



### Série spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les avis exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à sa direction.

## Réduire les salaires publics pour remanier les dépenses pendant une crise<sup>1</sup>

Dans le monde entier, les pouvoirs publics enregistrent de grosses pertes de recettes à un moment où leurs dépenses sont au plus haut, notamment à cause de l'aide d'urgence accordée aux ménages et aux entreprises. Un manque d'espace budgétaire, particulièrement dans les pays entrés en crise avec de faibles amortisseurs budgétaires et extérieurs, et une dette publique élevée, pourrait contraindre certains pays à remanier leurs dépenses pour faciliter le financement de leurs besoins urgents. Dans ce contexte, plusieurs pays ont déjà instauré, ou envisagent de le faire, des réductions nominales de salaires pour certains groupes de fonctionnaires. Le présent document a pour but d'aider les dirigeants qui recourent à cette mesure d'urgence temporaire pendant la crise actuelle de la COVID-19 à appréhender les questions dont il faut tenir compte, plutôt que d'évaluer la pertinence de cette politique. Il s'agit notamment de i) la progressivité et l'envergure des réductions salariales envisagées, ii) l'impact économique des économies engendrées par ces réductions et leur relation avec le remaniement nécessaire des dépenses, et iii) l'importance du respect des normes de transparence et de reddition de comptes. Enfin, le présent document met en évidence la nécessité d'une campagne de communication publique claire et cohérente, notamment pour exposer le besoin de telles mesures et préparer leur retrait.

**Veillez adresser vos questions et commentaires au sujet du présent document à [cdsupport-spending@imf.org](mailto:cdsupport-spending@imf.org).**

**Les mesures d'urgence nécessaires pour faire face à la crise de la COVID-19 pressent les pays de trouver des mesures appropriées et des moyens de les financer.** Dans le monde entier, les pouvoirs publics sont confrontés à des besoins de financement considérables afin de déployer des mesures d'urgence dans divers secteurs (y compris le secteur de la santé pour contenir, atténuer et traiter la pandémie) et de venir en aide aux ménages et aux entreprises. En même temps, les pouvoirs publics font face à une contraction rapide de leurs recettes fiscales. Dans certains pays, les niveaux déjà élevés de la dette publique et les contraintes en matière d'emprunt limitent les ripostes, et leurs dirigeants doivent trouver un financement d'urgence, notamment en remaniant les dépenses pour répondre aux besoins urgents.

<sup>1</sup> Rédigé par Mercedes Garcia-Escribano et Chadi Abdallah.

**La réduction de la rémunération des fonctionnaires a souvent joué un rôle important dans les mesures prises pendant les crises précédentes.** Par le passé, les consolidations de la masse salariale publique se sont effectuées principalement au moyen d'un ajustement du niveau des salaires plutôt que par une réduction de l'emploi (graphique 1). Plusieurs facteurs expliquent la contribution potentielle des réductions de la rémunération à la création d'un espace budgétaire.

- **La part relativement élevée de la masse salariale publique dans le total des dépenses.** La masse salariale publique représente généralement une part élevée du total des dépenses publiques ; par conséquent, elle constitue souvent un élément clé d'une stratégie de rééquilibrage budgétaire face à une crise économique. En moyenne, les dépenses affectées à la masse salariale absorbent environ un cinquième du total des dépenses (entre 24,5 % dans les pays avancés et 27 % environ dans les pays émergents et en développement<sup>2</sup>). Cela dit, la masse salariale varie beaucoup d'un pays à l'autre, du fait des différences de rémunération et de taille de la population active.
- **La possibilité de concevoir et de mettre en œuvre ces mesures relativement rapidement.** C'est particulièrement utile dans le contexte actuel, où les pouvoirs publics désirent financer des mesures budgétaires expéditives pour réagir à une crise. En général, les réformes visant à réduire la masse salariale comprennent différents types de mesures, notamment en matière de rémunération, d'emploi et de cadre institutionnel, visant à effectuer des ajustements profonds et soutenables de la masse salariale. La stratégie de réforme est spécifique à chaque pays. Par exemple, l'ajustement des rémunérations n'est peut-être pas faisable dans les pays où les salaires ont été gelés récemment ou dans ceux où l'écart entre les salaires des secteurs public et privé est faible, inexistant ou négatif au départ. En outre, toutes les réformes des salaires ne peuvent soulager rapidement le budget. Par exemple, contrairement aux ajustements du niveau des salaires, d'autres mesures telles que l'attrition et la gestion des salaires (par exemple, une rémunération en fonction du rendement) pourraient donner lieu à des réductions plus durables ; cependant, leur conception et leur mise en œuvre prennent généralement un certain temps et nécessitent peut-être des dépenses initiales, telles que des indemnités de cessation d'emploi.
- **Le contexte d'économie politique relativement moins contentieux par rapport aux mesures portant sur l'emploi.** Si tant la réduction des salaires que la cessation d'emploi (par exemple, le non-renouvellement de contrats temporaires) peuvent donner lieu à une diminution à court terme des dépenses publiques en salaires, une réduction des salaires contribue à préserver la relation entre les fonctionnaires et l'État, un lien important étant donné la nature temporaire du remaniement des dépenses dans le contexte de la COVID-19.
- **Le fait que, dans de nombreux pays, les salaires du secteur public sont plus élevés que dans le secteur privé, cet écart augmentant pendant les périodes de ralentissement.** Contrairement aux employés du secteur privé, les fonctionnaires de nombreux pays bénéficient d'une protection de leur emploi et gagnent environ 10 % de plus que les travailleurs du secteur privé ayant des compétences semblables (FMI, 2016)<sup>3</sup>. Cet écart de salaire diminue généralement pendant les périodes d'expansion, mais augmente sensiblement pendant les périodes de ralentissement, car les salaires publics ne diminuent pas comme ceux du secteur privé (FMI, 2016)<sup>4</sup>. De ce point de vue de l'équité, les réductions nominales de salaire

---

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir FMI (2016).

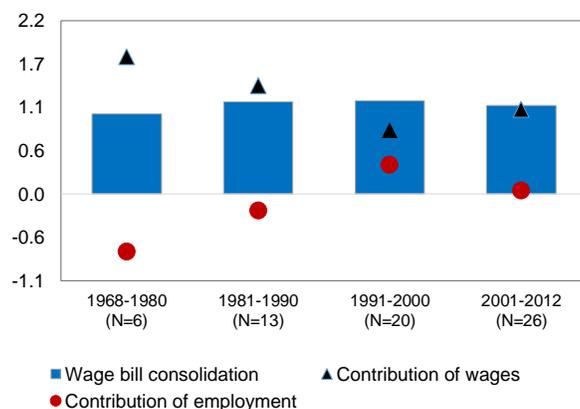
<sup>3</sup> D'après le FMI (2016), l'écart de salaire moyen entre les secteurs public et privé est estimé à 10,1 % (5,4 % dans les pays avancés, 11,7 % dans les pays émergents et 12,8 % dans les pays en développement à faible revenu).

<sup>4</sup> D'après le FMI (2016), les salaires du secteur public font généralement preuve de rigidité à la baisse pendant les périodes de ralentissement, mais sont flexibles et augmentent avec les salaires du secteur privé pendant les périodes d'expansion.

(particulièrement pendant la crise actuelle) pourraient bien être motivées par le besoin de solidarité sociale et de partage du fardeau à court terme<sup>5</sup>.

**Plusieurs pays envisagent de réduire les salaires dans le cadre du remaniement de leurs dépenses pendant la crise actuelle.** Le Paraguay vient d'annoncer des réductions salariales de 10 et 20 % pour les fonctionnaires dont le salaire dépasse cinq et dix fois le salaire minimum, respectivement<sup>6</sup>. L'Uruguay a également annoncé une réduction pouvant aller jusqu'à 20 % des salaires des fonctionnaires mieux rémunérés, les économies réalisées étant transférées au nouveau fonds du coronavirus<sup>7</sup>. San Marino a annoncé une réduction des salaires du secteur public pour contribuer au financement des dépenses du secteur de la santé. L'Albanie, le Brésil et le Rwanda envisagent également des réductions<sup>8</sup>. D'autres pays, tels que le Burkina Faso, rendent obligatoire le versement d'une partie du salaire de certains agents au financement de la riposte à la crise, tandis que d'autres pays tels que le Belize et le Costa Rica ont suspendu toutes les augmentations de salaire prévues<sup>9</sup>. Pendant les crises précédentes qui ont nécessité un rééquilibrage budgétaire considérable, certains pays ont également agi sur les salaires (FMI, 2016) : aux Pays-Bas, dans le cadre des réformes des années 1980 ; en France, en Grèce, en Irlande et au Portugal, entre autres, dans le contexte de la grande récession et de la crise financière de 2008-2009 ; et au Honduras pendant la période de rééquilibrage budgétaire de 2013 à 2015.

**Graphique 1. Contribution de l'emploi et des salaires à la réduction de la masse salariale publique (en pourcentage du PIB)**



Source : FMI, 2016.

Remarque : Les épisodes de réduction de la masse salariale sont des périodes de deux ans pendant lesquelles le ratio de la masse salariale publique au PIB diminue chaque année et la diminution totale représente au moins 0,5 % du PIB.

**Bien que les réductions temporaires des salaires puissent contribuer à financer des dépenses urgentes lorsque l'espace budgétaire est limité, elles devraient être conçues et mises en œuvre avec précaution pour engendrer les économies attendues et éviter des conséquences involontaires.** Les pouvoirs publics qui envisagent de telles mesures devraient s'assurer qu'elles présentent les caractéristiques suivantes.

<sup>5</sup> Dans le même esprit de solidarité, la Tunisie vient de mettre en place un fonds de solidarité qui accorde des subventions à la population (y compris les employés du secteur public) comme moyen de partager le fardeau de la crise.

<sup>6</sup> Voir <https://www.aa.com.tr/fr/americas/paraguay-to-cut-public-sector-wages-over-covid-19/1785779>.

<sup>7</sup> Voir [IMF Policy Tracker](https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Tracker/Articles/Uruguay-lacalle-implements-economic-measures-facing-covid-19-20200327-0003.html) et <https://www.telesurenglish.net/news/Uruguay-lacalle-implements-economic-measures-facing-covid-19-20200327-0003.html>.

<sup>8</sup> Voir [IMF Policy Tracker](https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Tracker/Articles).

<sup>9</sup> Voir [IMF Policy Tracker](https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Tracker/Articles).

- **Mesures progressives, avec des réductions qui varient en fonction des niveaux de rémunération.** Même si les salaires des fonctionnaires (et plus généralement leur rémunération lorsque les prestations sont nombreuses) sont souvent comprimés aux divers niveaux de compétences par comparaison aux salaires du secteur privé, et que les cadres peuvent avoir un salaire moins élevé que dans le secteur privé, la plus grande stabilité d'emploi des fonctionnaires appelle à la solidarité avec les employés du secteur privé qui perdent leur emploi ou subissent de fortes réductions de leur revenu<sup>10</sup>. Du point de vue de la solidarité et de l'équité, les fonctionnaires les mieux rémunérés devraient prendre en charge une plus grande partie du fardeau. Les fonctionnaires moins bien payés pourraient être complètement à l'abri de toute réduction de leur salaire, ce qui éviterait leur appauvrissement par inadvertance.
- **Mesures ciblées qui excluent les fonctionnaires de secteurs prioritaires.** Il est important d'exclure de cet ajustement le salaire des fonctionnaires de certains secteurs, quel que soit leur niveau de revenu, si, par exemple, ils participent directement ou indirectement aux mesures prises contre la crise. Cela comprend les travailleurs du secteur de la santé (par exemple les médecins et infirmières, le personnel des urgences et les ambulanciers, entre autres). Dans la plupart des pays, les premiers intervenants comprennent également les pompiers, les assistants sociaux et le personnel de sécurité, notamment la police<sup>11</sup>. Certains fonctionnaires d'autres secteurs pourraient également ne pas être touchés par les réductions s'ils sont considérés comme faisant partie des fournisseurs de services dans le cadre des mesures critiques qui sont prises contre la crise. Selon le pays, cela pourrait comprendre les travailleurs qui construisent et mettent en place des établissements de soins, les travailleurs qui veillent à ce que les médicaments et le matériel soient distribués aux installations de santé, les employés des services postaux chargés de livrer des marchandises considérées essentielles, ainsi que les fonctionnaires qui participent directement au bon fonctionnement et à la stabilité de la chaîne logistique alimentaire et médicale.
- **Mesures temporaires et adaptées au cadre juridique et institutionnel, avec des stratégies de sortie claires.** Il y a moyen de renforcer le soutien du monde politique et du grand public aux réductions salariales en soulignant leur nature temporaire, notamment par des assurances légales à cet effet, et en évitant de les présenter comme un comportement opportuniste de la part de dirigeants qui visent à mettre en œuvre un programme de réformes à long terme. Même si les réductions sont transitoires, il est très important de veiller à ce qu'elles s'inscrivent dans le cadre juridique existant, afin d'éviter des obligations futures sous forme d'arriérés de salaires<sup>12</sup>. La rémunération de base et la plupart des autres avantages (bonus, treizième mois et autres indemnités) sont généralement considérés comme des droits acquis par les fonctionnaires, et donc garantis par les statuts de la fonction publique. Dans le même ordre d'idées, il est important que le cadre institutionnel soit approprié pour la mise en œuvre des ajustements salariaux. Une combinaison de réductions salariales et d'un plafond temporaire des salaires pourrait faciliter la réalisation des économies budgétaires attendues, en renforçant les liens avec la planification et l'élaboration des budgets<sup>13</sup>.

**Il est possible de renforcer le soutien aux réductions salariales en donnant des assurances que l'espace budgétaire qui en résulte contribuera à financer des dépenses publiques critiques.** Dans ce but, les modalités d'affectation des économies résultant des mesures prises doivent faire l'objet d'une transparence totale. Les économies issues des réductions salariales peuvent servir à financer l'augmentation des dépenses

<sup>10</sup> Étant donné la nature temporaire de cette mesure, la conservation d'un personnel compétent devient moins préoccupante, étant donné les conditions d'emploi strictes dans le secteur privé.

<sup>11</sup> Étant donné que dans beaucoup de pays, la santé, la sécurité et l'éducation emploient une grande partie des fonctionnaires, les économies diminuent quand ces secteurs sont exclus des réductions salariales.

<sup>12</sup> Dans certains pays, la constitution interdit à une branche du gouvernement d'imposer des ajustements de salaires à une autre branche, conformément au principe de la séparation des pouvoirs.

<sup>13</sup> Dans le passé, le plafonnement de la masse salariale ou des effectifs a été instauré dans les pays qui n'en disposaient pas comme mécanisme de gestion des crises, pour compenser des faiblesses institutionnelles plus fondamentales (FMI, 2016).

de santé<sup>14</sup> qui est requise pour endiguer la pandémie, en atténuer les répercussions et renforcer la résilience. Elles peuvent également servir à financer une expansion très nécessaire des dépenses sociales, telles que les transferts monétaires aux ménages les plus touchés par le choc, ou l'assurance-chômage (en termes de couverture et de générosité des prestations), le cas échéant. D'autres mesures portant sur les dépenses, telles que les subventions salariales, qui maintiennent les entreprises à flot et préservent l'emploi dans le secteur privé, peuvent également s'avérer efficaces et pourraient être envisagées en fonction des circonstances particulières des pays.

**Des réductions progressives et temporaires de la rémunération de certains fonctionnaires pourraient avoir un effet positif sur la demande globale.** Bien que les réductions de salaire faisant l'objet de la présente note visent principalement à faire face aux besoins urgents de financement budgétaire, elles pourraient également soutenir la demande globale. Par exemple, comme les économies résultant de ces mesures serviront à soutenir le revenu des ménages les plus touchés par la crise de la COVID-19, elles peuvent engendrer une augmentation de la demande globale par le biais de la consommation privée, principalement parce que la propension marginale à consommer des individus dont le salaire est réduit est différente de celle des individus qui reçoivent des prestations financées par les réductions. Ces derniers pourraient avoir des problèmes de liquidités et l'on peut donc s'attendre à ce qu'ils dépensent toute prestation reçue. Certaines études confirment que les dépenses publiques stimulent plus efficacement la demande de consommation globale lorsque l'économie compte un grand nombre de ménages ayant des problèmes de liquidités (Galí, J. López-Salido, J.D. et Vallés, J., 2007).

**De manière générale, il est crucial d'avoir une stratégie de communication publique cohérente et opportune, et de faire preuve de transparence et de responsabilité dans l'utilisation des ressources publiques pour obtenir un large soutien de la population et son soutien pendant la crise, et pour préparer effectivement une stratégie de sortie ainsi que le retrait des mesures d'urgence temporaires.** Dans les circonstances actuelles, il pourrait être utile, pour gérer les attentes, d'indiquer clairement que les mesures de soutien face à la crise de la COVID-19 sont temporaires (FMI, 2020). À l'avenir, la gestion des attentes pourrait en fait être essentielle pour mettre au point des mesures de sortie de la crise, tandis que la capacité des pouvoirs publics d'atténuer l'impact de la crise diminue. L'impact de cette crise pourrait bien être plus marqué et plus persistant que ce à quoi peuvent répondre les mesures temporaires qui sont assujetties aux contraintes budgétaires de plus en plus lourdes des pays. Une solide stratégie de communication, qui délivre des messages cohérents à tous les niveaux des administrations publiques, pourrait également être utile pour favoriser un large soutien de la population. Une stratégie de communication efficace doit également veiller à ce que les messages transmis au public correspondent aux intérêts des diverses parties prenantes externes qui jouent un rôle important dans le maintien du soutien de la population (Worley, Pasquier et Canpolat, 2018 ; Abdallah et autres, 2019). Cela peut également être utile pour préparer une stratégie de sortie et le retrait des mesures temporaires. Enfin, il est aussi essentiel que les pouvoirs publics fassent preuve de transparence et de responsabilité pour renforcer encore le soutien de la population à ces mesures, et pour veiller à ce qu'elles atteignent les objectifs fixés.

---

<sup>14</sup> Voir la note jointe *Managing the Impacts of the Coronavirus: Guidance on Health Spending Policies*.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, and Delphine Prady, 2019, "[Colombia: Technical Assistance Report-Reforming Energy Pricing](#)," IMF Country Report 19/344 (Washington: International Monetary Fund).
- De Bidegain, Ignatius, Paolo Dudine, Klaus Hellwig, Samir Jahan and Geneviève Verdier, 2020, "[Managing the Impacts of the Coronavirus: Guidance on Health Spending Policies](#)," Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- Galí, Jordi, J. David López-Salido and Javier Vallés, J., 2007, "Understanding the Effects of Government Spending on Consumption," *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 1, pp.227–70.
- International Monetary Fund, 2020, "[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)" (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2016, "[Managing Government Compensation and Employment - Institutions, Policies, and Reform Challenges](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Shang, Baoping, Brooks Evans, and Zhiyong An, 2020, "[Expenditure Policies in Support of Firms and Households](#)," Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, "[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#)," Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note 10 (Washington: The World Bank Group).
- Claude Wendling, Virginia Alonso, Sandeep Saxena, Vincent Tang, and Concepcion Verdugo, 2020, "[Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses](#)", Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).