sur le revenu des personnes physiques : il ne devrait y avoir qu'un seul système pour collecter l'impôt sur le revenu, car une structure d'imposition sur le revenu à trois niveaux a des avantages mais elle doit être considérée par rapport au maintien d'une faible fiscalité sur la main-d'œuvre et de taux marginaux compétitifs. L'objectif général devrait être de continuer à exonérer de l'impôt sur le revenu les salaires minimums.

Cotisations au système d'assurance sociale : un réexamen complet de ce système devrait être réalisé séparément de façon à mieux l'intégrer avec le système d'imposition sur le revenu. Les prélèvements au titre de la santé et du revenu devraient être intégrés dans le système d'imposition sur le revenu.

Un impôt sur les biens résidentiels devrait être introduit aussitôt que possible, sur la base d'une évaluation de la valeur effective de ces biens.

Deux cent quarante-cinq mesures d'allègement des impôts ont été examinées : 115 d'entre elles ont été considérées comme des dépenses fiscales et chacune a été évaluée. Il a été recommandé d'en abolir 25, d'en laisser environ 50 inchangées et de réexaminer ou de modifier le reste. Les paiements au titre de l'aide sociale devraient être imposés dans nombre de cas (comme les allocations familiales) mais pas dans tous. Les allègements au titre des intérêts hypothécaires devraient être maintenus uniquement pour les primo-accédants. Certains autres allègements liés aux biens immobiliers devraient être éliminés. Les allègements liés à la santé devraient être réduits globalement.

Encadré 2.1. La Commission de la fiscalité (suite)

Une taxe carbone devrait être introduite à un taux fixé sur la base du prix du carbone dans le Système européen d'échange de permis d'émission pour les sources non couvertes par ce système.

L'allègement d'impôt pour les pensions privées devrait être remplacé par un abondement à moyen terme et une approche contraignante mais souple devrait être envisagée.

Les recettes fiscales sont trop tributaires du secteur du logement

Les rentrées au titre des impôts sur le capital, et la part globale qu'elles représentent dans la fiscalité totale, ont augmenté rapidement au cours de la période 2000-06 (tableau 2.4). La hausse des prix immobiliers, conjuguée au dynamisme du marché immobilier, s'est traduite par une forte progression du poids relatif des droits de timbre dans les rentrées d'impôts, et les recettes d'impôt sur les plus-values ont également enregistré une hausse sensible⁶. Cette évolution a eu pour effet net de porter l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB à un niveau compris entre 1.5 et 2, alors qu'elle s'établissait précédemment à un niveau plus normal de 1.1⁷.

Tableau 2.4. Ventilation des recettes fiscales

Part des recettes fiscales, en %

	2000	2006	2010
Impôt sur le revenu	33.5	27.2	36.1
Impôt sur les sociétés	14.3	14.7	11.4
Impôts sur le capital	7.6	15.6	5.6
<i>Dont : droits de timbre</i>	4.0	8.0	2.9
TVA	27.5	29.5	32.9
Droits d'accise et autres	17.1	13.0	14.0
<i>Total des impôts en pourcentage du PIB</i>	26.4	25.9	22.4
<i>Impôt sur le revenu en pourcentage du PIB</i>	8.9	7.0	7.7

Source : *Statistical Reports* de la Direction des impôts pour 2000 et 2006, ministère des Finances, « Cadre macroéconomique et budgétaire 2009-13 » (avril 2009) ; et calculs de l'OCDE.

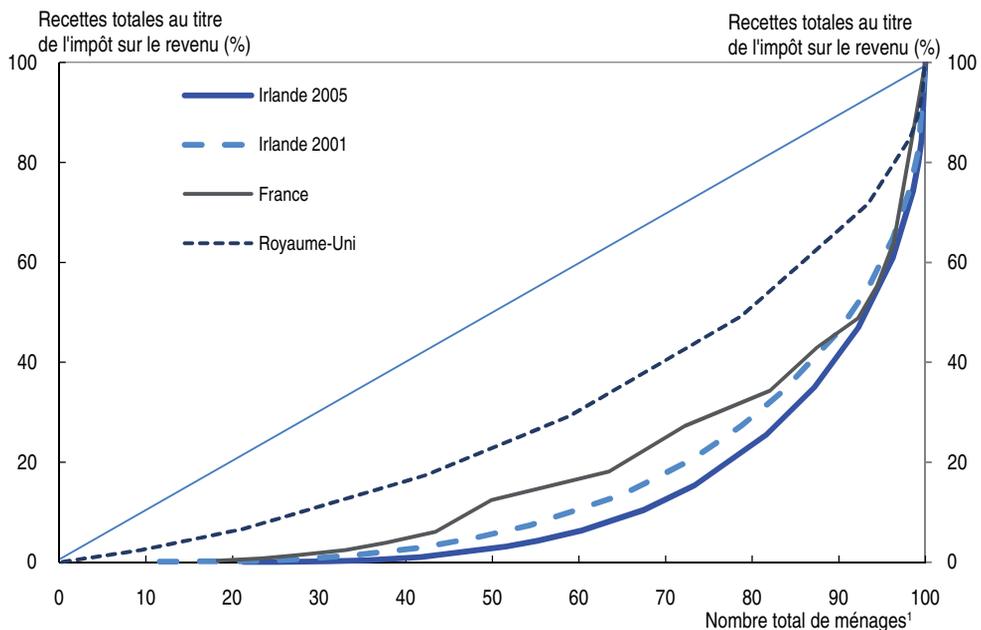
L'effondrement des recettes provenant de ces bases d'imposition précédemment dynamiques constitue le principal facteur à l'origine de la chute vertigineuse du ratio impôts/PIB global. Les baisses les plus marquées en proportion ont été accusées par les impôts sur le capital, sachant que les recettes d'impôt sur les plus-values et de droits de timbres ont été particulièrement affectées. Les rentrées d'impôt sur les sociétés ont également enregistré une diminution sensible. Renforcées par la mise en place du prélèvement sur les revenus dans le cadre du budget de 2009, les recettes d'impôt sur le revenu se sont nettement accrues en pourcentage des recettes fiscales totales. Elles ont également progressé un peu en proportion du PIB, mais demeurent inférieures d'un point de pourcentage à leur niveau de 2000.

L'assiette de l'impôt sur le revenu devrait être élargie pour éviter d'avoir à augmenter encore les taux d'imposition

Le dynamisme des recettes d'impôts sur le capital au cours de la première moitié de la décennie a contribué à créer des conditions permettant de réduire l'impôt sur le revenu.

Des modifications de fond ont été apportées au système d'imposition des revenus, qui ont notamment consisté à mettre en place des crédits d'impôt et à individualiser en partie les tranches d'imposition. Les abattements individuels ont connu une hausse beaucoup plus rapide que l'inflation, ce qui a réduit le nombre de personnes assujetties à l'impôt : deux travailleurs sur cinq ne payaient pas d'impôt sur le revenu en 2008, et une famille de deux enfants ayant des revenus égaux au salaire moyen dans l'industrie était bénéficiaire en termes nets des transferts de l'État, une fois prises en compte les allocations pour enfant à charge. Le système fiscal était conçu de telle sorte que les travailleurs rémunérés au salaire minimum n'aient pas à payer l'impôt sur le revenu. En conséquence, les 7 premiers pour cent des personnes ayant des revenus d'activité acquittaient juste un peu moins de la moitié de la totalité des impôts sur le revenu collectés par l'État, sachant qu'il s'agit essentiellement d'individus gagnant plus de 100 000 euros par an (graphique 2.7).

Graphique 2.7. **Ventilation des impôts sur le revenu acquittés suivant le niveau de revenu**



1. De la tranche de revenu la plus basse à la tranche de revenu la plus élevée.

Source : Bureaux nationaux de statistique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732374821717>

Le coût des abattements, allègements et exonérations d'impôt est élevé : le coût des dépenses fiscales a augmenté au point de dépasser le niveau des recettes de l'impôt sur le revenu (tableau 2.5). Les dépenses fiscales inhérentes à cet impôt sont beaucoup plus élevées que la moyenne de l'UE en Irlande (CTPA, 2009). Elles correspondent, entre autres, aux primes d'assurance médicale, aux cotisations de retraite, aux versements d'intérêts, à de nombreux dispositifs sociaux, ainsi qu'à des mécanismes d'épargne et de placement. La Commission de la fiscalité a maintenant procédé à une évaluation de ces dégrèvements pour déterminer leur efficacité dans la réalisation d'objectifs économiques soit sensibles, à partir d'une étude plus étroite réalisée en 2006 des systèmes d'imposition fondés sur les biens et la superficie ainsi que de certains autres dispositifs (Département des Finances, 2006). L'examen de 2006 a conduit à l'élimination de plusieurs dépenses fiscales. En outre,

Tableau 2.5. **Coûts des abattements, allègements et crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques**

Type de dégrèvement	2000-01 ¹		2005		Variation en % 2000-05	2009 Mds €	Variation en % 2005-09
	Mds €	% du total	Mds €	% du total			
Crédits/abattements individuels	3.17	47.1	6.57	53.8	107	9.18	40
Exonérations et crédits liés à l'âge	0.04		0.08	0.7	103	0.10	16
Primes d'assurance médicale et dépenses de santé	0.13	1.9	0.37	3.0	180		
Cotisations de retraite	2.62	38.4	2.46	20.1	<i>Nc</i> ¹		
Bonification d'intérêts	0.23	3.4	0.35	2.9	51		
<i>Dont : au titre de la résidence principale</i>	0.20	2.8	0.28	2.3	40	0.54	95
Dispositifs sociaux	0.56	8.2	0.98	8.0	74		
<i>Dont : au titre des loyers versés à des propriétaires immobiliers privés</i>	0.02	0.3	0.05	0.4			
Frais d'études supérieures	0.00	0.1	0.01	0.1			
Exonération des allocations pour enfant à charge	0.15	2.1	0.37	3.0			
Cotisations syndicales	0.00	0.0	0.01	0.1			
Dispositifs d'épargne et de placement	0.06	0.9	0.69	5.6	963		963
Dépenses fiscales totales au titre de l'impôt sur le revenu	6.81		11.49		69		69
Recettes d'impôt sur le revenu	9.12		11.34		24		
Dépenses fiscales en % du PIB	6.62		7.17				
Recettes d'impôt sur le revenu en % du PIB	8.87		7.07				
Comparaison internationale :							
Dépenses fiscales hors crédits d'impôt individuels, en % des recettes fiscales totales							
Irlande				18.3			
UE²				5.6			

1. Non comparable car la classification de ce type d'indemnité est différente.

2. Moyenne des 22 pays fournissant des informations, hormis l'Irlande.

Source : Statistiques des recettes publiques et « Tax Expenditures and base broadening », CTPA/CFA/WP2(2009)5, 11 mai 2009.

des restrictions sur l'utilisation d'un ensemble d'allègements fiscaux ont été introduites à compter de l'exercice budgétaire 2007 afin d'arriver à un taux effectif moyen minimum d'imposition de 20 % pour les contribuables ayant un revenu ajusté de 500 000 euros et ayant droit à d'importants allègements fiscaux, les restrictions en question s'appliquant de plus en plus aux contribuables ayant un revenu ajusté d'au moins 250 000 euros. Cependant, les dépenses fiscales restent la cible des réformes destinées à accroître les recettes et à améliorer l'efficacité du régime fiscal. Si les abattements individuels permettent aux personnes ayant les revenus d'activité les plus faibles de ne pas acquitter d'impôt sur le revenu, le caractère redistributif des autres dégrèvements va à l'encontre du principe de progressivité, puisqu'ils ne concernent que ceux qui paient l'impôt sur le revenu et bénéficient surtout aux catégories de revenus les plus élevées. Les mesures d'assainissement budgétaire devraient donc viser également à rationaliser et réduire les dépenses fiscales, afin que l'impôt sur le revenu redevienne pleinement fonctionnel. Lorsqu'elle est maintenue, la déductibilité devrait généralement être limitée au taux normal, et non appliquée au taux marginal, et le montant global des dégrèvements accordés devrait être plafonné. Au-delà du large éventail d'abattements et d'exonérations, la définition du revenu brut imposable laisse plusieurs formes de revenus totalement en dehors du champ d'application de l'impôt, notamment les prestations versées par l'État.

Un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu, passant par un abaissement des seuils d'imposition et la suppression des allègements souvent inefficaces induisant des effets de distorsion, permettrait d'accroître les recettes, de renforcer la neutralité de la fiscalité en termes d'incitations et de répartition des ressources, et de parvenir à une plus grande équité. Il est essentiel d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu pour pouvoir éviter de relever sensiblement ces taux. La loi de finances rectificative a introduit plusieurs mesures dans ce sens et les autorités ont fait part de leur intention d'aller encore plus loin.

L'allègement d'impôt accordé au titre des cotisations versées aux dispositifs privés de retraite constitue une dépense fiscale importante. Ainsi que le soulignait l'*Étude* de 2008, nombre des revenus transitant par ces dispositifs de retraite ne sont vraisemblablement pas pleinement imposés à quelque stade du cycle de vie que ce soit⁸. Néanmoins, le système actuel d'incitations fiscales ne permet pas d'assurer un fonctionnement efficace des dispositifs privés de retraite, malgré la générosité du soutien accordé. Il tend en effet à détourner les fonds considérés d'autres placements, plutôt qu'à accroître le niveau global de l'épargne-retraite, dans la mesure où elles sont mal ciblées sur les individus dont l'épargne est marginale. Ce système est insatisfaisant en termes d'égalité, puisque la déductibilité des cotisations de retraite de la dernière tranche d'imposition du revenu représente pour la minorité de ménages très aisés assujettis au taux maximum de l'impôt sur le revenu un allègement plus de deux fois plus important que celui dont bénéficient les ménages soumis au taux normal d'imposition. Le niveau global des allègements fiscaux consentis au titre de l'épargne-retraite devrait augmenter très fortement à mesure que la population vieillit et que l'épargne-retraite des ménages s'accumule. En fait, il est prévu que l'Irlande soit en 2050 le pays de l'OCDE où la part du revenu affectée aux dispositifs d'épargne-retraite sera la plus élevée. Une réduction du niveau de ces aides devrait s'accompagner d'une amélioration de leur ciblage. Les autorités devraient envisager de réduire non seulement les allègements fiscaux relatifs aux cotisations de retraite et aux revenus des placements d'épargne-retraite, mais aussi le généreux plafond d'exonération fiscale appliqué aux personnes de plus de 65 ans. Alors qu'un dégrèvement d'impôt au titre des cotisations de retraite constitue fondamentalement une forme de redistribution des non-épargnants vers les épargnants au sein d'une même cohorte de population, ce régime d'imposition préférentiel des personnes âgées est une forme de redistribution des ressources entre vieux et jeunes, qui deviendra de plus en plus coûteuse à mesure que le rapport de dépendance économique augmentera.

Le biais en faveur de l'immobilier, et plus particulièrement de l'accession à la propriété, inhérent à la fiscalité constitue également un problème de taille. Comme indiqué dans le chapitre 1, la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires conjuguée à l'absence de tout impôt sur la propriété immobilière a faussé le fonctionnement du marché du logement, et contribué à l'amplitude du cycle de l'immobilier d'habitation, ainsi qu'à tirer ses prix vers le haut. Le système d'imposition des logements qui aurait les effets de distorsion les plus limités et serait le plus cohérent avec le régime fiscal des autres actifs consisterait à imposer les loyers imputés des propriétaires occupant leur logement, et à appliquer aux plus-values réalisées par les propriétaires-occupants sur la vente de leur habitation le même régime fiscal qu'aux autres actifs. Dans le cadre d'un tel système, les intérêts hypothécaires et les autres frais liés au logement considéré devraient être fiscalement déductibles. Néanmoins, aucun pays de l'OCDE n'applique un système de ce type. La suppression de la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires constitue une option plus réaliste, mais elle doit se faire progressivement. Une approche plus complète et plus cohérente consisterait à créer en parallèle un impôt sur la propriété immobilière, qui

renforcerait également la neutralité du système fiscal et la stabilité de la base d'imposition. La Commission de la fiscalité propose un impôt sur la propriété immobilière annuel (sans envisager de taux particulier) et considère que son introduction doit intervenir aussitôt que possible (Commission de la fiscalité, 2009) ; des calculs illustratifs donnent à penser que des taux de 0.25 % à 0.30 % pourraient accroître les recettes de 1 milliard à 1.2 milliard d'euros par an (une fois prises en compte les dérogations accordées aux ménages à faible revenu). Une difficulté pratique essentielle tient à l'évaluation des propriétés, mais de nombreux pays parviennent à la surmonter, même s'il n'est pas toujours possible de cerner avec exactitude la valeur de marché des logements.

Les prélèvements sur les revenus permettent de contourner le problème de la remise en cause de l'efficacité de l'impôt sur le revenu en tant que source de recettes, étant donné qu'ils couvrent la quasi-totalité des bénéficiaires de revenus et qu'ils ne donnent lieu à aucun crédit ni allègement d'impôt⁹. Le 1^{er} janvier 2009 est entré en vigueur un nouveau prélèvement sur les revenus, assis sur le revenu brut et assorti d'un taux progressif allant de 1 % à 3 %. Les prélèvements sur les revenus constituaient l'élément central de la loi de finances rectificative d'avril, qui a été marquée par un doublement des taux et une réduction sensible des seuils. La contribution aux soins de santé a doublé, le taux inférieur passant de 2 à 4 % et le taux supérieur de 2.5 % à 5 % respectivement, le plafond des cotisations d'assurance sociale liée au salaire (PRSI, *Pay-Related Social Insurance*) étant sensiblement revu à la hausse. Ce renforcement du rôle joué par les prélèvements constitue un palliatif à court terme non négligeable, mais il ne saurait être la pierre angulaire d'un système d'imposition rationnel. Les prélèvements sur les revenus devraient être intégrés à terme dans le régime de l'impôt sur le revenu, à mesure que les autorités élargiront la base d'imposition en faisant en sorte que davantage de contribuables acquittent cet impôt. À ce stade, il serait bon de réexaminer la structure de la fiscalité, sachant qu'un élargissement de la base d'imposition pourrait ouvrir la voie à un abaissement du taux normal de l'impôt sur le revenu.

La mobilité de la matière imposable à laquelle s'applique l'impôt sur les sociétés limite son efficacité en tant que source de recettes

La faiblesse du taux de l'impôt sur les sociétés a contribué de manière sensible à l'attrait exercé par l'Irlande sur l'investissement étranger. Depuis 2003, le taux normal de cet impôt s'établit à 12.5 %, soit le plus bas niveau observé dans la zone OCDE. Le taux de 10 % auquel sont assujetties certaines activités, notamment le secteur manufacturier, cessera de s'appliquer à partir de 2010. Les dépenses fiscales sont progressivement réduites dans certains domaines (tableau 2.7). L'avantage dont bénéficiaient les sociétés irlandaises a été remis en cause petit à petit par la concurrence fiscale : le taux moyen de droit commun de l'impôt sur les sociétés a considérablement diminué dans le reste de l'Union européenne ces dernières années, et plusieurs pays ont annoncé de nouvelles baisses. Compte tenu du rôle particulier qu'a joué la faiblesse du taux de l'impôt sur les sociétés dans le développement économique de l'Irlande, la préservation de cet avantage a été un déterminant essentiel de la politique fiscale, et le gouvernement a annoncé que le taux de cet impôt serait maintenu à 12.5 %, malgré l'effondrement des recettes entraîné par la récession. Il s'agit là d'une approche réaliste, étant donné que la base d'imposition considérée se caractérise par une grande mobilité internationale et que les rentrées d'impôt pourraient diminuer si les autorités tentaient d'en relever le taux, mais cet aspect doit faire l'objet d'une étude attentive¹⁰.

Tableau 2.6. **Coûts des abattements et allègements d'impôt sur les sociétés**

Type de dégrèvement ¹	2000/01		2005		Variation en % 2000-05
	Mds €	% du total	Mds €	% du total	
Déductions pour amortissement	1.7	36.3	1.9	54.3	10
Taux effectif de 10 % sur les activités manufacturières	2.4	51.8	0.39	11.5	-84
Recherche-développement		0.0	0.1	1.9	
Autres allègements	0.6	11.8	1.1	32.3	200
Total	4.7		3.5		-26
Dépenses fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés en % du PIB	4.6		2.2		
Recettes d'impôt sur les sociétés en % du PIB	3.8		3.4		
Dépenses fiscales en % des recettes fiscales totales					
Irlande			8.7		
Moyenne de l'UE ²			1.2		

1. Cette catégorisation est informelle.

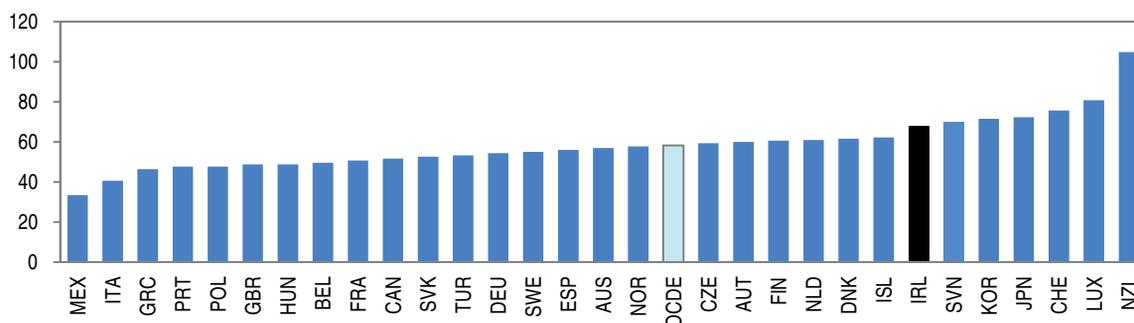
2. Moyenne des pays fournissant des informations.

Source : *Statistiques des recettes publiques* et « Tax Expenditures and base broadening », CTPA/CFA/WP2(2009)5, 11 mai 2009.

Le taux de TVA est relativement élevé

Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui a été porté à 21.5 %, est relativement élevé en termes de comparaison internationale. La TVA irlandaise se caractérise par un nombre limité d'exonérations et de taux différents, de sorte que l'Irlande soutient relativement bien la comparaison avec les autres pays, hormis la Nouvelle-Zélande, lorsqu'on mesure l'efficacité de cette taxe en rapportant les recettes de TVA effectivement collectées à celles qui auraient été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale (graphique 2.8). Les possibilités d'élargissement de sa base d'imposition sont donc limitées. Le taux normal a été relevé de 0.5 point de pourcentage, mais la frontière commune avec le Royaume-Uni, qui a temporairement réduit son taux de TVA à 15 %, permet aux consommateurs irlandais de faire leurs achats

Graphique 2.8. **Efficacité de la taxe sur la valeur ajoutée mesurée par le ratio des recettes de TVA¹, en 2005**



1. Le ratio des recettes de TVA (RRT) est égal au rapport entre les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) effectivement collectées et celles qui auraient théoriquement été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio offre une indication de l'efficacité du régime de TVA dans un pays donné par rapport à une norme. Dans le cas du Canada, le calcul effectué concerne uniquement la TVA fédérale, et l'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données relatives aux pays figurant dans ce graphique.

Source : OCDE (2008), *Consumption Tax Trends*, et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732402000563>

en dehors du territoire national. Une réforme générale de la fiscalité indirecte n'est pas de mise. Alors qu'un transfert de charge fiscale vers la consommation serait justifié dans de nombreux pays, les taxes sur la consommation sont déjà élevées en Irlande et soulèvent des problèmes importants de redistribution.

Les taxes environnementales devraient être renforcées

Les taxes sur la pollution et autres externalités négatives peuvent déboucher sur des gains d'efficacité économique, ainsi que sur une augmentation des recettes. L'Irlande est dans une situation peu ou prou équivalente à celle des autres pays de l'OCDE en termes d'importance des taxes environnementales, qui représentent en moyenne quelque 6.5 % de l'ensemble des recettes. En Irlande, environ 90 % de ces taxes visent les véhicules à moteurs et les combustibles. Le budget pour 2008 contenait des mesures destinées à réduire la pollution en liant les émissions de dioxyde de carbone à la taxe d'immatriculation des véhicules ainsi qu'aux déductions pour amortissement et frais de location des voitures de fonction suivant le niveau des émissions. Les pouvoirs publics se sont engagés à introduire une taxe carbone et la Commission de la fiscalité a proposé une taxe sur les combustibles fossiles. Celle-ci s'appliquerait aux sources situées en dehors du système d'échange de droits d'émission de l'UE, le taux d'imposition étant fixé en termes généraux pour se rapprocher du prix du carbone dans le système (Commission de la fiscalité, 2009). Le montant potentiel de recettes fiscales attendu d'une telle proposition serait de l'ordre de 500 millions d'euros par an (Tol et al., 2008), alors que l'imposition d'autres types d'émission pourrait donner lieu à des recettes supplémentaires et avoir d'autres avantages environnementaux, encore qu'il faille les envisager à la lumière des initiatives internationales et les évaluer eu égard à leur incidence sur la compétitivité. L'introduction d'une taxe carbone réduirait la nécessité d'augmenter les autres impôts comme ceux pesant sur le travail, ce qui serait favorable à la croissance.

Réduire les dépenses publiques et réaliser des gains d'efficacité

Une diminution des ressources utilisées et des coûts s'impose

L'évolution structurelle du déficit budgétaire est en grande partie imputable à l'augmentation forte et persistante des dépenses publiques. L'assainissement des finances publiques doit donc prendre essentiellement la forme de coupes dans les dépenses. Le choix des coupes à effectuer doit être fondé sur les avantages marginaux des programmes. Ceux qui ont connu un développement excessif au cours de la période de forte expansion économique constituent des candidats tout désignés, même si, en pratique, le redéploiement de crédits déjà affectés peut avoir des effets perturbateurs, et des ressources complémentaires qui n'avaient guère d'incidence sur la production lorsqu'elles ont été octroyées peuvent faire défaut si elles sont retirées ultérieurement. Un Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public, constitué essentiellement de personnes n'appartenant pas au ministère des Finances mais aux activités duquel ledit ministère a fortement contribué, a été mis sur pied pour cerner les possibilités de réduction des dépenses, et il a rendu son rapport en juillet 2009 (encadré 2.1). Il y présentait un large éventail de mesures, tant sous la forme de coupes spécifiques dans les dépenses que d'améliorations plus générales des procédures du secteur public et de son efficacité. Compte tenu de la nécessité de réaliser des économies tout en préservant dans toute la mesure du possible le niveau des services publics, il faudra que les autorités mettent davantage l'accent sur les gains d'efficacité.

Encadré 2.2. Rapport du Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public

Le rapport du Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public, désigné familièrement sous le nom de « *An Bord Snip Nua* » (les deux premiers termes signifiant en gaélique « le comité » tandis que le dernier évoque en anglais les coupes fixées pour objectif à cet organisme), a été rendu public en juillet 2009. Ce rapport propose des mesures d'économie représentant une réduction des dépenses courantes de 5.1 milliards d'euros (en année pleine), qui pourraient se concrétiser très rapidement. Cela revient à une réduction globale d'environ 8.2 % des dépenses brutes et à une diminution totale des effectifs de 17 000 postes en équivalent temps plein (soit quelque 6 % du nombre actuel). Les coupes proposées représentent un montant supérieur aux 3 milliards d'euros de réductions des dépenses courantes prévues dans la loi de finances rectificative pour 2010 et 2011, mais moins d'un tiers de l'effort total d'assainissement prévu d'ici à 2013.

Un grand nombre de réductions des programmes et des coûts sont recommandées pour tous les ministères. Ces mesures souvent relativement modestes représentent globalement un montant total conséquent. Les principales mesures d'économie identifiées sont les suivantes :

- réduction de 5 % tous les taux des prestations sociales (850 millions d'euros) et modification des prestations, y compris une diminution et une normalisation du taux des allocations pour enfant à charge, pour des économies dans le secteur de la protection sociale de 1.85 milliard d'euros (-8.7 %) ;

- suppression de 6 930 postes dans le secteur de l'enseignement et autres coupes dans les services permettant d'économiser 736 millions d'euros (-8.5 %) ;

- suppression de 6 168 postes dans l'ensemble du secteur de la santé et coupes dans d'autres services représentant une économie de 1.2 milliard d'euros (-7.9 %), essentiellement fondée sur des compressions d'effectifs, l'ouverture de la concurrence pour la fourniture des services médicaux généraux de soins primaires, et durcissement des conditions d'accès gratuit aux soins de santé pour les chômeurs.

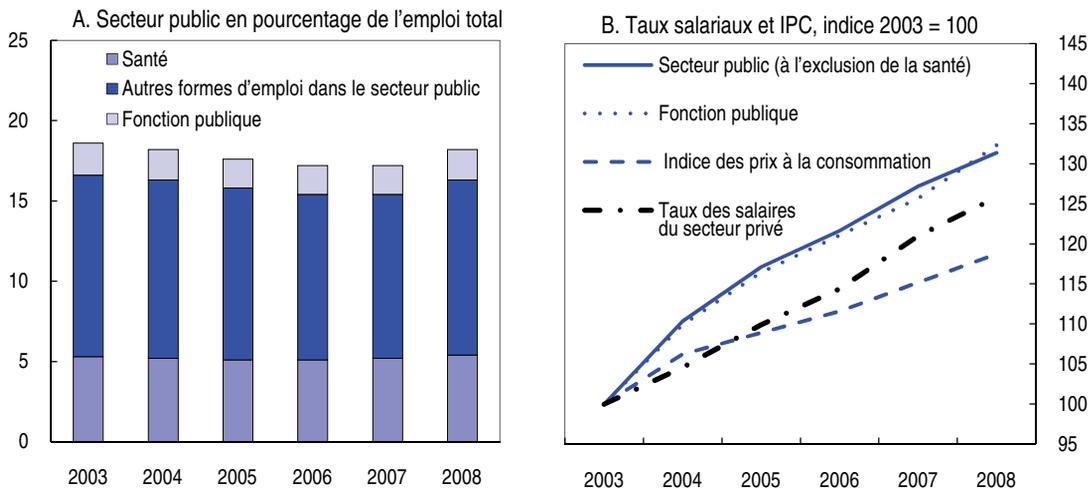
En outre, les auteurs du rapport font valoir que des économies supplémentaires doivent être réalisées au niveau des coûts de rémunération du service public, et que de nouvelles réductions des salaires et des primes devraient être envisagées. Par ailleurs, ils mettent fortement l'accent sur le renforcement de l'efficacité du secteur public et l'amélioration de la gestion des dépenses, dans l'esprit des recommandations formulées dans le rapport de 2008 de l'OCDE intitulé *Public Management Reviews: Ireland. Towards an Integrated Public Service* (OCDE, 2008b).

Le secteur public s'est développé de manière excessive et sa taille doit être réduite

Voilà quelques années, le secteur des administrations publiques était d'une taille relativement modeste en Irlande : en 2006, le poids relatif des dépenses publiques en pourcentage du PIB s'établissait à 34 % seulement en Irlande, soit nettement en deçà des 47 % du PIB auquel il se situait dans la zone euro (BCE, 2009). Cette situation change néanmoins rapidement du fait des hausses sensibles des dépenses discrétionnaires réelles intervenues en 2007 et 2008, de l'augmentation des dépenses sociales et des charges d'intérêts, ainsi que du recul du PIB. De ce point de vue, l'Irlande a eu l'avantage de disposer d'un secteur des administrations publiques relativement modeste. Le poids relatif des dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB était proche de la moyenne de l'UE. Néanmoins, les dépenses de santé avaient déjà augmenté en proportion du produit

intérieur brut pour dépasser la moyenne de l'UE et celle de la zone euro en 2006, et cet écart s'est encore creusé depuis. Le secteur public pâtit de deux faiblesses structurelles qui tendent à gonfler les dépenses. La première réside dans l'incapacité du secteur des administrations publiques de se développer en réalisant des gains de productivité, ce qui représente un point commun à de nombreux pays de l'OCDE. Les gains de production obtenus reposent sur un accroissement des effectifs, qui ont augmenté de 15,5 % entre 2001 et 2008. En conséquence, le poids relatif des administrations publiques dans l'emploi s'est maintenu légèrement au-dessus de 18 %, alors même que l'emploi dans le secteur privé enregistrait une croissance rapide (graphique 2.9).

Graphique 2.9. **Emploi et rémunération moyenne dans le secteur public**



Source : Office central des statistiques (CSO, Central Statistics Office).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732426610481>

La deuxième difficulté courante tient au fait que le manque d'analyse comparative effective en matière de productivité peut se traduire par des hausses périodiques et injustifiées des salaires dans le secteur public. En Irlande, les salaires réels dans le secteur des administrations publiques ont progressé rapidement, en particulier en 2004 et 2005. Les exercices d'évaluation comparative réalisés ont été d'une qualité douteuse. Le premier rapport publié en 2002 par l'Organisme d'évaluation du service public (PSBB, *Public Service Benchmarking Body*), qui avait effectué une comparaison *ad hoc* avec le secteur privé, a contribué à la montée des coûts de rémunération du service public, ce qui s'est traduit par une forte augmentation relative des salaires dans le secteur public. Le deuxième rapport d'évaluation comparative, publié en 2008 et fondé sur une analyse large et transparente de la façon dont les salaires du secteur public se comparent à ceux du secteur privé, est parvenu à la conclusion que les rémunérations dans le secteur public n'avaient, de manière générale, « rien à envier » à celles du secteur privé. Une attention toute particulière était accordée à la valeur des retraites dans le service public, qui étaient estimées supérieures d'un montant représentant 12 % du salaire aux pensions équivalentes dans le secteur privé.

Les coûts salariaux et les retraites dans la fonction publique devraient jouer un rôle dans le programme de réductions¹¹. La diminution des coûts salariaux a constitué une composante importante de l'effort d'assainissement accompli jusqu'ici au chapitre des dépenses. En février 2009, le gouvernement a mis en place le prélèvement-retraite dans le

secteur public, qui s'est traduit par une ponction moyenne de 7.5 % sur les salaires des employés des services publics. Il est également nécessaire de maîtriser les effectifs du secteur public. Les autorités doivent mettre en œuvre plusieurs réformes de fond, qui pourraient notamment consister à abolir le principe de parité avec les salaires, suivant lequel les pensions versées aux retraités du service public sont revalorisées dans les mêmes proportions que les salaires des actifs occupant des emplois similaires à ceux précédemment exercés par ces retraités. Les engagements au titre des retraites du service public devraient être systématiquement pris en compte dans les décisions concernant les coûts du personnel. À compter de 2008, les comptes de financement comporteront pour la première fois une estimation du total des engagements accumulés au titre des retraites, qui sont désormais inclus dans les comptes annuels de la plupart de tous les organismes commerciaux semi-étatiques. Les autorités devraient envisager une refonte du système de retraite du service public pour les nouveaux entrants, consistant à remplacer le régime actuel à prestations définies par un régime à cotisations définies, assorti de la garantie par l'État d'un rendement minimum des placements effectués. Une réduction permanente des effectifs du service public devra constituer une composante essentielle de tout programme d'assainissement budgétaire. Jusqu'ici, un élément clé a résidé dans l'interdiction des recrutements et des promotions, assortie de certaines exceptions, encore que le Rapport du Groupe spécial (voir encadré 2.2 plus haut) réclame une nouvelle politique en matière d'effectifs pour parvenir à d'importantes réductions structurelles des niveaux d'effectifs dans la fonction publique et le service civil.

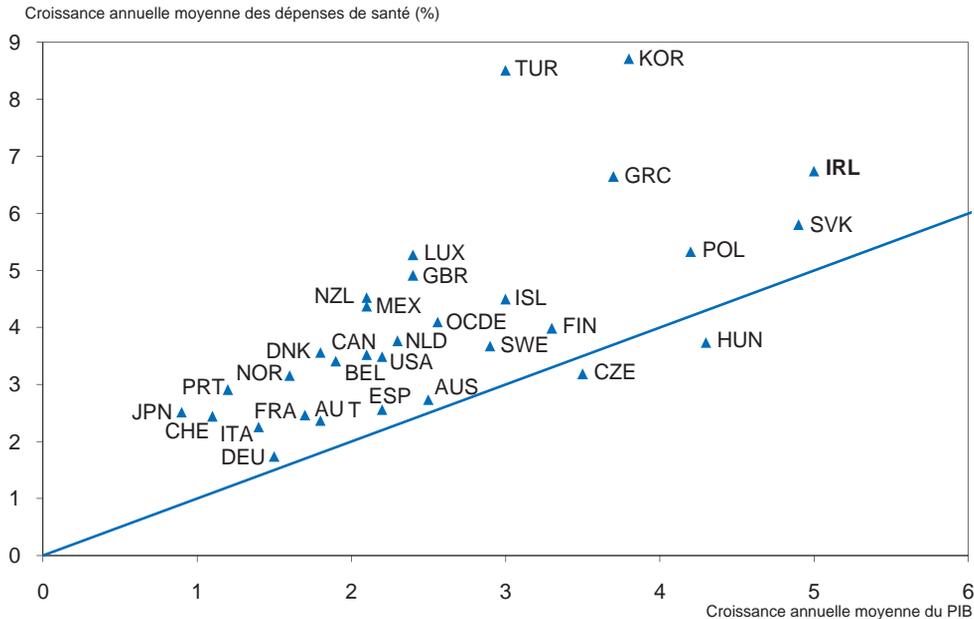
La nécessité de réaliser des gains d'efficience

En principe, les hausses de salaires dans le secteur public étaient subordonnées à l'élimination de pratiques professionnelles inefficaces, telles que le mécanisme liant les rémunérations de différents segments du secteur public. Reste qu'en pratique, les progrès accomplis vers la mise en place de pratiques professionnelles plus efficaces sont difficiles à évaluer : bien qu'aient été publiés des rapports indiquant que les modifications convenues des pratiques professionnelles ont été mises en œuvre, aucun des éléments fournis ne permet de démontrer que de meilleurs résultats ont réellement été obtenus. En fait, l'envolée des recettes fiscales observée au cours des dix dernières années a peut-être ralenti le rythme des réformes structurelles relatives à la prestation des services publics, dans la mesure où il a été possible de répondre à l'insatisfaction du public concernant les services de santé et d'enseignement en rehaussant le niveau des dépenses publiques, sans remédier aux problèmes d'inefficience. Les contraintes imposées par une situation budgétaire plus tendue devraient conduire à une réévaluation des gains d'efficience ayant été réalisés, et à une approche plus ambitieuse de la réforme du secteur public, fondée sur une amélioration de la qualité des dépenses publiques. Il sera de plus en plus important de tirer le meilleur parti des ressources disponibles pour assurer une qualité élevée de prestation de services.

Dépenses de santé

Assurer une utilisation efficace des ressources dans le secteur de la santé n'est pas chose aisée. Les dépenses publiques de soins de santé, en Irlande, ont augmenté nettement plus vite que la moyenne de l'OCDE entre 1995 et 2005 (graphique 2.10). Il s'agissait en partie d'un rattrapage après une période de repli, mais en 2006, les dépenses de santé représentaient une proportion du PIB nettement supérieure à la moyenne de l'UE.

Graphique 2.10. **Croissance annuelle moyenne du PIB et des dépenses réelles de santé par habitant, de 1997 à 2007**

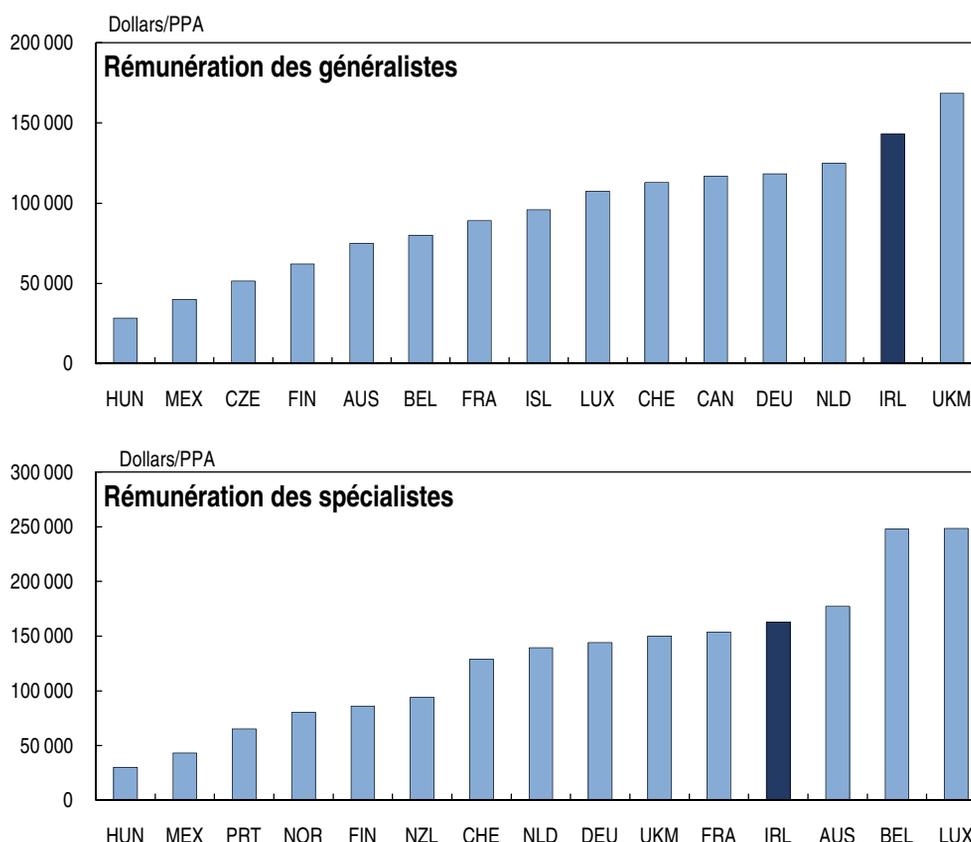


Source : Éco-Santé OCDE, 2009.

L'Irlande entre maintenant dans une période prolongée durant laquelle l'évolution démographique va exercer des pressions grandissantes sur le système de base du côté de la demande, sachant qu'une nouvelle hausse moyenne de l'ordre de deux points de PIB est prévue pour les cinq prochaines années (Commission européenne, 2009a). En outre, l'augmentation de la consommation de soins de longue durée résultant de l'évolution démographique se traduirait par un besoin de ressources supplémentaires équivalent à 1.5 point de PIB.

Le personnel hospitalier a augmenté d'environ un tiers au cours de la première moitié de la décennie. Si l'Irlande se caractérise encore par un nombre relativement faible de médecins par habitant, elle est dotée d'un personnel infirmier en activité extrêmement nombreux. Cela laisse entrevoir des problèmes de répartition des ressources, notamment dans la mesure où le nombre d'infirmières spécialisées est également faible et où il existe des difficultés de recrutement dans certains domaines et hôpitaux. La responsabilisation, les incitations et la flexibilité des cadres devraient être améliorées afin de contribuer à la concrétisation des changements nécessaires. En 2008 a été mis en place un cadre renforcé de maîtrise de l'emploi, qui intégrait un plafond de fin d'année et un objectif de reconfiguration à deux ans en vue du redéploiement de quelque 1 800 personnes du secteur hospitalier vers les domaines moins bien pourvus. Parallèlement, la rémunération des médecins a sensiblement augmenté, au point que les professionnels irlandais de la santé figurent parmi les mieux payés de la zone OCDE (graphique 2.11). De plus, la structure et les effectifs de l'organisme national chargé des services de santé, le *Health Service Executive (HSE)*, se traduisent par des frais généraux considérables, les dépenses étant davantage consacrées à l'administration qu'aux services de prise en charge directe des patients, ou à la réforme des modalités suivant lesquelles sont fournis ces services. Améliorer les soins de santé primaires

Graphique 2.11. Rémunération des professionnels de la santé en 2007



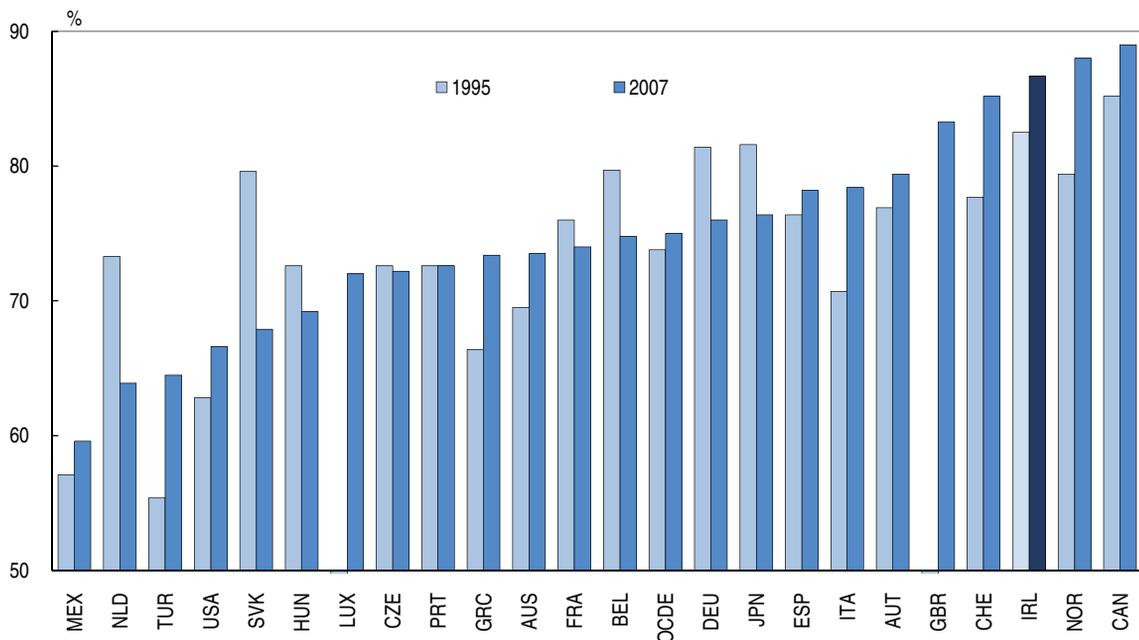
Source : Éco-Santé OCDE 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732454330626>

en créant des équipes de soins primaires dans tout le pays constitue un enjeu essentiel, et cela permettrait à la fois d'améliorer les services et de réduire les coûts, en partie grâce à l'atténuation des pressions injustifiées qui s'exercent sur le système hospitalier (OCDE, 2008b). Les progrès accomplis en la matière sont lents et entravés en partie par des problèmes administratifs.

Il est difficile d'évaluer les gains de productivité des services de santé, car la nécessité d'agréger des interventions et opérations très disparates complique la mesure de sa production. En Irlande, le nombre de lits d'hôpital par habitant a diminué au fil du temps et la durée des séjours s'est raccourcie, ce qui est encourageant (graphique 2.12), mais le nombre d'actes par médecin semble avoir diminué. Les résultats obtenus sur le plan de la santé s'améliorent à en juger par les indicateurs de mortalité/longévité, et l'espérance de vie est supérieure de près d'un an à la moyenne de l'OCDE. Une fois éliminée l'incidence des facteurs environnementaux, l'analyse de données transversales indique que les dépenses de soins de santé constituent un déterminant important des variations d'état de santé au fil du temps et entre pays, mais qu'elles n'offrent pas le même rapport coût-résultats suivant les pays (Joumard *et al.*, 2008). Ces données, qui portent sur le début de la décennie, ne mettent en évidence aucun problème d'inefficience relative marquée dans la fourniture des services médicaux en Irlande, mais elles laissent à penser qu'il serait peut-être possible de réduire les ressources employées tout en conservant la même qualité de

Graphique 2.12. Taux d'occupation des lits de soins aigus dans les hôpitaux, 1995 et 2007



1. Aux Pays-Bas et au Luxembourg, les taux d'occupation sont légèrement sous-estimés. En effet, alors que le nombre de jours à l'hôpital n'inclut que les patients y passant au moins une nuit, le nombre de lits de soins aigus (le dénominateur) inclut également les lits disponibles pour les soins de jour.

Source : Éco-Santé OCDE 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732462380548>

prestation. En tenant compte du nombre de professionnels de la santé et en éliminant l'effet d'autres facteurs, on constate que l'Irlande affiche des résultats inférieurs à ceux auxquels on pourrait s'attendre en termes d'état de santé. Il est difficile de parvenir à des conclusions solides concernant l'efficacité du système de santé, mais, dans l'environnement actuel, l'accent devrait être mis principalement sur la réduction des coûts.

Dans le budget de 2009, il est prévu que le secteur de la santé mette en œuvre des mesures d'économie représentant au total environ 800 millions EUR cette année. Étant donné qu'il est difficile de réduire les coûts salariaux à court terme, il est à craindre que la recherche d'économies n'ait un effet préjudiciable sur les services. En outre, le budget prévoyait également une diminution de la dotation affectée à la construction d'hôpitaux. S'il est naturel que les dépenses d'équipement soient limitées, il existe un risque que les coupes pratiquées se concentrent sur les postes de dépenses les plus faciles à réduire, au lieu d'être axées sur la diminution des coûts globaux élevés de fourniture des services médicaux.

Le caractère mixte du système de santé irlandais, qui relève en partie du secteur public et en partie du secteur privé, offre la possibilité d'augmenter les redevances d'utilisation dans le secteur privé. La moitié de la population dispose d'une assurance santé privée, et les paiements effectués à ce titre sont en partie subventionnés par le biais d'allègements d'impôts, qu'il serait peut-être bon de limiter. L'efficacité du système de cartes médicales devrait être réexaminée : elles sont accordées à environ un tiers de la population, à savoir les personnes entièrement tributaires de l'aide sociale ou celles dont le revenu est inférieur

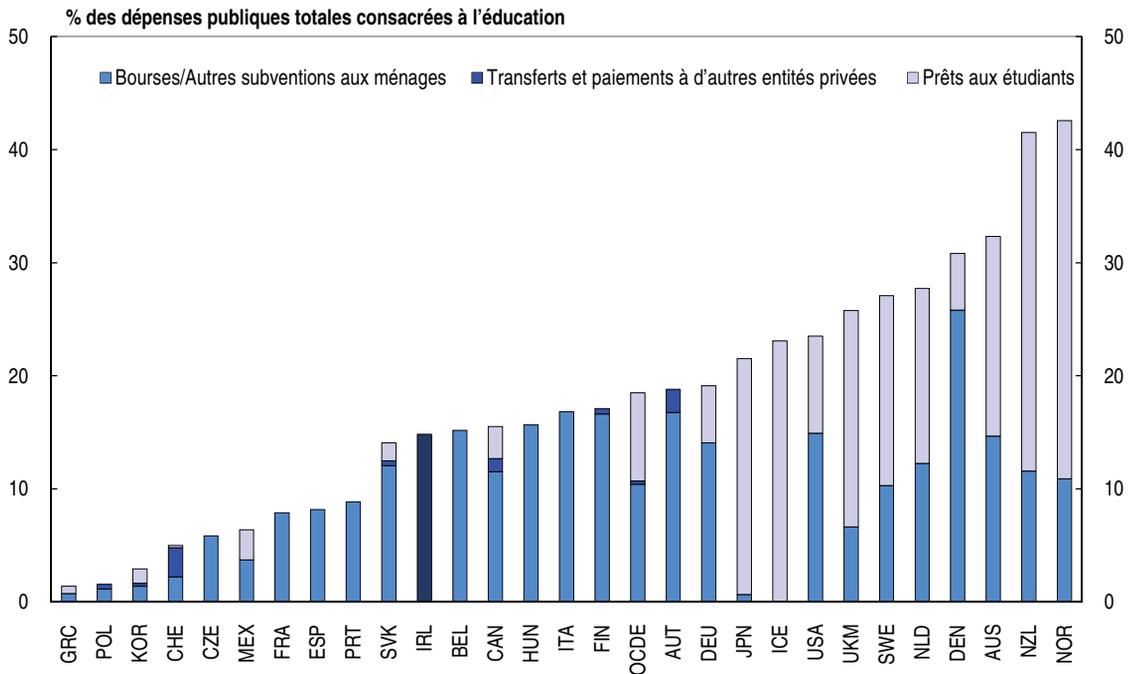
à un certain seuil, ainsi qu'à la plupart des individus de plus de 70 ans¹². Les titulaires de la carte bénéficient de la gratuité des soins au point de dispensation. Une carte de consultation médicale permet à d'autres personnes de bénéficier gratuitement des services des médecins généralistes. Tous les autres citoyens doivent payer l'intégralité des prestations des généralistes auxquels ils recourent et des médicaments prescrits sur ordonnance, jusqu'à un certain plafond. Des frais sont facturés en cas d'hospitalisation et des droits peuvent être perçus en cas d'admission au service des urgences. Ce système est complexe et n'exploite pas de manière équitable les possibilités de participation des patients aux coûts des soins. Une réforme s'impose et un groupe a été mis sur pied afin de réexaminer le fonctionnement de ce dispositif ; il doit rendre son rapport en fin d'année.

Dépenses d'éducation

Les dépenses publiques d'éducation représentaient seulement 4.2 % du PIB en Irlande en 2006, alors que la moyenne de l'UE s'établissait à 5.2 %, mais le montant dépensé par élève/étudiant est proche de la moyenne de l'UE (Sutherland *et al.*, 2007). Le nombre d'élèves/étudiants par enseignant figure maintenant parmi les plus bas de l'UE dans l'enseignement secondaire, tandis qu'il est plus proche de la norme dans le primaire et le supérieur (BCE, 2009b). Par ailleurs, les coûts salariaux par unité de production ont augmenté, et la proportion des dépenses courantes consacrée à la rémunération des enseignants dans le primaire, le secondaire et le post-secondaire non supérieur est nettement plus élevée que la moyenne de l'OCDE, à 75 % des dépenses courantes totales.

Si l'on considère les résultats scolaires en se fondant sur le niveau des élèves de 15 ans mesuré dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, l'Irlande est proche des normes internationales en termes de niveau de formation par rapport aux ressources engagées (Sutherland et Price, 2008). Néanmoins, une analyse économétrique laisse à penser que des dépenses plus élevées, et surtout des classes de taille plus réduite, ne débouchent pas sur des gains d'efficacité, que ce soit en Irlande en particulier ou dans les pays de l'OCDE en général. Qui plus est, il existe des gisements de gains d'efficacité dans le secteur de l'enseignement. Une comparaison avec les meilleures pratiques internationales laisse à penser que l'Irlande aurait pu économiser environ 12 à 18 % des ressources réelles consacrées à l'enseignement en 2003, tout en parvenant aux mêmes résultats sur le plan éducatif. Des gains supplémentaires pourraient être réalisés en hissant les établissements les moins efficaces au niveau des meilleurs. Ces gains d'efficacité dans l'enseignement pourraient être obtenus en réduisant l'apport en enseignants et en mettant en œuvre des réformes institutionnelles. Une plus grande autonomie décisionnelle au niveau des établissements, en particulier, tend à aller de pair avec des niveaux d'efficacité plus élevés, tandis que la petite taille des établissements est associée à des problèmes d'inefficacité.

Le niveau du soutien apporté par l'État à l'enseignement supérieur est sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.13). Les ressources globales disponibles sont encore réduites par l'absence de droits d'inscription, ce qui revêt un caractère régressif dans la mesure où les étudiants sont plus susceptibles d'être issus de milieux aisés et d'accéder à des emplois bien rémunérés une fois leur cursus terminé. Un système plus équitable et moins coûteux consisterait à mettre en place des frais de scolarité à l'entrée dans l'enseignement supérieur, financés par des prêts dont le remboursement ultérieur serait subordonné à l'obtention d'un niveau minimum de revenu, afin de rendre les établissements plus sensibles aux besoins des étudiants (OCDE, 2008). Les autorités ont

Graphique 2.13. **Subventions publiques à l'enseignement supérieur, en 2005**

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732535004844>

signalé qu'il était probable que des droits d'inscription soient introduits au niveau de l'enseignement supérieur à compter de 2010 et envisagent plusieurs options, notamment des prêts assujettis à des conditions de ressources.

Les dépenses de protection sociale doivent être mieux ciblées

Si les ressources consacrées à la protection sociale ont été relativement limitées par le passé en Irlande, la générosité du système de protection sociale a été sensiblement renforcée au cours des dix dernières années. L'allocation pour enfant à charge a été quasiment multipliée par quatre, pour atteindre 166 euros par mois depuis 1997, la pension publique contributive a doublé pour s'établir aux alentours de 230 euros par semaine depuis 1999, et le montant hebdomadaire de l'allocation versée aux chômeurs de longue durée a également été multipliée par deux depuis 2110 et portée à 204 euros. Ces prestations sont élevées en termes de comparaison internationale, en particulier par rapport à celles accordées au Royaume-Uni. Étant donné que les dépenses de protection sociale représentent un tiers de l'ensemble des dépenses publiques et que la générosité des prestations reposait sur des conditions économiques plus favorables, leurs montants devront être révisés en fonction des nouvelles réalités.

Cela ne sera pas chose aisée, car l'inflation ne pourra servir à obtenir l'ajustement désiré en termes réels, comme par le passé. En fait, la baisse des prix a rendu la situation encore plus difficile. Dans le budget de 2009, les prestations sociales ont augmenté d'environ 3 % et il a été décidé de ne pas réduire leurs montants dans la loi de finances rectificative, malgré une baisse anticipée de près de 4 % des prix à la consommation¹³. Les prestations sociales devraient au moins diminuer dans les mêmes proportions que les prix. Des modifications

importantes sont apportées aux conditions d'octroi de certaines prestations, telles que la prestation complémentaire pour charges locatives (*Rent Supplement*), qui sera révisée à la baisse compte tenu de la diminution des loyers. Des changements plus substantiels sont néanmoins nécessaires. Les dépenses de protection sociale doivent viser à renforcer les ressources disponibles des personnes les plus démunies, et pour cette raison, il est prévu de soumettre à conditions de ressources ou d'imposer les allocations pour enfant à charge dans le cadre du budget de 2010. Plus généralement, les prestations qui ne sont pas assujetties aux ressources du ménage gardent un rôle important dans la politique de protection sociale et cette approche devrait être reconsidérée. Un recours accru aux conditions de ressources sera difficile à éviter, à moins de réduire sensiblement la générosité des prestations pour les ménages à faible revenu, ce qui devrait être étroitement coordonné avec les autres changements du système de prélèvements et de prestations.

Adapter les dépenses d'équipement aux nouvelles réalités budgétaires

Des niveaux élevés d'investissement public peuvent être propices à la croissance, mais la situation budgétaire justifie une approche prudente à court terme. Les pouvoirs publics ont déjà procédé à de très importants ajustements dans leurs plans d'investissement en capital dans le cadre de leur effort d'assainissement : pour 2009, les dépenses d'équipement du Trésor représentent plus de 5 % du niveau anticipé du PNB et préservent l'essentiel de ce qui était prévu dans le plan national de développement. Ces dépenses se contracteront ensuite pour revenir à un niveau moyen de 2 % du PNB anticipé sur la période allant jusqu'à 2013, bien que cela reste relativement élevé par rapport aux autres pays. Les baisses sensibles des prix d'adjudication devraient contribuer à la réalisation d'une bonne partie du plan de développement national dans les délais prévus, ce qui contribuera à compenser l'incidence de la réduction des dépenses sur les disponibilités monétaires. En cas de ressources plus limitées, il faudra mieux hiérarchiser les priorités pour privilégier les projets qui contribuent le plus à la reprise économique.

Les partenariats public/privé (PPP) ont contribué à l'amélioration des infrastructures et des services publics, notamment à la construction de routes et à des projets de développement des locaux, comme les écoles. Pour les années 2005 à 2009, une enveloppe de 8.6 milliards d'euros sur les 36.3 milliards d'euros prévus d'investissements en capital sera financée par des investissements PPP. Ayant rencontré des difficultés similaires à celles d'autres pays lorsque ce type de mécanisme a été utilisé initialement, les PPP ont donné récemment de bons résultats en matière de construction routière, puisque de nombreux chantiers ont été réalisés sans dépassement de budget et avant les délais prévus. D'autres projets, comme le Centre national de conférences et le Complexe des tribunaux pénaux, font aussi ressortir la valeur des PPP dans la mise en place des infrastructures publiques. Compte tenu des pressions qui s'exercent sur les finances publiques, les possibilités de PPP devraient être sérieusement étudiées mais uniquement utilisées en cas de véritables gains d'efficacité ou de transfert de risques comptables et non dans le seul but de faire en sorte que les emprunts publics soient comptabilisés hors bilan.

Renforcer les règles et les institutions budgétaires

La dégradation brutale des finances publiques tient à plusieurs facteurs, mais reflète pour partie les lacunes des institutions budgétaires durant l'expansion économique. Des erreurs de prévision ont inévitablement pesé dans la balance, mais plus fondamentalement, le système en place ne permettait guère de ne pas dépenser les recettes engrangées, ni

d'imposer un niveau d'excédent structurel qui soit compatible avec les objectifs de stabilité à long terme et de flexibilité à court terme, encore que des excédents aient été enregistré au cours de la majeure partie de la dernière décennie. Il est crucial de renforcer l'efficacité de la planification et de la gestion budgétaires pour obtenir un meilleur service public à partir des ressources existantes et de celles qui viendront s'y ajouter. Pour ce faire, il faudra mettre à profit les récentes innovations réalisées en matière de procédure budgétaire, et créer de nouvelles règles et institutions intégrant des garde-fous contre la récurrence des lacunes budgétaires du passé.

Vers un secteur des administrations publiques plus efficace

Améliorer l'efficacité du cadre budgétaire en recourant à la budgétisation axée sur les résultats

Des procédures budgétaires efficaces peuvent permettre d'obtenir un meilleur rapport coût-efficacité, en établissant un lien plus étroit entre ressources et objectifs. Cela suppose une plus grande clarté en termes de résultats. Les déclarations annuelles de résultats mises en place en 2007 sont destinées à énoncer clairement les résultats escomptés en termes de service public à partir des fonds affectés. Les autorités ont étoffé depuis lors le cadre des déclarations annuelles de résultats, pour aligner davantage les ressources sur les objectifs stratégiques poursuivis. Ce cadre a été formellement intégré dans les procédures de contrôle parlementaire. Des analyses de l'OCDE consacrées à l'efficacité du secteur de l'enseignement montrent que les pays les plus performants en termes de qualité de leur gestion budgétaire tendent à être plus efficaces, au sens où ils parviennent à obtenir un niveau donné de formation en utilisant moins de ressources. L'efficacité du cadre budgétaire renvoie en l'occurrence à la mise en œuvre décentralisée d'une approche axée sur les résultats, fondée sur des objectifs clairs, l'existence d'un système crédible de récompense et de sanction, et des évaluations des performances (Sutherland et Price, 2007). Dans cette logique et à plus long terme, les déclarations de résultats devraient servir de référence dans le cadre du processus de vérification des performances pour la détermination des salaires dans le secteur public, tout en étant liées à d'autres processus tels que l'enchaînement en cascade des objectifs de performances et des évaluations des salariés. Certains des processus en place ont contribué utilement à l'identification des possibilités de coupes dans le cadre des travaux du Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public.

Le rapport de 2008 de l'OCDE intitulé *Public Management Reviews: Ireland – Towards an Integrated Public Service* (OCDE, 2008b) soulignait la nécessité de mettre l'accent sur la dimension de système intégré du service public, en accordant davantage d'importance aux besoins et à la satisfaction des citoyens usagers pour déterminer si les résultats du service public sont conformes aux objectifs visés. Précédemment, le service public avait déjà adopté des initiatives, telles que le programme pour la qualité de service à la clientèle et les chartes des citoyens, pour mieux mesurer la satisfaction des usagers et améliorer la prise en compte des besoins du client. La gestion et les procédures du secteur public ont été renforcées, des analyses de rentabilité ont été entreprises dans tous les ministères, et le cadre d'information sur la gestion (MIF, *Management Information Framework*) a été déployé dans l'ensemble des administrations publiques. Des problèmes substantiels d'inefficience résultent de la multiplicité d'organismes en place ; en vue de les rationaliser, le gouvernement a suivi les recommandations du rapport de l'OCDE, suivant lesquelles les réformes devraient se renforcer

et viser à mettre en place un système de service public intégré. En réponse au rapport de l'OCDE de manière plus générale, les pouvoirs publics ont créé une équipe de travail de haut niveau pour élaborer un cadre d'ensemble de renouvellement des services publics, s'appuyant à la fois sur l'analyse de l'OCDE et sur les initiatives en cours d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la prestation de services. Le rapport du groupe de travail et une déclaration publique sur la « transformation des services publics » ont été publiés en novembre 2008. Ces textes définissent un cadre trisannuel pour une transformation radicale du service public : ce cadre prévoit une nouvelle série d'études coût-efficacité, un programme d'examen organisationnel des différents échelons de l'administration et la création d'une unité nationale des achats publics. Le groupe spécial sur les effectifs de la fonction publique et les programmes de dépenses visé plus haut a été établi dans le même temps. L'ensemble du processus est supervisé par un comité ministériel et un groupe de pilotage composé de secrétaires généraux. Des rapports annuels seront publiés sur la mise en œuvre de ces réformes. À court terme, la nécessité de réduire les dépenses déterminera vraisemblablement les évolutions au sein du secteur public et contribuera à réduire les coûts. Certaines améliorations des processus gouvernementaux exigent aussi des investissements initiaux qui pourraient être retardés. Cependant, il importera dans les années qui viennent que la mise en œuvre des activités visant à transformer le secteur public débouche effectivement sur une administration publique plus réactive et plus orientée sur la prestation de services.

Les analyses d'efficience aident à répartir les coupes budgétaires

Les progrès en cours en matière d'efficience allocative et de rapport efficacité-coût devraient se concrétiser principalement en termes de rentabilité à long terme, mais ils ont également facilité le processus de répartition des coupes budgétaires. Une analyse de l'efficience des dépenses publiques a été lancée dans le cadre du budget de 2008, ce qui s'est traduit par une série de mesures d'économie en juillet 2008, puis par d'autres mesures prévues dans le budget de 2009. Des dispositions diverses ont été adoptées en matière d'efficience, ce qui s'est traduit par des économies au titre des services de conseil, de la publicité, des relations publiques et des marchés publics. Un examen des projets d'investissement a facilité la répartition des coupes pratiquées dans les dépenses d'équipement. Comme indiqué précédemment, des économies supplémentaires ont été proposées depuis. Les gains d'efficience peuvent être plus faciles à identifier lorsque les secteurs public et privé entrent en relation, ou lorsque le marché considéré présente des éléments de contestabilité. Néanmoins, l'externalisation est relativement limitée en Irlande et, faute de disposer des informations nécessaires, il est difficile pour le service public d'évaluer le coût auquel il fournit des services lui-même. Il faudrait s'interroger sur les moyens les plus efficaces de recourir à l'externalisation et sur la façon dont celle-ci pourrait accroître l'efficacité dans la fourniture de services au public. Il faudrait mettre en place un service central qui assurerait la diffusion des bonnes pratiques, et apporterait une assistance technique aux ministères pour sous-traiter les services dont l'externalisation serait avantageuse.

Toutefois, si les analyses d'efficience doivent jouer un rôle de plus en plus important, rien n'indique qu'elles contribuent à améliorer la capacité de prise des décisions stratégiques concernant la croissance des programmes à long terme, ou à hiérarchiser les priorités concernant les redéploiements de ressources d'envergure qui sont aujourd'hui nécessaires. L'approche précédente utilisée de longue date et consistant à prendre le « niveau existant de services » comme point de référence pour les allocations budgétaires n'a pas encouragé les

ministères à établir un ordre de priorités entre activités, ni à permettre une redistribution des ressources entre ministères. Un point de départ plus efficace des négociations entre ministères est un objectif imposé d'en haut qui soit rendu public – et non interne – pour les dépenses effectives globales. Cette contrainte lie davantage les ministères et encourage des gains d'efficience ; des mesures similaires se sont révélées utiles dans des pays comme l'Australie et la Suède. C'est en Irlande que l'évolution a commencé dans cette direction avec le budget de 2008, qui a abandonné l'approche du niveau existant de dépenses pour utiliser le niveau de dépenses de 2008 (ajusté à la baisse) en fonction des réductions de dépenses réalisées en juillet 2008. Dans la loi de finances rectificatives d'avril 2009, l'État a signalé un nouveau progrès vers une approche plus verticale en établissant à l'avance le niveau global des réductions des dépenses courantes et en capital pour 2010 et 2011 : ces objectifs doivent servir de base au processus de négociation des dépenses pour le budget 2010. Pour que cette approche soit efficace, le caractère contraignant des objectifs de dépenses pour l'année à venir doit être clarifié dans le cadre des processus budgétaire existants et ces innovations, qui ont été introduites dans le contexte de l'assainissement budgétaire, devraient constituer un aspect permanent du cadre budgétaire, comme l'a demandé le groupe spécial dans son rapport en souhaitant des enveloppes de dépenses pluriannuelles formelles.

Améliorer le cadre de planification budgétaire

Une fois que l'économie aura retrouvé une trajectoire de croissance viable, il sera nécessaire de créer un cadre budgétaire permettant de prévenir toute instabilité future. Cela comporte deux dimensions : des règles et des institutions budgétaires. Le cadre budgétaire intérieur de l'Irlande s'est fortement appuyé sur la série de règles imposées en vertu du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE : si ces règles sont importantes pour maintenir la discipline fiscale au niveau européen, ces institutions budgétaires ne se sont pas révélées suffisantes comme base principale de la politique budgétaire interne à l'Irlande et un cadre national plus solide est requis dans le contexte plus large du Pacte de stabilité et de croissance. Un problème tient au fait qu'il est difficile de manière générale d'évaluer les composantes conjoncturelles et structurelles sous-jacentes du solde budgétaire, en raison des effets des cycles des prix des actifs et des incertitudes qui entourent l'écart de production. Il est nécessaire de revoir les méthodes de calcul des positions budgétaires sous-jacentes, afin de minimiser la surestimation de la croissance potentielle et de permettre la constitution d'un fonds de stabilisation aux périodes de dynamisme des recettes.

L'essentiel est que les autorités fassent preuve de prudence quant à l'inclusion de sources de recettes instables. Ainsi, tout surcroît de recettes anormales de nature conjoncturelle doit être mis de côté, ce qui passe par l'octroi d'une plus grande importance à la situation nette des administrations publiques. En termes d'économie politique, il faut trouver un moyen institutionnel d'économiser au lieu de dépenser les recettes excédentaires, ce qui pourrait impliquer la création d'un fonds de stabilisation d'un type ou l'autre lorsque les paiements varient selon le cycle économique.

La nécessité de créer de nouvelles institutions budgétaires

Pour mettre en place une budgétisation à moyen terme axée sur les moyens, il faut de nouvelles institutions réduisant le risque que des pressions politiques de court terme ne fassent dévier la politique budgétaire de la trajectoire viable qu'elle devrait suivre. D'un point de vue politique, un atout persistant du système irlandais réside dans le caractère participatif de la vie politique locale, qui permet d'éviter le type de déconnexion de l'électorat dont

pâtissent de nombreuses autres démocraties parvenues à maturité. Néanmoins, cet avantage constitue également une faiblesse d'un point de vue budgétaire, dans la mesure où les décisions politiques peuvent être prises dans une optique de court terme et sur des bases partielles. La détermination du niveau des impôts et des dépenses devrait rester partie intégrante du processus politique, mais une institution spécialisée indépendante, comme un conseil budgétaire ayant un accès suffisant à l'information pourrait élaborer des recommandations sur l'orientation budgétaire globale adéquate et les questions connexes.

De telles institutions budgétaires indépendantes existent dans certains autres pays européens et revêtent diverses formes (Commission européenne, 2009b)¹⁴. En Allemagne, il existe un groupe de conseillers économiques (« les sages ») et au Pays-Bas le Bureau central de planification exerce certaines de ces fonctions. Un des exemples récents les plus notables est le Conseil de la politique budgétaire créé en Suède (qui est opérationnel depuis août 2007) pour déterminer si les objectifs de la politique budgétaire sont atteints en ce qui concerne la viabilité à long terme, le niveau de solde budgétaire visé, le plafond de dépenses et la cohérence avec la situation conjoncturelle. Si l'Irlande devait emprunter cette voie, la réforme engagée pourrait concerner trois fonctions essentielles. La première concernerait l'évaluation et la formulation de recommandations sur l'orientation budgétaire globale. La deuxième a trait à l'évaluation des programmes de dépenses avant leur mise en œuvre, de façon à renforcer les évaluations internes croissantes susmentionnées. L'Irlande accuse un net retard par rapport à la norme européenne à cet égard. Il faut que les propositions de dépenses soient examinées afin de garantir la réalisation des objectifs visés au moindre coût pour les contribuables actuels et futurs. Enfin, la troisième fonction est le contrôle des dépenses a posteriori. Cette tâche est déjà assumée par le Contrôleur et vérificateur général des comptes d'Irlande, mais ses ressources et les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi sont plus limités que dans de nombreuses autres juridictions. Il conviendrait donc de lui accorder des prérogatives supplémentaires. Un véritable équilibre des pouvoirs doit être instauré pour empêcher que les erreurs du passé ne se répètent.

Encadré 2.3. **Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire**

Un effort supplémentaire d'assainissement budgétaire substantiel et prolongé s'impose pour combler l'écart sous-jacent entre dépenses et recettes fiscales, même si le rythme de cet assainissement ne doit pas peser indûment sur la reprise à court terme. Ce processus d'assainissement, qui a déjà commencé, devra se poursuivre à long terme pour réduire la dette et préparer l'Irlande au vieillissement de sa population.

Restructurer le système fiscal

Il faudrait renforcer le système d'imposition afin d'accroître les recettes, de réaliser des gains d'efficacité et de parvenir à une plus grande équité :

L'assiette de l'impôt sur le revenu devrait être élargie. Tous les allègements d'impôt ont été réexaminés par la Commission de la fiscalité. Ces examens devraient avoir lieu à intervalles réguliers. De nombreux allègements d'impôt devraient être éliminés. Dans les autres cas, la déductibilité fiscale devrait être limitée au taux normal, et non appliquée au taux marginal, et le montant global des dégrèvements accordés devrait être plafonné. La déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires devrait être supprimée progressivement, et un impôt sur la propriété immobilière devrait être créé.

Encadré 2.3. **Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire** (suite)

Les prélèvements sur les revenus récemment mis en place devraient être intégrés dans le régime de l'impôt sur le revenu, et les abattements individuels devraient être réduits seulement une fois que l'assiette de cet impôt aura été élargie.

Réduire et rééquilibrer les dépenses publiques

Des allègements sensibles des dépenses publiques s'imposent. Une amélioration de la répartition des ressources, une réduction des coûts et une modernisation du service public (fondée notamment sur une meilleure utilisation des technologies de l'information) contribueraient à atténuer l'effet de ces coupes sur les services de base :

Les dépenses d'investissement devraient être révisées à la baisse conformément à ce qui est prévu actuellement, afin que se poursuivent les efforts de modernisation de l'infrastructure, quoique à un rythme plus lent. Il conviendrait de continuer à évaluer les projets avec soin en fonction de l'évolution des circonstances économiques. Les redevances d'utilisation devraient être augmentées lorsque c'est possible. Les projets devraient être financés par le biais de partenariats public-privé (PPP) lorsque des risques peuvent être transférés au secteur privé à un prix raisonnable, ou que des gains d'efficacité peuvent être réalisés.

Les rémunérations dans le secteur public devraient faire l'objet d'un examen indépendant, tenant compte de la baisse des salaires et de la dégradation des conditions d'emploi dans le secteur privé. Les retraites du secteur public devraient être revues en fonction de l'évolution des besoins et des pratiques dans les autres secteurs, le mécanisme de revalorisation des pensions versées devrait être réexaminé, et la mise en œuvre progressive des réformes antérieures devrait être accélérée. Les effectifs du secteur public devraient être réduits.

Les dépenses de protection sociale devraient être mieux ciblées. Il devrait être envisagé de recourir davantage aux conditions de ressources. Les prestations devraient, de manière générale, être imposables. Les prestations versées devraient être révisées en fonction de la baisse des salaires.

Dans le secteur de la santé, les autorités devraient réduire les dépenses et améliorer les services en diminuant les coûts et en redéployant les effectifs. Le système de la carte médicale et la déductibilité fiscale des dépenses médicales devraient être reconsidérés.

Dans le domaine de l'enseignement, les ressources devraient être redéployées plus efficacement et les tailles des classes pourraient être augmentées dans l'enseignement secondaire. Les pouvoirs publics devraient mettre en place des droits d'inscription universitaires, financés par des prêts dont le remboursement ultérieur serait subordonné à l'obtention d'un niveau minimum de revenu.

Réformer la procédure budgétaire

Un renforcement des institutions budgétaires améliorerait la crédibilité de l'assainissement budgétaire, et contribuerait à éviter la formation de futurs déséquilibres budgétaires sous-jacents. Ce renforcement devrait se décliner de la façon suivante :

Les orientations pluriannuelles en matière de dépenses courantes énoncées dans la loi de finances rectificative de 2009 devraient être pérennisées. Un plafond global de dépenses devrait être adopté au lieu d'utiliser comme point de référence des dépenses « le niveau existant de services » comme on le faisait jusqu'ici.

Encadré 2.3. Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire (suite)

Les règles et institutions budgétaires intérieures irlandaises devraient être étoffées et ne plus se limiter aux mécanismes du Pacte de stabilité et de croissance, afin que puissent être enregistrés des excédents plus importants en période favorable. Il faudrait envisager de créer un conseil budgétaire indépendant à même d'évaluer l'orientation globale de la politique budgétaire et de déterminer l'efficacité des programmes publics. L'instauration d'un fonds de stabilisation ou de contributions conjoncturelles au *National Pensions Reserve Fund* (NPRF, Fonds national de réserve pour les retraites) devrait être étudiée.

Le gouvernement devrait publier un compte de patrimoine exhaustif du secteur public, indiquant avec exactitude les engagements hors bilan relevant des contrats de PPP et les éléments liés au soutien apporté au secteur bancaire.

Il est possible d'améliorer encore l'efficacité du cadre budgétaire en utilisant les déclarations de résultats comme référence dans le cadre du système de rémunération liée à la performance et d'évaluation des salariés, dans le contexte d'une plus grande souplesse de gestion et d'une mobilité accrue.

Les autorités peuvent améliorer le rapport coût-efficacité du service public en continuant à mettre l'accent sur sa dimension de système intégré, en s'attachant à réduire les problèmes d'inefficience qui résultent de la multiplicité d'organismes en place. Les autorités pourraient accroître les retombées positives des analyses d'efficience en recourant davantage à l'externalisation et en cernant mieux les bonnes pratiques.

Notes

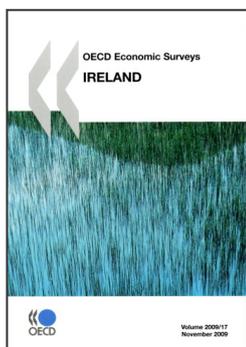
1. Il faudrait pour cela un arrêté ministériel, qui n'a pas encore été introduit.
2. La durée médiane des épisodes recensés par Guichard et al. (2007) était de deux ans. Dans 25 cas, l'assainissement budgétaire avait duré au moins quatre ans, et dans trois cas, il s'était étalé sur sept ans. L'amélioration du solde primaire sous-jacent avait été d'au moins 4 % du PIB potentiel dans 31 des épisodes considérés, et d'au moins 7 % dans neuf de ces cas.
3. L'objectif adopté dans le cadre du Programme de relance économique et du budget de 1987 était de réduire le besoin de financement du Trésor de 6 à 8 points de PIB en l'espace de trois ans, ce qui a été fait plus rapidement.
4. La mesure de la dette utilisée dans ce chapitre est fondée sur la définition de Maastricht, sauf indication contraire. Cette définition diffère de celle du système de comptabilité nationale de l'OCDE sur deux points essentiels : la définition de Maastricht est un peu plus étroite et les engagements sont exprimés en termes nominaux et non en valeur marchande ou effective.
5. Les taux de l'impôt sur les plus-values, de l'impôt des acquisitions en capital et du taux sur la rétention des dépôts porteurs d'intérêts, sont accrus en deux phases pour être portés de 20 à 25 %. Le taux des droits de sortie sur les fonds d'investissement et les produits d'assurance-vie ont aussi été accrus de 5 points de pourcentage. Le seuil au-delà duquel s'applique le taux sur les acquisitions en capital a été ramené à 20 %.
6. Si les produits des transactions relatives aux logements et aux biens immobiliers à usage commercial ont indéniablement contribué de manière importante à l'augmentation des recettes d'impôt sur les plus-values, d'autres opérations assujetties à ce prélèvement, telles que les cessions d'actions cotées et non cotées ainsi que de terrains constructibles et de terres agricoles, ont également pesé lourdement dans la balance.
7. Rapport du Tax Forecasting Methodology Review Group, février 2008.

8. Le régime d'imposition irlandais de l'épargne-retraite est en fait très proche d'un système de type EEE, conjuguant l'exonération des cotisations de retraite pendant la phase d'épargne, l'exonération des revenus de placement pendant la phase d'accumulation, et l'exonération des pensions pendant la phase de versement (OCDE, 2008).
9. Ces prélèvements sont réalisés sur les revenus supérieurs à 18 304 euros par an, avec certaines exceptions (pour les personnes de plus de 65 ans et les titulaires de cartes médicales) et exonérations (concernant les transferts sociaux).
10. En l'occurrence, le danger réside surtout dans le fait que l'avantage dont dispose l'Irlande est tributaire de décisions prises ailleurs, concernant les taux d'imposition appliqués tant aux États-Unis et dans les autres grands pays que dans des économies concurrentes comme celles d'Europe de l'Est. L'Irlande continuera probablement de bénéficier d'un avantage en termes d'imposition des sociétés, mais il ne faut pas oublier que ces recettes dépendent en partie de facteurs extérieurs et que ceux-ci peuvent varier.
11. Cela n'entraîne pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial sur les effectifs dans la fonction publique et les programmes de dépenses.
12. Cette prestation universelle est soumise à conditions de ressources pour les personnes de 70 ans et plus depuis janvier 2009, mais à partir d'un niveau de revenu très élevé.
13. La prime de décembre a toutefois été supprimée cette année.
14. En 2005, 13 des États membres de l'UE15 disposaient de telles institutions, dont certaines émettaient des recommandations normatives, tandis que d'autres publiaient des prévisions économiques et budgétaires ; néanmoins, seuls 4 États membres faisaient appel à des institutions budgétaires indépendantes pour la préparation de leur budget et leur planification budgétaire à moyen terme (Commission européenne, 2009b).

Bibliographie

- Agence nationale de gestion du Trésor (2009), *Press Release, Quarter 1 Update*, National Treasury Management Agency (NTMA), 8 avril 2009.
- BCE (Banque centrale européenne) (2009), « La composition fonctionnelle des dépenses publiques dans l'Union européenne », *Bulletin mensuel de la BCE*, avril 2009.
- BCE (2009), « Évolutions économiques et monétaires », *Bulletin mensuel de la BCE*, mars 2009.
- Commission de la fiscalité (2009), *Rapport de la Commission de la fiscalité*, septembre.
- Commission européenne (2009a), *2009 Ageing Report*, *European Economy* 2|2009.
- Commission européenne (2009b), *Public Finances in EMU*.
- Direction des impôts (2000), *Statistical Report 2000*, Revenue Commissioners.
- Direction des impôts (2006), *Statistical Report 2006*, Revenue Commissioners.
- Fitz Gerald et al. (2008), *Medium-Term Review 2008-2015*.
- Groupe chargé de réexaminer la méthodologie des prévisions fiscales (2008), *Report of the Tax Forecasting Methodology Review Group*.
- Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public (2009), *Report of the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes*, volumes I et II, juillet, Dublin.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, Paris.
- Joumard, I., C. André, C. Nicq et O. Chantal (2008), « Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Healthcare Resources and Efficiency », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 627, Paris.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417, Paris.
- Ministère des Finances (2006), *Budget 2006 – Review of Tax Schemes*, décembre.
- Ministère des Finances (2008), *Ireland – Stability Programme Update*, octobre.
- Ministère des Finances (2009), *Addendum to the Irish Stability Programme Update*, janvier.

- Ministère des Finances (2009), *Macroeconomic and Financial Framework*, 2009-13,
- Ministère du Taoiseach (2008), *Transforming Public Services, Report of the Task Force on the Public service*, novembre.
- OCDE (1991), *Études économiques de l'OCDE – Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE – Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Public Management Reviews: Ireland. Towards an Integrated Public Service*, OCDE, Paris
- OCDE (2009), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, Paris.
- OCDE (2009b), *Tax Expenditures and base broadening*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Perspectives économiques de l'OCDE – Rapport intermédiaire*, mars 2009, Paris.
- Organisme d'évaluation du service public (2007), *Report of the Public Service Benchmarking Body*.
- Standard and Poor's (2009), *Ratings Direct*, 30 mars 2009.
- Sutherland, D. et R. Price (2007), « Linkages between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, Paris.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, Paris.
- Tol et al. (2008), « A Carbon Tax for Ireland », ESRI.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Ireland 2009

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-irl-2009-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Reconstruire les finances publiques », dans *OECD Economic Surveys: Ireland 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-irl-2009-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.