

**Non classifié**

**ECO/WKP(2004)32**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**29-Oct-2004**

**Français - Or. Anglais**

**DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES**

**ECO/WKP(2004)32**  
**Non classifié**

**LA GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES EN FRANCE**

**DOCUMENTS DE TRAVAIL DU DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES n° 409**

**Par Andrew Burns et Alessandro Goglio**

Les documents de travail du Département des Affaires économiques sont disponibles sur notre site  
Internet : <http://www.oecd.org/eco>

**JT00172830**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

**Français - Or. Anglais**

## RÉSUMÉ

### LA GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE

Depuis le début des années 90, lorsque le déficit des administrations publiques de la France avait atteint le niveau inquiétant de 6 pour cent du PIB, les finances publiques du pays se sont nettement redressées, même si de nouvelles améliorations substantielles sont nécessaires. Ce document examine les outils dont disposent les décideurs publics pour relever ce défi. Il en ressort clairement que, étant donné la part relativement réduite du budget de l'État dans les dépenses totales, le secteur de l'État ne peut à lui seul résoudre le problème. Le système de sécurité sociale, principale source de la poussée des dépenses, a un rôle à jouer, mais il en va de même des administrations infranationales – surtout si le transfert prévu de nouvelles compétences à l'échelon local se réalise. Pour pouvoir orienter la dépense publique de manière à créer des marges de manœuvre, les décideurs publics devront clarifier les structures de gouvernance de façon que les responsables de l'administration des programmes soient dûment incités à maîtriser les coûts et à maximiser l'efficacité des programmes.

*Classification JEL* : H0, H1, H4, H5, H6, H7

*Mots clés* : Dépenses publiques, administrations publiques, transparence budgétaire, budgétisation pluriannuelle, évaluation des programmes.

*Aussi disponible en anglais sous le titre :*  
« *Public expenditure management in France* »

**Copyright : OECD 2004**

**Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de ce document doit être adressée au :**

**Chef du Service des publications de l'OCDE, 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

## TABLE DES MATIÈRES

GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE .....	4
Les dépenses dans une optique internationale.....	4
Les défis futurs .....	8
Procédure budgétaire et relations entre niveaux d'administration .....	10
Le budget de l'État .....	13
Administrations infranationales.....	14
Protection sociale.....	16
Politiques destinées à renforcer la gestion des dépenses publiques .....	18
Améliorer le contrôle des dépenses par les autorités.....	18
Gérer l'assainissement budgétaire dans le secteur de la sécurité sociale.....	31
Améliorer le contrôle et l'efficacité des dépenses publiques .....	33
Résumé.....	39
DÉFINITION DES ABRÉVIATIONS.....	42
BIBLIOGRAPHIE.....	43
 <b>Tableaux</b>	
Tableau 1. Principales dépenses publiques courantes .....	7
Tableau 2. Organisation du secteur public en France.....	11
Tableau 3. Élaboration du Budget de l'État .....	12
Tableau 4. Assainissement budgétaire dans la zone de l'OCDE.....	20
Tableau 5. Indicateurs de performance : revenu de retraite durable .....	27
Tableau 6. Déficits prévus des régimes de retraite à politiques inchangées, par catégorie de travailleur .....	29
 <b>Graphiques</b>	
Graphique 1. Dépenses publiques .....	5
Graphique 2. Dépenses primaires des administrations publiques par catégorie économique .....	6
Graphique 3. Part des dépenses par niveau d'administration.....	10
Graphique 4. Dépassement des objectifs pluriannuels .....	21
Graphique 5. Réaction asymétrique des dépenses au cycle économique .....	23
Graphique 6. Domaine d'activité des régimes de sécurité sociale .....	33
 <b>Encadrés</b>	
Encadré 1. Relations budgétaires entre les niveaux d'administration.....	9
Encadré 2. Le système de sécurité sociale .....	15
Encadré 3. Fonds de financement spéciaux de la sécurité sociale .....	18
Encadré 4. Revenus des personnes âgées.....	25
Encadré 5. Principales différences entre les régimes de retraite du secteur public et du secteur privé....	28
Encadré 6. Décentralisation.....	37
Encadré 7. Résumé des recommandations .....	40

## **GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE** **Andrew Burns et Alessandro Gloglio<sup>1</sup>**

1. Au cours des cinquante dernières années, le rôle du secteur public a connu en France une évolution spectaculaire. A mesure que l'économie s'est développée et que la société s'est enrichie, la sphère publique a assumé des responsabilités croissantes dans la fourniture de services à la population. Pour l'essentiel, la gestion de la prestation de services a été déléguée aux partenaires sociaux et aux collectivités locales. En conséquence, la part du budget de l'État dans les dépenses totales a décliné parallèlement avec la hausse des dépenses publiques. Cette évolution est arrivée, dans les années 90, à un point tel que les niveaux de prélèvements obligatoires requis pour financer la totalité de ces programmes sont apparus de plus en plus comme inacceptables. Ce facteur, s'ajoutant à la prise de conscience croissante que le vieillissement de la population entraînerait une forte ponction supplémentaire sur les deniers publics (tout en ralentissant la croissance économique), semble avoir conduit à un tournant dans l'orientation des dépenses publiques en France. Depuis plusieurs années maintenant les autorités s'efforcent, avec un succès limité, de maîtriser l'expansion des dépenses publiques. Ce document examine les outils dont elles disposent pour gérer ces dépenses, dans le but de préconiser des réformes qui contribueront à préserver la soutenabilité des dépenses publiques et qui permettront aussi à la collectivité de continuer à bénéficier du niveau élevé de services publics auquel elle est habituée.

2. Le reste du document est organisé comme suit. Une première section situe les dépenses publiques dans un contexte international et au fil du temps. Elle est suivie d'une brève description des facteurs susceptibles d'influencer la dépense publique au cours des prochaines décennies. Une présentation succincte des institutions de dépenses publiques en France et de la procédure budgétaire fait place à une section plus étoffée esquissant les domaines où la réforme des politiques pourrait améliorer la capacité des institutions existantes à réagir aux défis futurs. La dernière section résume les recommandations de ce document.

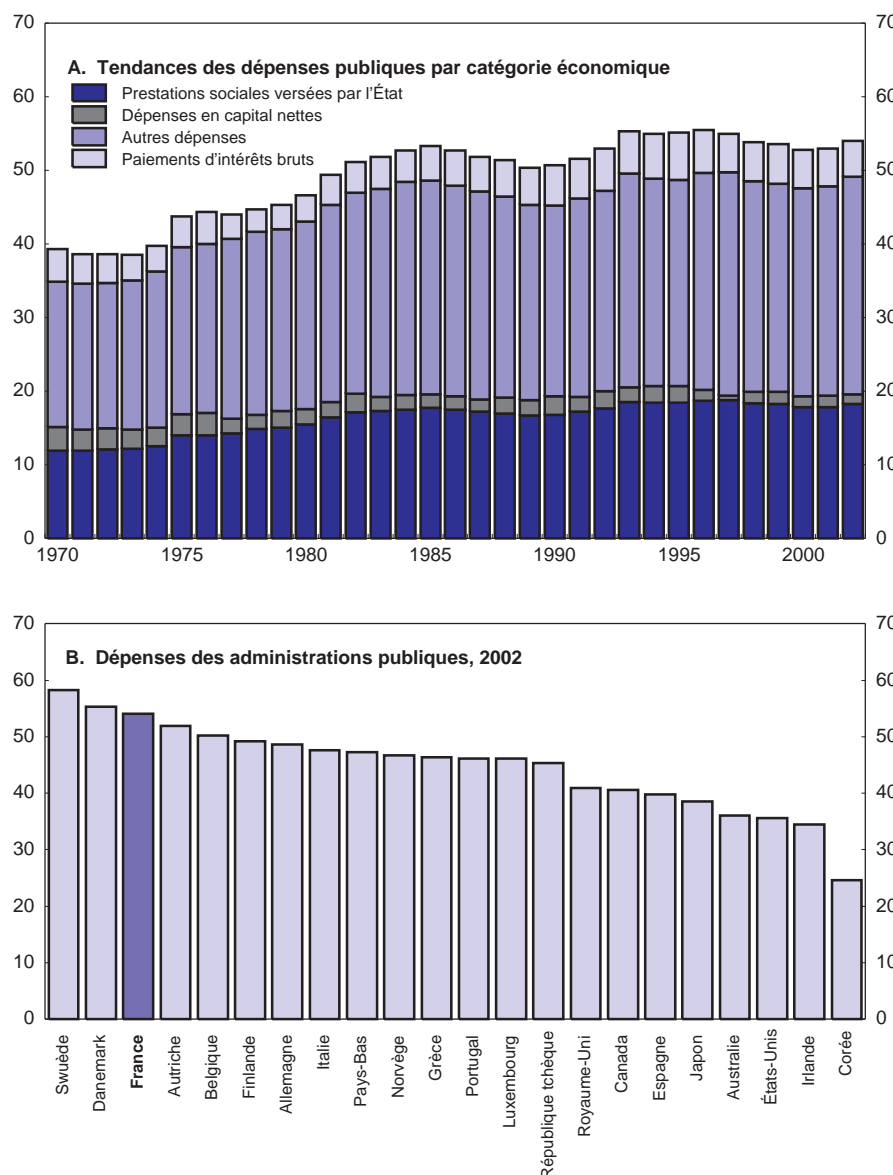
### **Les dépenses dans une optique internationale**

3. Au début des années 70, les dépenses totales des administrations publiques en France atteignaient 40 pour cent du PIB (graphique 1, partie A), chiffre supérieur de 8 points à la moyenne OCDE d'alors mais voisin de la moyenne actuelle des pays de l'UE. Au cours des décennies suivantes, ces dépenses ont

---

1. Ce document a été initialement produit pour l'*Étude économique de l'OCDE sur la France* de 2003, publiée en juillet 2003 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement. Au moment de la rédaction, Andrew Burns était économiste principal au Bureau France/Pologne du Département des Affaires économiques, où Alessandro Gloglio travaillait en qualité d'économiste. Les auteurs expriment leur gratitude à Jean-Pierre Cotis, Val Koromzay, Andrew Dean, Michael Feiner, Jørgen Elmeskov, Yutaka Imai et Isabelle Joumard pour leurs précieuses remarques sur les versions préliminaires. Ils remercient particulièrement Roselyne Jamin pour son assistance technique et Nadine Dufour et Helen Maguire pour leur travail de préparation technique. Cette étude a bénéficié de discussions avec de nombreux experts français du secteur privé mais aussi des ministères et organismes publics chargés de l'élaboration des politiques dans ce domaine.

**Graphique 1. Dépenses publiques**  
En pourcentage du PIB



Source : INSEE et OCDE.

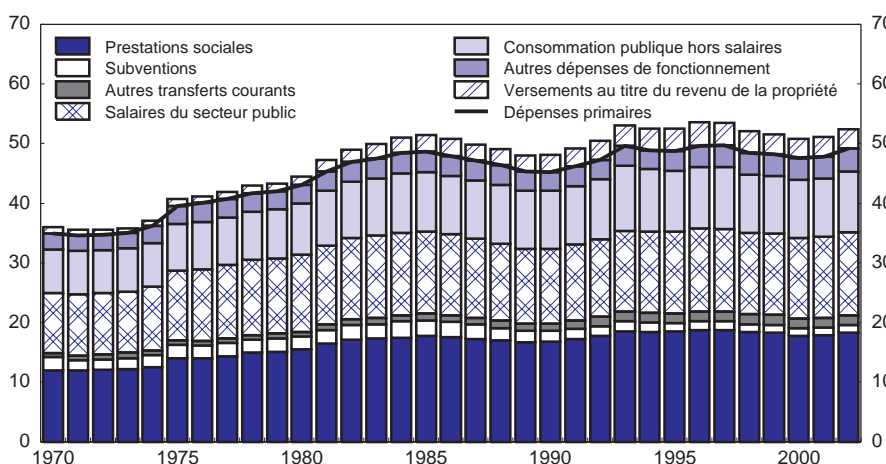
fortement augmenté pour culminer aux environs de 55 pour cent au milieu des années 90<sup>2</sup>. Plus récemment, la part des dépenses publiques s'est stabilisée en pourcentage du PIB (corrigée des variations conjoncturelles), même si, à 54 pour cent du PIB, elle se situe encore au troisième rang de la zone de l'OCDE, et dépasse de 16 points de pourcentage la moyenne OCDE et de 8 points la moyenne de l'Union européenne (graphique 1, partie B). Dans une certaine mesure, cette comparaison est influencée par le fait que certains pays fournissent des services de santé, d'éducation et de retraite par l'intermédiaire du secteur

2. Au total, les dépenses publiques ont augmenté de plus de 200 pour cent en volume entre 1970 et le début du nouveau millénaire, soit une hausse supérieure de 30 pour cent à celle du PIB.

privé, alors qu'en France ils sont dispensés par le secteur public. De fait, la France vient au cinquième rang pour les dépenses en biens collectifs (services publics) rapportées au PIB, avec des parts relativement élevées pour l'éducation, la santé, les services aux personnes âgées et les autres services familiaux (tableau 1). De plus, même si l'on exclut ces dépenses, la part des dépenses publiques en France demeure l'une des plus élevées de la zone de l'OCDE (septième rang).

4. L'accroissement des dépenses reflète principalement la hausse des dépenses primaires (dépenses totales moins paiements d'intérêts), qui entre 1970 et 2002 ont augmenté de 12 points de pourcentage pour atteindre 50 pour cent du PIB en 2002. Cette poussée résulte pour plus de la moitié d'un gonflement des transferts, dû à la montée du chômage et à une expansion de la couverture et des taux de compensation des systèmes de sécurité sociale (graphique 2). D'un point de vue fonctionnel, la France consacre plus de crédits que tout autre pays de l'OCDE aux transferts de revenu, les pensions de vieillesse et de réversion et les prestations de chômage étant parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE. A l'heure actuelle, 62 pour cent des citoyens français appartiennent à des ménages qui perçoivent au moins une prestation sociale<sup>3</sup> (Marlier et Cohen-Solal, 2000). Si l'on inclut les pensions, ce ratio passe à 80 pour cent.

**Graphique 2. Dépenses primaires des administrations publiques  
par catégorie économique**  
En pourcentage du PIB



Source : INSEE et OCDE.

5. Avec l'expansion du rôle de l'État, l'emploi dans le secteur public s'est accru, pour passer de 3.7 millions à 5.9 millions entre 1970 et 2002, soit 24 pour cent de l'emploi total. En conséquence, la masse salariale publique a affiché la seconde plus forte hausse des postes de dépenses, et a représenté environ un tiers de l'accroissement total des dépenses au cours de la période. L'accumulation des déficits et la hausse des taux d'intérêt ont augmenté la charge du service de la dette avant de diminuer durant les années 90 à cause d'une réduction des niveaux d'endettement et d'une détente des taux d'intérêt. D'après les données des comptes nationaux, la France consacre environ 1.3 pour cent de son PIB à des subventions de toutes sortes, mais si les dépenses fiscales étaient incluses ce chiffre serait beaucoup plus élevé.

3. Ce taux est à comparer avec un chiffre de 52 pour cent pour l'Union européenne dans son ensemble.

**Tableau 1. Principales dépenses publiques courantes**  
1999<sup>1</sup>, en pourcentage du PIB

	Biens tutélaires				Transferts de revenu						Chôma- ge	
	Total	Éducation	Santé	Services aux person- nes âgées et handica- pées	Services aux familles	Total	Pension de vieillesse	Pension de réversion	Invalidité	Maladie		Presta- tions moné- taires familiales
Australie	10.9	4.3	5.4	0.8	0.4	10.2	4.0	0.2	2.1	0.0	2.2	1.5
Autriche	13.8	6.0	5.8	0.9	1.1	19.0	9.9	2.9	2.3	0.2	1.9	1.4
Belgique	11.4	5.0	6.1	0.1	0.2	18.1	7.3	2.5	1.7	0.4	2.0	3.8
Canada	12.1	5.5	6.6	..	..	11.2	5.0	0.5	0.9	0.1	0.8	1.4
République tchèque	11.1	4.1	6.5	0.5	..	12.7	6.7	0.9	1.8	0.9	1.6	0.5
Danemark	18.8	6.8	6.8	3.0	2.2	17.8	6.8	0.0	2.0	0.7	1.5	5.0
Finlande	14.0	5.7	5.3	1.5	1.4	18.3	7.0	1.0	3.1	0.4	1.9	3.9
<b>France</b>	<b>15.0</b>	<b>5.9</b>	<b>7.3</b>	<b>0.7</b>	<b>1.2</b>	<b>19.7</b>	<b>10.6</b>	<b>1.6</b>	<b>1.1</b>	<b>0.5</b>	<b>1.5</b>	<b>3.1</b>
Allemagne	13.7	4.4	7.8	0.7	0.8	18.0	10.5	0.5	1.4	0.3	1.9	2.6
Grèce	9.1	3.4	4.7	0.3	0.7	16.9	10.2	2.0	1.1	0.8	1.2	0.7
Islande	16.8	6.5	7.0	2.1	1.1	8.2	3.8	0.5	1.5	0.1	1.2	0.5
Irlande	9.5	4.3	4.6	0.4	0.2	10.6	2.5	0.9	0.8	0.7	1.6	2.9
Italie	10.8	4.8	5.5	0.2	0.3	19.1	12.8	2.6	1.0	0.7	0.6	1.4
Japon	9.8	3.6	5.6	0.3	0.3	8.4	5.7	1.1	0.5	0.1	0.2	0.7
Corée	6.7	4.1	2.4	0.2	0.2	3.3	1.9	0.2	3.3	..	0.0	0.6
Luxembourg	6.3	..	5.4	0.5	0.4	15.2	7.8	0.9	2.4	0.7	2.3	0.8
Mexique	6.3	4.1	2.0	0.0	0.1	6.0	4.7	0.1	6.0	..	0.0	0.1
Pays-Bas	12.1	4.5	5.9	1.3	0.4	16.1	6.2	0.8	2.4	1.0	0.8	3.9
Nouvelle-Zélande	12.3	6.0	6.1	0.0	0.1	13.8	5.2	0.1	1.5	1.3	2.4	2.2
Norvège	18.6	6.8	7.1	3.4	1.4	15.2	6.0	0.4	2.8	1.5	2.2	1.4
Norvège (PIB continental)	21.5	7.8	8.2	3.9	1.6	17.6	6.9	0.4	3.3	1.7	2.6	1.6
Pologne	10.2	5.3	4.6	0.2	..	18.4	8.1	2.1	4.8	1.1	0.9	1.0
Portugal	11.3	5.6	5.1	0.3	0.3	12.5	6.3	1.4	1.9	0.5	0.6	1.6
République slovaque	0.5	..	..	0.4	0.1	13.3	5.3	1.0	2.0	1.2	1.8	0.8
Espagne	10.2	4.4	5.3	0.3	0.1	13.9	8.1	0.8	1.3	0.9	0.3	2.2
Suède	18.6	6.6	6.6	3.7	1.7	18.9	7.5	0.7	2.4	1.1	1.6	3.9
Suisse	13.9	5.4	7.7	0.7	0.1	19.9	11.2	1.4	2.9	0.5	1.2	1.8
Turquie	8.2	2.9	5.0	0.1	0.1	9.1	5.1	1.2	0.2	0.0	1.0	1.0
Royaume-Uni	11.6	4.6	5.6	0.8	0.5	17.8	9.8	1.0	2.7	0.1	1.7	0.6
États-Unis	11.0	4.8	5.8	0.0	0.3	8.2	5.1	0.9	0.9	0.2	0.2	0.4
Moyenne OCDE <sup>2</sup>	11.5	4.7	6.0	0.4	0.4	12.3	7.0	1.1	1.2	0.3	0.8	1.2
Moyenne UE <sup>2</sup>	12.8	4.9	6.4	0.7	0.7	17.9	9.9	1.3	1.6	0.5	1.4	2.3

1. Ou 1998 quand les données ne sont pas disponibles. Les données sur l'éducation concernent toujours l'année 1998.

2. Moyenne pondérée sur la base du PIB et des parts de pouvoir d'achat (PPA) de 1995, sauf Corée, Luxembourg, Mexique et République slovaque, et avec PIB total pour la Norvège.

Source : OCDE, Base de données sur les dépenses sociales et OCDE, Regards sur l'éducation, 2001.

## Les défis futurs

6. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la nature des dépenses publiques et la capacité de la France de les financer au cours des prochaines décennies seront largement déterminées par le vieillissement de la population (voir OCDE 2003 chapitre I). Au cours des trente années à venir, la population âgée de plus de 65 ans devrait s'accroître de près de 75 pour cent, tandis que la population d'âge actif (15-64 ans) restera globalement stable ou diminuera<sup>4</sup>. En conséquence, le ratio actifs par personne âgée de 65 ans et plus va baisser, d'environ 2.4 il devrait passer à 1.5 en 2030 et à 1.3 à l'horizon 2050. Étant donné le recours élevé aux préretraites et le fait que l'âge officiel de la retraite est de 60 ans, le ratio actifs/retraités devrait passer de 2 pour 1 à 1 pour 1 d'ici à 2030. En l'absence de réformes du système de retraite, le vieillissement pourrait accroître de 8 pour cent de PIB le déficit de financement du régime. Même si les taux d'activité et le taux de chômage s'améliorent nettement, la montée des dépenses de retraite creusera le déficit à raison de 4.7 pour cent de PIB (COR, 2001). Entre-temps, et même en supposant que les dépenses de santé liées à l'âge ne croissent pas plus rapidement que le PIB, l'impact purement démographique du vieillissement alourdirait les coûts de santé de 1.9 pour cent d'ici à 2050 (Comité de politique économique de l'Union européenne, 2000). Si les tendances récentes des coûts de santé persistaient, ce déficit prévu serait beaucoup plus lourd.

7. Le vieillissement présente un défi encore plus rude pour l'État-employeur. Au cours des quinze prochaines années, environ 900 000 salariés devraient partir à la retraite, ce qui représente 41 pour cent des employés du secteur de l'État<sup>5</sup>. Tandis que ces sorties offrent une importante occasion de restructurer la fonction publique en ne remplaçant pas les partants dans les secteurs peu prioritaires, il ne sera pas facile de surmonter l'opposition des fonctionnaires à toute réduction de leurs effectifs.

8. Pour que la France réussisse la transition à cet environnement budgétaire plus restrictif, les responsables des politiques doivent mettre au point des outils qui permettent à tous les secteurs de dépenses publiques de participer à l'effort pour créer les marges budgétaires requises. Étant donné la contraction de la part du budget de l'État dans les dépenses totales, il sera impossible de faire face à la poussée des dépenses dans les prochaines décennies à moins de contenir les dépenses de sécurité sociale et celles des collectivités locales. De plus, pour éviter que les groupes d'intérêts n'entravent les réformes indispensables, il faut s'employer à clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans la gestion du système de sécurité sociale. L'évolution récente, marquée par le retrait de plusieurs projets de réforme à la suite de vastes mouvements de protestation populaire, n'est guère encourageante à cet égard. Le processus de création d'un large consensus qui a précédé les efforts actuels de réforme des retraites pourrait représenter un modèle pour l'avenir, mais sa réussite reste à démontrer. Quel que soit le mécanisme utilisé pour aboutir à un accord, à l'avenir il faut absolument éviter un blocage de façon que les autorités puissent faire les choix parfois difficiles qui s'imposeront.

9. Enfin, la réforme en cours de l'État représente un défi important. A cet égard, l'application de la nouvelle loi-cadre pour le budget de l'État (*Loi organique relative aux lois de finances*, LOLF) s'annonce difficile. Pour réorienter la procédure budgétaire publique vers les résultats et les objectifs des politiques menées au lieu de s'attacher uniquement aux moyens nécessaires pour la prestation des services publics, il faudra modifier profondément la « culture d'entreprise », ce qui n'est guère aisé comme en témoigne l'expérience d'autres pays. La mise en place des nouvelles procédures d'ici à 2005 représente un programme ambitieux. Au bout du compte, ce seront des éléments intangibles qui détermineront dans quelle mesure l'esprit plutôt que la lettre de la loi sera suivie et dans quelle mesure cette innovation

---

4. Calculs fondés sur des projections démographiques des Nations Unies, Commissariat général du plan (2002).

5. A l'exclusion de l'emploi dans le secteur des travaux publics et des salariés des entreprises publiques. Calculs établis à partir de : INSEE (2002) et Commissariat Général du Plan (2002).



accroîtra l'efficacité de la prestation des services publics. De même, les résultats de l'initiative des autorités en vue de décentraliser la fourniture des services et d'améliorer l'adéquation entre les compétences financières et administratives qui sous-tendent l'exécution des programmes détermineront dans quelle mesure la prestation peut être rendue plus efficace. Finalement, si l'on veut que ces initiatives suscitent des marges budgétaires, il faudra mettre au point des mécanismes pour éviter que les économies réalisées ne soient dépensées ailleurs.

### **Encadré 1. Relations budgétaires entre les niveaux d'administration**

En France, le gouvernement central comme les collectivités locales comprend plusieurs niveaux d'administration (tableau 2)

#### **Administration centrale**

L'administration centrale opère à trois niveaux : services centraux, services déconcentrés de l'État et établissements publics de l'État. Au total, les salariés de l'État représentent 73 pour cent de l'ensemble des salariés du secteur public, la plupart d'entre eux étant employés au niveau des circonscriptions administratives.

Les services centraux relèvent de l'autorité directe des ministres, des ministres délégués et des secrétaires d'État. Ils assurent principalement des fonctions techniques de soutien.

Les services déconcentrés de l'État sont fournis par les circonscriptions administratives qui sont différentes des collectivités territoriales (voir ci-après) : les premières sont gérées par les préfets, directement nommés par le gouvernement, tandis que les secondes sont des entités autonomes administrées par des assemblées élues à l'échelon local.

Les préfets coordonnent toutes les relations entre l'État et les autorités locales. Ils sont habilités à réexaminer les règlements des collectivités locales et sont chargés de la mise en œuvre de toutes les politiques civiles nationales (culture, agriculture, etc.) et de la police. En outre, ils aident à surveiller l'application des réglementations nationales et des services communautaires. Enfin, ils peuvent ordonner des modifications aux propositions budgétaires infranationales si celles-ci ne sont pas conformes aux règles budgétaires. Dans les communes, toutefois, l'État est représenté pour certaines activités, comme l'état civil, par le maire.

Les établissements publics (on en compte 1 400) sont des personnes morales relevant d'un code public séparé. Bien que disposant d'une certaine autonomie financière et gestionnelle, ils rendent des comptes à au moins un ministère qui nomme la direction, supervise les décisions stratégiques et décide de l'affectation des subventions. Il existe différentes catégories d'établissements publics intervenant dans des secteurs tels que l'éducation, la R-D, l'action culturelle, la protection sociale et la solidarité, le travail et l'emploi, la construction, l'urbanisme et l'environnement. Ces activités entrent toutes dans le cadre des administrations publiques. Une définition élargie du secteur public comprend aussi un certain nombre de grandes entreprises publiques opérant dans les transports publics, le secteur postal et l'énergie.

#### **Collectivités territoriales**

Il existe aussi trois niveaux de collectivités territoriales : les communes, les départements et les régions.

Les communes sont responsables de questions locales telles que l'urbanisme, l'infrastructure municipale, le logement social, les services publics locaux (traitement des déchets, adduction d'eau, transports publics, éclairage), la santé et les services sociaux, l'éducation (construction, entretien et gestion des écoles publiques primaires), les affaires culturelles (musées et théâtres), la sécurité, l'ordre public, l'hygiène, l'aide à l'emploi et aux entreprises (sous réserve du régime de concurrence de l'UE).

Les départements se consacrent principalement aux routes départementales et à la gestion des affaires courantes, notamment les prestations sociales, les prestations de santé, le placement des chômeurs, l'enseignement secondaire et les transports locaux.

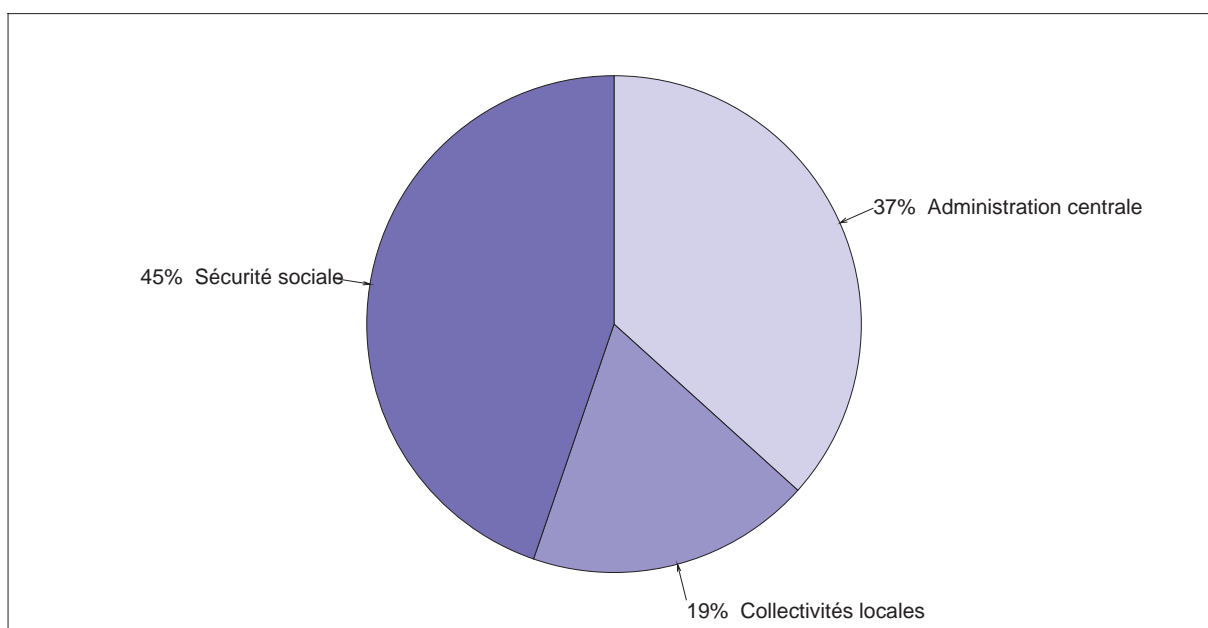
Enfin, les régions sont chargées principalement de l'aménagement du territoire et du développement économique : formation professionnelle, enseignement secondaire, transports par rail et par voie d'eau, aide au développement.

En sa qualité de gestionnaire des recettes des collectivités territoriales, l'État collecte les impôts locaux, mission qu'il accomplit en s'appuyant sur son propre réseau d'informations. L'État s'engage à fournir aux collectivités locales la totalité des recettes budgétées, mais il perçoit une rémunération à cet effet. Les recettes fiscales locales propres ne représentent encore qu'une faible proportion des recettes fiscales totales des collectivités territoriales.

### Procédure budgétaire et relations entre niveaux d'administration

10. La France est un pays unitaire, qui présente néanmoins plusieurs niveaux d'administration infranationale (collectivités locales) : elle compte 36 763 communes, 100 départements et 26 régions (tableau 2). En outre, l'État dispose de 1 400 organismes extrabudgétaires, dont les activités vont du domaine commercial à l'éducation et à la culture (encadré 1). Tandis que les communes et les départements datent de la Révolution française, les régions ont été créées au milieu des années 80. Du point de vue des dépenses, le secteur des administrations publiques comprend le budget de l'État, les collectivités locales précitées et la sécurité sociale. Au total, le budget de l'État ne représente que 37 pour cent des dépenses des administrations publiques, contre 45 pour cent pour la sécurité sociale. Les 19 pour cent restants correspondent aux activités des collectivités locales<sup>6</sup> (graphique 3).

**Graphique 3. Part des dépenses par niveau d'administration**  
2001



Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et OCDE.

6. Ce chiffre est à comparer à une moyenne de 30 pour cent pour les pays unitaires de l'OCDE (OCDE, 2003).

Tableau 2. Organisation du secteur public en France

<b>Secteur Public</b>	<b>Administrations publiques</b>	<b>Administration centrale</b>	<b>État</b>	<p><i>Directions d'administration centrale et Services à compétence nationale.</i> Les principales tâches des directions sont l'analyse et la prévision des besoins publics, la rédaction des réglementations et des lois, y compris la loi de finances ; la gestion, la coordination et la supervision des branches administratives locales de l'État ; l'évaluation des effets des politiques publiques. Les missions des services à compétence nationale sont le casier judiciaire, la gestion des musées nationaux, la lutte contre l'immigration illégale, la production d'études spécialisées. Ces administrations assurent aussi la fourniture de nombreux services opérationnels.</p> <p><i>Services déconcentrés de l'État.</i> Ils sont à la disposition des <i>préfets</i>, qui sont directement nommés par le gouvernement. Ces services sont chargés de la mise en œuvre de toutes les politiques civiles nationales (éducation, culture, agriculture, etc.) ainsi que de la police.</p>	
			<b>Autres entités de l'administration centrale</b>	<i>Établissements publics à caractère administratif (EPA), avec forte vocation de service et d'administrations (Commission des opérations de bourse-COB, École nationale d'administration-ENA, etc.).</i>	
				<i>Établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), à vocation scientifique et technologique (CNRS, etc.)</i>	
				<i>Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, (ECSCP) (universités, musées nationaux, etc.).</i>	
		<b>Administrations régionales et locales</b>	<b>Administrations territoriales</b>	Elles comprennent les communes, les départements, les régions et diverses entités chargées des initiatives de coopération locale.	
			<b>Autres entités locales</b>	Entités non marchandes à financement local (exemple: écoles primaires et secondaires, Chambres de commerce, etc.).	
		<b>Sécurité sociale</b>	<b>Régimes d'assurance sociale</b>	<p>On compte 37 régimes obligatoires, dont chacun gère au moins une des catégories de risques suivantes : soins de santé (traitements médicaux et remplacement du salaire par des indemnités journalières de maladie ; retraite et pension de réversion (à l'inclusion des régimes complémentaires) ; famille et maternité ; prestations de logement ; pauvreté et exclusion sociale. S'y ajoutent les fonds spéciaux (FSV, FFR, etc.).</p> <p>Bien qu'elle soit administrativement et financièrement plus indépendante, l'UNEDIC (<i>Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce</i>), chargée de couvrir le risque de chômage, fait également partie du système d'assurance sociale dans la classification des comptes nationaux.</p>	
			<b>Entités administrées par les régimes d'assurance sociale</b>	Hôpitaux publics, par exemple.	
		<b>Grandes entreprises publiques</b>	Infrastructure ferroviaire ( <i>RFF</i> ), services ferroviaires ( <i>SNCF</i> ), aéroports parisiens ( <i>ADP</i> ), transports parisiens ( <i>RATP</i> ), <i>France Télécom</i> , <i>La Poste</i> , <i>EDF-GDF</i> . Ces entreprises ont le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial ( <i>EPIC</i> ).		

Source : OCDE.

Tableau 3. Élaboration du Budget de l'État

ÉTAPE	PÉRIODE DE RÉFÉRENCE	OBJECTIFS	ACTIONS ENTREPRISES
<b>A. Stratégie budgétaire globale</b>			
Prévisions	Décembre (n-2) – mi-mars (n-1)	Finaliser les engagements budgétaires pluriannuels (n+3) vis-à-vis de la Commission européenne sur la base des évolutions macroéconomiques attendues; Examiner les besoins budgétaires pour l'année n sur la base des politiques en cours ( <i>budgets de reconduction</i> ).	Programme budgétaire pluriannuel préparé conjointement par la Direction de la prévision et la Direction du budget et adressé à la Commission européenne ; Les divisions sectorielles de la Direction du budget établissent des dossiers de dépenses sectorielles pour l'année n. La Direction du budget transmet une note de synthèse budgétaire au ministre de l'Économie.
Lettre de cadrage	Mi-mars-mi-avril	Définir la politique budgétaire pour l'année n à la lumière des prévisions macroéconomiques annoncées.	Débat interministériel Après consultation avec le ministre des Finances, le Premier ministre signe une lettre de cadrage et l'adresse aux ministères fonctionnels
<b>B. Définition du budget</b>			
Première étape	Mi-avril-mai	Permettre aux ministres d'exprimer et de discuter leurs priorités; Permettre à la <i>Direction du budget</i> d'évaluer ces priorités à la lumière des priorités globales du gouvernement.	Les représentants des ministères rencontrent les vice-directeurs de la Direction du budget qui sont chargés de négocier des questions spécifiques d'allocations budgétaires ( <i>Conférences budgétaires</i> ).
Arbitrage	Juin	Établir une liste de questions de dépenses à régler; Éliminer autant que possible les éléments de désaccord.	En fonction des résultats des <i>Conférences Budgétaires</i> , la Direction du budget transmet un dossier d'arbitrage au ministre des Finances; Le ministre des Finances procède avec les autres ministères à un examen bilatéral des questions en suspens.
Lettres-plafonds	Juillet (première quinzaine)	Résumer les divers accords d'arbitrage conclus; Définir les moyens de financement budgétaire de chaque ministère.	Le Premier ministre adresse aux ministres une lettre-plafond détaillée.
Deuxième étape	Mi-juillet-septembre	Fixer les modalités finales des dépenses ; Évaluer les recettes budgétaires; Calcul le solde budgétaire; Établir les documents budgétaires spécifiques par ministère; Rédiger le projet de loi de finances (PLF)	Les représentants des ministères tiennent de nouvelles réunions (principalement techniques) avec les représentants de la Direction du budget ( <i>Conférences budgétaires de « deuxième phase »</i> ); Travaux techniques/juridiques au sein du ministère de l'Économie axés sur la partie recettes; Finalisation de la documentation budgétaire.
Présentation officielle	Mi-septembre	Adopter et diffuser le PLF	Le Conseil des ministres adopte le budget Le PLF est présenté à la presse.
Saisine du Parlement	Septembre-décembre	Faire en sorte que le Parlement reçoive, discute et vote le PLF	Le PLF est déposé au bureau du Président de l'Assemblée nationale avant le premier mardi d'octobre et il est ensuite transmis au Sénat.
Saisine du Conseil constitutionnel	Décembre	Veiller à ce que le PLF soit conforme aux dispositions légales	Le PLF est soumis à l'examen du Conseil constitutionnel.
Publication	Décembre	Publier la <i>Loi de finances</i> au Journal Officiel.	La publication doit intervenir avant le 31 décembre de l'année n-1.

## *Le budget de l'État*

11. Le budget de l'État s'inscrit dans un cadre annuel, même si l'obligation de produire une prévision budgétaire à trois ans dans le contexte du Programme de stabilité et de croissance a introduit un élément pluriannuel dans le processus. L'élaboration du budget commence l'année d'avant avec la clôture des comptes de l'exercice précédent. Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie soumet au Conseil des ministres un budget très global s'appuyant sur un ensemble préliminaire de priorités de dépenses et sur un cadre macroéconomique (tableau 3). La documentation est simplifiée et axée sur les priorités fonctionnelles plutôt que sur des chapitres de dépenses détaillés. Une fois que le Conseil des ministres a approuvé les grandes lignes du budget, le ministère des Finances entreprend d'élaborer un budget plus détaillé comprenant notamment les enveloppes globales de recettes et de dépenses, en négociant avec les ministères responsables et le Conseil des ministres pour définir les allocations entre ministères (cadrage budgétaire). Une fois approuvé par le Conseil des ministres, ce Projet de loi de finances (PLF) est présenté au Parlement -- au plus tard début octobre.

12. Le budget lui-même est relativement détaillé et s'accompagne d'une série de documents complémentaires, les *bleus* et les *jaunes*, qui sont présentés en annexe. Les *jaunes* sont généralement distribués après la présentation du PLF mais suffisamment tôt pour contribuer aux discussions parlementaires. Ils offrent des analyses de fond de diverses questions d'actualité. Dans le PLF 2003, par exemple, les domaines couverts étaient le rôle social de l'État, la défense nationale et les politiques audiovisuelles. Les *bleus* sont distribués avec le PLF et fournissent des informations techniques concernant :

- les forces macroéconomiques déterminant les prévisions économiques du gouvernement ;
- les recettes budgétaires et quasi-budgétaires attendues (y compris les dépenses fiscales), avec une évaluation séparée des recettes à politiques inchangées et de l'impact des nouvelles mesures ;
- les transferts et les recettes affectées alloués à des fonds extrabudgétaires spécifiques ;
- les budgets annexes séparés de six entités placées sous l'autorité de l'État, en particulier celui de la caisse de mutualité sociale agricole (Budget annexe des prestations sociales agricoles, BAPSA) ;
- les grandes lignes de dépenses par chapitres individuels (on en compte 840), avec dans chaque cas une distinction entre les crédits préexistants et les crédits au titre de nouvelles dépenses.

13. Le débat parlementaire sur le budget comporte trois lectures et doit s'achever avant le 31 décembre. Jusqu'ici, le Parlement n'avait que des pouvoirs très encadrés pour amender le budget. Depuis la promulgation d'une nouvelle loi-cadre en 2001 (voir ci-après), il peut désormais proposer des modifications de dépenses au sein des missions budgétaires (grands domaines regroupant des objectifs gouvernementaux) mais non des transferts entre missions. Le Parlement ne peut donc pas réviser le niveau total des dépenses ni redéployer des ressources de grands postes tels que la défense vers l'éducation, par exemple. Néanmoins, sa capacité d'agir sur les allocations au sein des missions constitue un nouveau pouvoir important.

14. Le système budgétaire français comprend une fonction de trésorerie rigoureuse, avec un processus complexe et relativement lourd de contrôles *ex ante* et *ex post* conduits par diverses directions au sein du ministère des Finances. La procédure implique une distinction très marquée entre la personne qui

autorise un engagement de dépense et celle qui en autorise le paiement. Les autorisations de dépenses sont accordées par les ordonnateurs des ministères responsables. Avant d'être exécutées, ces autorisations doivent être approuvées au préalable par les contrôleurs financiers qui relèvent du ministère des Finances mais qui exercent leurs fonctions dans les ministères. La dépense est soumise à une troisième vérification par les comptables du ministère des Finances avant que l'autorisation de paiement soit accordée. Enfin, le processus dans son ensemble fait l'objet d'un audit *ex post* par l'Inspection générale des finances (IGF) mais aussi par la Cour des Comptes. Par ailleurs, la Cour des Comptes publie des rapports réguliers sur l'efficacité des programmes gouvernementaux.

15. Au cours de l'exercice budgétaire, le ministère des Finances dispose de pouvoirs importants, mais non illimités, pour réviser les allocations budgétaires en cas de besoin. Il est doté de larges pouvoirs discrétionnaires pour transférer des crédits à l'intérieur des ministères opérationnels et d'un ministère à l'autre, à condition que cela ne modifie pas la nature et le montant du budget. Le ministère des Finances (agissant au nom du gouvernement) peut geler des crédits accordés à tout ministère, et est habilité à déclarer officiellement « sans objet » un programme donné, décision qui entraîne l'annulation immédiate de tous les crédits de dépenses connexes. Toutefois, l'ensemble des annulations réglementaires ne peut dépasser de 1.5 pour cent des crédits initiaux et, au-delà, seul le Parlement peut procéder à une annulation des crédits par l'adoption d'une Loi de finances rectificative, cette dernière pouvant aussi être utilisée pour autoriser des dépenses additionnelles. Au total, environ 20 pour cent des chapitres budgétaires sont modifiés de la sorte par des décisions gouvernementales au cours d'un exercice (Chevauchez, 2002).

#### *Administrations infranationales*

16. Les règles budgétaires au niveau infranational sont beaucoup plus restrictives. Les régions, départements et communes doivent présenter des budgets en équilibre réel. En termes concrets, cela signifie que leur budget opérationnel (section de fonctionnement) doit être excédentaire et que cet excédent doit être suffisamment élevé pour couvrir intégralement les dépenses en capital programmées (section d'investissement) et, exception faite des communes de moins de 3 500 habitants, les paiements au titre de la dette prévus durant l'année (paiements d'intérêts, coûts d'amortissement et réalisations attendues de passifs éventuels). Les budgets infranationaux s'inscrivent dans le même exercice que celui de l'État, mais les collectivités locales ont jusqu'à fin mars pour adopter leur budget (moment où l'exercice en cours est déjà bien avancé).

17. L'État exerce une fonction de trésorier pour les collectivités locales, leur fournissant des mensualités égales en fonction de leurs budgets initiaux. Les impôts locaux sont collectés par l'État. Bien que les collectivités territoriales aient une capacité limitée de fixer les taux applicables à certaines bases d'imposition, les recettes propres représentent moins de 5 pour cent de leurs recettes totales. Les mensualités versées sont indépendantes de l'évolution des recettes fiscales. De plus, les autorités locales ne sont pas libres de gérer leurs disponibilités, mais doivent les déposer sur le compte de l'État ouvert à la Banque de France. Leurs dépenses font l'objet d'une procédure de contrôle financier *ex post* et *ex ante* similaire à celle évoquée plus haut, si ce n'est que la fonction d'audit *ex post* est exercée par des Chambres régionales des comptes. Au vu des conclusions de la Chambre régionale des comptes, le préfet peut exiger que les dépenses manquantes soient inscrites dans la loi de finances.

18. Dans le passé, ces restrictions ont assuré l'équilibre global du niveau infranational d'administration.

## **Encadré 2. Le système de sécurité sociale**

### **Structure du système de sécurité sociale**

Le système français de sécurité sociale est administré en grande partie par des fonds extrabudgétaires. On compte quelque 37 régimes différents qui couvrent l'assurance-maladie générale et professionnelle, l'indemnisation des accidents du travail et l'assurance invalidité, l'assurance vieillesse et survivants et l'assistance sociale. En outre, un régime d'assurance-chômage et certains éléments de la politique active du marché du travail sont gérés par l'UNEDIC (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce).

La couverture de base obligatoire est assurée par 3 régimes généraux et 28 régimes spéciaux d'entreprise ou de branche, dont les plus importants sont ceux qui couvrent le secteur public et un grand nombre d'entreprises contrôlées par l'État. La plupart des régimes spéciaux ne concernent que les revenus de retraite, mais quatre d'entre eux couvrent aussi les soins de santé<sup>1</sup>. Trois régimes se caractérisent par une large base et un grand nombre d'affiliés :

La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) administre les cotisations retraite obligatoires de la plupart des salariés et gère les programmes d'aide sociale à l'intention des personnes âgées.

La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) administre la couverture maladie, maternité, invalidité, maladies professionnelles, décès et accidents du travail pour des catégories de salariés à peu près identiques. De plus, elle coordonne le système de contrôles médicaux et participe à l'organisation des campagnes de prévention sanitaire.

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) est chargée de l'administration de la plupart des programmes d'aide sociale, notamment les allocations de logement et les programmes anti-pauvreté tels que le revenu minimum d'insertion (RMI).

Seule la CNAF assure une couverture universelle. La CNAMTS couvre environ 84 pour cent de la population, tandis que le régime de retraite général assure moins de la moitié des prestations de retraite.

A cela s'ajoutent les régimes vieillesse dits complémentaires qui sont organisés par catégorie professionnelle (employés de bureau, cadres, par exemple)<sup>2</sup>. En dépit de leur appellation, ces régimes sont obligatoires. A la différence du régime général, ils ne sont pas soumis à des plafonds de cotisations et de prestations relativement bas, ce qui permet aux pensions combinées d'atteindre des montants substantiels.

Bien que les cotisations soient recouvrées à l'échelon local, toutes les recettes perçues sont intégrées dans un compte spécial à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui assure les services de trésorerie pour les différents régimes et distribue les ressources.

### **Interactions entre le système de sécurité sociale et l'État**

L'autonomie administrative des régimes vis-à-vis de l'État est très variable. Les trois régimes nationaux sont des établissements publics. Par conséquent, même s'ils se situent en dehors de l'administration étatique, le gouvernement nomme leur conseil de surveillance, de même que plusieurs membres du conseil d'administration (les autres étant nommés par des représentants des associations syndicales et patronales). De même, les régimes spéciaux du secteur public (y compris ceux de plusieurs entreprises publiques) sont placés sous la tutelle directe de l'État et leurs comptes sont intégrés dans le budget de l'État, ou directement dans les bilans des entreprises. Les régimes des employeurs et les régimes complémentaires sont régis par le droit privé et bénéficient d'une plus grande autonomie.

1. Les régimes spéciaux des agents de la SNCF et de la RATP couvrent les deux risques, tandis que les fonctionnaires de l'État cotisent au régime général pour les soins de santé et à leur propre régime de retraite.

2. Il convient de préciser que 5 des 28 régimes spéciaux gèrent à la fois la part de base et la part complémentaire de leurs affiliés.

*Protection sociale*

19. Le Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) présente les prévisions de recettes et de dépenses des divers régimes de santé, de retraite et d'aide sociale (encadré 2). Le PLFSS est soumis au Parlement juste après le Projet de loi de finances et repose sur les mêmes hypothèses macroéconomiques et les mêmes hypothèses de recettes. Les deux budgets sont discutés plus ou moins simultanément de façon à souligner leur interdépendance et les arbitrages qui peuvent être effectués entre l'un et l'autre. A cet égard, le PLFSS, introduit en 1996, constitue une innovation récente qui vise à imposer aux dépenses de sécurité sociale un certain contrôle parlementaire jusque-là inexistant.

20. Élaboré par le ministère de la Santé en concertation étroite avec le ministère des Finances, le PLFSS est arrêté en Conseil des ministres. A la différence du PLF, il ne comporte pas de solde global, dans la mesure où le champ de ses dépenses (les régimes obligatoires de base comportant plus de 20 000 cotisants) et de ses recettes (l'ensemble des régimes obligatoires de base et les organismes créés pour concourir à leur financement) ne coïncident pas. Les budgets alloués aux régimes de retraite et, dans une moindre mesure, aux régimes d'aide sociale, posent relativement peu de problèmes techniques. Les paramètres qui déterminent leurs recettes (taux de cotisation, recettes affectées, transferts en provenance du budget de l'État) et leurs dépenses (taux de prestations, règles d'ouverture des droits) sont fixés par le gouvernement. Les autorités disposent donc non seulement des outils nécessaires pour prévoir à la fois les dépenses et les recettes, mais aussi du pouvoir d'ajuster les paramètres pour préserver la soutenabilité financière. Le budget de la santé est plus complexe (voir OCDE, 2001 pour une description plus complète du système de santé français). Bien que les tarifs et les coûts unitaires soient également définis par l'État, les quantités fournies, et donc les coûts totaux, ne font pratiquement l'objet d'aucune restriction. Le Parlement s'efforce d'exercer un certain contrôle en fixant un objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) dans le cadre du PLFSS. A l'exception du secteur hospitalier, auquel le gouvernement est en mesure d'imposer une contrainte budgétaire effective, l'ONDAM ne plafonne pas les remboursements. Pour les soins ambulatoires (honoraires privés, ordonnances, indemnités journalières de maladie) et les services médico-sociaux (personnes âgées, enfants inadaptés, adultes handicapés), l'ONDAM spécifie des objectifs de dépenses compatibles avec la stabilité financière et définit des priorités d'action. Le caractère non contraignant de l'ONDAM et le manque de réalisme des objectifs se sont traduits au fil des ans par un niveau de dépenses effectif toujours très largement supérieur à l'ONDAM.

21. Le budget de l'UNEDIC, organisme coordonnateur chargé de l'assurance-chômage, n'est pas intégré au PLFSS. L'UNEDIC exerce un service public délégué et dispose d'une autonomie beaucoup plus grande que les autres organismes de sécurité sociale pour déterminer à la fois les taux de cotisation et les prestations qu'elle verse. Les représentants syndicaux et patronaux, qui figurent à parité dans son conseil d'administration (les représentations ont été fixées pour la dernière fois au milieu des années 80), se réunissent deux fois par an pour convenir de propositions concernant ces taux. Les propositions du conseil sont ensuite soumises au gouvernement qui, s'il les accepte, prend un décret leur donnant force de loi. Bien que le gouvernement ne soit pas un membre votant de l'UNEDIC, la nécessité d'obtenir son agrément pour tout accord fait qu'en règle générale, sa voix est entendue lors des discussions, et ce n'est que rarement qu'il a imposé un accord aux partenaires sociaux. Par ailleurs, l'UNEDIC assure d'autres services pour le compte de l'État, notamment les prestations prolongées aux chômeurs de longue durée, qui sont remboursées par le budget de l'État.



22. La relation financière entre le budget de l'État et les caisses de sécurité sociale est complexe. Environ deux tiers des ressources de Sécurité sociale proviennent des cotisations perçues sur les salaires<sup>7</sup> et un sixième d'un impôt spécial sur le revenu<sup>8</sup> (contribution sociale généralisée, CSG) qui s'applique à une assiette élargie incluant les revenus du capital. En 2001, les transferts directs et indirects du budget de l'État représentent environ 125 milliards d'euros, soit plus de 8 pour cent du PIB non compris les 25 milliards d'euros correspondant à la prise en charge des pensions des fonctionnaires sur le Budget Général de l'État, qui ne transitent pas par les organismes de la sécurité sociale. Sur ces 125 milliards, l'État fournit une contribution directe de 35 milliards d'euros (2.4 pour cent du PIB) : 10 milliards d'euros aux divers organismes du système de sécurité sociale, 21 milliards d'indemnisation aux régimes de sécurité sociale pour les programmes qu'ils administrent pour le compte de l'État, et 4 milliards de subventions directes pour compenser les déficits des régimes de diverses entreprises publiques (encadré 3). Les 90 milliards d'euros (6 pour cent du PIB) restants sont versés sous forme de recettes affectées et comprennent le CSG ainsi qu'un large éventail d'accises et de droits (perçus sur des produits tels que le tabac, l'alcool et l'essence). Les deux tiers de ce montant sont transférés directement aux régimes de sécurité sociale et le tiers restant aux régimes de financement spéciaux. Sur ce dernier tiers, la moitié environ vise à rembourser aux régimes de sécurité sociale les pertes de recettes dues aux allègements spéciaux de charges sociales institués pour réduire le coût de la main-d'œuvre à bas salaires, mais aussi pour compenser les coûts du passage à la semaine de 35 heures. Enfin, d'importantes sommes supplémentaires sont affectées aux régimes de sécurité sociale ou font l'objet de transferts d'un régime à l'autre, par le biais de mécanismes spéciaux. En 2002, le total de ces transferts et des recettes additionnelles provenant des régimes de financement spéciaux a atteint 44 milliards d'euros (presque 3 pour cent du PIB).

23. Le recouvrement des recettes et la distribution des prestations des divers régimes de sécurité sociale sont coordonnés par un établissement public, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Depuis 1996, l'ACOSS fonctionne comme une entité indépendante sous contrat avec l'État, avec des objectifs spécifiques et des obligations mutuelles stipulés par une convention, dont la plus récente couvre la période 2002-2005. L'ACOSS conclut à son tour des contrats similaires avec plus d'une centaine d'agences régionales chargées du recouvrement des cotisations de sécurité sociale (connues collectivement sous l'appellation d'URSSAF, Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) et avec les 37 fonds chargés de verser les prestations. L'ACOSS assure sa propre fonction de trésorerie, avec toutefois un contrôle mensuel par la Direction du Trésor du ministère des Finances. Les dépassements sont financés par des prêts de la Caisse des dépôts, organisme contrôlé par l'État. A la différence des autres régimes de sécurité sociale, l'UNEDIC maintient son propre système parallèle de recouvrement et de distribution des prestations. Elle exerce sa propre fonction de trésorerie et fait appel au secteur privé bancaire pour la gestion des liquidités et les opérations d'emprunt, mais étant donné son statut d'entité spéciale exerçant une « mission d'intérêt général », ses passifs sont garantis par l'État, qui a été sollicité à plusieurs reprises pour éponger ses dettes cumulées.

24. Le contrôle *a posteriori* des régimes de sécurité sociale est assuré par la Cour des comptes qui publie des rapports réguliers sur l'exécution formelle des budgets, mais aussi des études plus analytiques de l'efficacité de leurs dépenses, activité qui absorbe une part croissante de son attention. De surcroît, les régimes font l'objet d'une surveillance constante du ministère de la Santé, de la Famille et des Affaires

---

7. La part des cotisations de sécurité sociale perçues sur les salaires représente environ 50 pour cent du financement pour le régime de santé, 59 pour cent pour le régime d'assistance familiale et sociale et 71 pour cent pour le régime de pension de vieillesse.

8. La CSG représente 34.5 pour cent des recettes du régime de santé et 20.7 pour cent de celles destinées au régime d'assistance sociale. Le système de pension de vieillesse ne perçoit pas de recettes au titre de la CSG.

sociales et du ministère des Finances. Les opérations au jour le jour sont supervisées par l'Inspection générale des affaires sociales. Enfin, un rapport de fin d'année (loi de règlement) résumant les résultats du budget de la sécurité sociale de l'exercice précédent est soumis au Parlement avant la présentation du budget de l'exercice à venir.

### **Encadré 3. Fonds de financement spéciaux de la sécurité sociale**

Les déficits cumulés de certains régimes de sécurité sociale et les programmes gouvernementaux destinés à promouvoir divers objectifs d'action affectent l'équilibre global du système de sécurité sociale. Aussi, les autorités ont créé divers régimes spéciaux alimentés par la CSG, les accises et le produit des privatisations, afin de compléter les recettes affectées à la sécurité sociale. Parmi les plus importants de ces fonds, on peut citer les suivants :

- Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), créé en 1993, est financé sur le budget général du régime famille et par certaines taxes, notamment une partie du prélèvement de 2 pour cent sur les revenus du capital (partie de la CSG) et les excédents de la contribution sociale de solidarité des sociétés. Il couvre la composante assistance des dépenses de vieillesse, notamment le minimum vieillesse et d'autres prestations spéciales de vieillesse. Depuis 1996, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a pris en charge certaines de ces activités.
- Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), créé en 1999<sup>1</sup>, est censé être financé par le produit des privatisations et par les mêmes taxes qui financent le FSV ainsi que ses excédents. On espère que d'ici 2020 il accumulera quelque 153 milliards d'euros (10 pour cent du PIB de 2002), ces sommes pouvant ensuite être déboursées progressivement pour lisser les coûts de retraite liés au vieillissement démographique (voir OCDE, 2001).
- Le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) a été créé en 2000 pour compenser les pertes de recettes encourues par divers régimes du fait de l'allègement des charges sociales associé à la législation sur les 35 heures.
- A cela s'ajoutent plusieurs petits fonds spéciaux, à savoir le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (Fonds APA), le Fonds de solidarité, le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) et le Fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA).

1. La législation d'application a été adoptée en 1999, mais la directive de mise en œuvre effective du Fonds n'a été publiée qu'en 2001.

## **Politiques destinées à renforcer la gestion des dépenses publiques**

25. Compte tenu des fortes pressions financières qui s'exerceront sur les dépenses publiques dans le moyen à long terme, la capacité des autorités à bien planifier et à appliquer une stratégie de dépense à moyen terme revêtira une importance grandissante et les autorités devront absolument disposer d'outils pour arbitrer entre des demandes concurrentes. Des mesures sont déjà prises pour renforcer les structures dans ces deux domaines, mais il est possible de faire davantage. Dans les paragraphes qui suivent, on s'efforcera de définir les orientations de réforme susceptibles d'améliorer la capacité des décideurs d'exercer un contrôle budgétaire efficace tout en continuant d'offrir une gamme appropriée de services à leurs citoyens avec un rapport coût-efficacité satisfaisant.

### ***Améliorer le contrôle des dépenses par les autorités***

26. Les problèmes posés par la poussée croissante des dépenses liées au vieillissement de la population et les coûts économiques et sociaux de l'augmentation des impôts sont bien connus et ont fait l'objet de réformes dans l'ensemble des pays de l'OCDE au cours des deux décennies écoulées. Dans le cas de la France (voir OCDE, 2003, chapitre I) ces pressions conduisent à penser qu'en l'absence de réformes les dépenses totales pourraient croître de plus de 8 pour cent du PIB (19 pour cent si la dynamique de la dette est prise en compte) au cours des 50 années à venir, une hausse substantielle s'amorçant dès la prochaine décennie. Contrairement à beaucoup de ses partenaires économiques, la France a relativement peu progressé dans la mise en place des marges budgétaires requises pour faire face

à ces pressions (tableau 4). Ainsi, alors que pour la moyenne des autres pays de l'OCDE la part des dépenses publiques dans le PIB a été réduite d'un point de pourcentage depuis 1990, en France elle a au contraire augmenté de trois points de pourcentage. Plus récemment, la France a réduit ses dépenses de 1.1 pour cent de PIB depuis 1995, mais ce résultat est surtout le reflet de facteurs conjoncturels et fait pâle figure au regard des progrès accomplis dans d'autres pays de l'OCDE. Des pays tels que la Suède, la Finlande et le Canada sont parvenus à réduire leurs dépenses d'une manière importante -- allant jusqu'à 10 pour cent du PIB, tandis que d'autres pays européens comme la Belgique, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Norvège, le Danemark, l'Italie et l'Autriche ont affiché une réduction deux à trois fois plus grande que celle de la France.

27. Le non respect répété des autorités des objectifs de dépenses à moyen terme et la montée progressive des dépenses publiques dans le long terme accentuent la nécessité d'améliorer la capacité des décideurs de contrôler la dépense publique. Sauf en 2002, les autorités sont parvenues à respecter leurs objectifs au niveau du budget de l'État. Mais avec les dérapages constants et marqués du compte de la sécurité sociale (principalement à cause des dépenses de santé), au lieu de l'équilibre budgétaire prévu dans le plan pluriannuel de 1999 les autorités s'attendent désormais à voir le déficit pour 2003 s'établir à 3.4 pour cent du PIB, soit un point de plus que le niveau observé avant la mise en route de ce processus d'assainissement budgétaire<sup>9</sup>. Tandis que des facteurs cycliques et électoraux ont semble-t-il joué dans le dérapage le plus récent, on ne peut qu'être préoccupé par son ampleur et par la similitude avec les épisodes précédents où les dépenses avaient atteint des niveaux records durant les phases de fléchissement de l'activité économique (graphique 4).

28. A maints égards, le système de gestion des dépenses du budget de l'État est d'une remarquable qualité. Des contrôles rigoureux *a priori* et *a posteriori* contribuent à faire en sorte que les fonds publics soient dépensés uniquement selon les modalités autorisées, tandis que la fonction de trésorerie centrale permet aux autorités de suivre de très près les évolutions budgétaires et d'user de leurs importants pouvoirs discrétionnaires pour contrer tout dérapage apparent du budget de l'État. Toutefois, celui-ci ne représente que 35 pour cent des dépenses totales, et même s'il réduisait ses activités de 50 pour cent, ces économies ne seraient pas suffisantes pour compenser la hausse des coûts de retraite et de santé<sup>10</sup>. Aussi, la rigueur au niveau du budget de l'État doit s'accompagner d'une modération de la croissance des dépenses de sécurité sociale et d'une amélioration des mécanismes permettant de répercuter au niveau infranational les objectifs nationaux en matière de dépenses. En ce qui concerne la sécurité sociale, la tâche est rendue plus complexe par un contrôle moins exhaustif des dépenses obligatoires, à quoi s'ajoutent de multiples chevauchements de compétences. A l'échelon infranational, des règles budgétaires strictes limitent les déficits, et le rapport coût-efficacité des programmes apparaît meilleur qu'au niveau de l'État. Toutefois, il n'existe pas de mécanisme centralisé de maîtrise des dépenses. Étant donné qu'une part accrue des dépenses publiques sera transférée au niveau des collectivités locales, il deviendra de plus en plus nécessaire qu'elles aussi prennent part à l'effort global de maîtrise de dépenses.

---

9. Le solde budgétaire relativement satisfaisant du système de sécurité sociale ne reflète pas un freinage des dépenses mais les efforts déployés pour accroître les recettes du régime en augmentant sa part des recettes fiscales et des transferts de l'État.

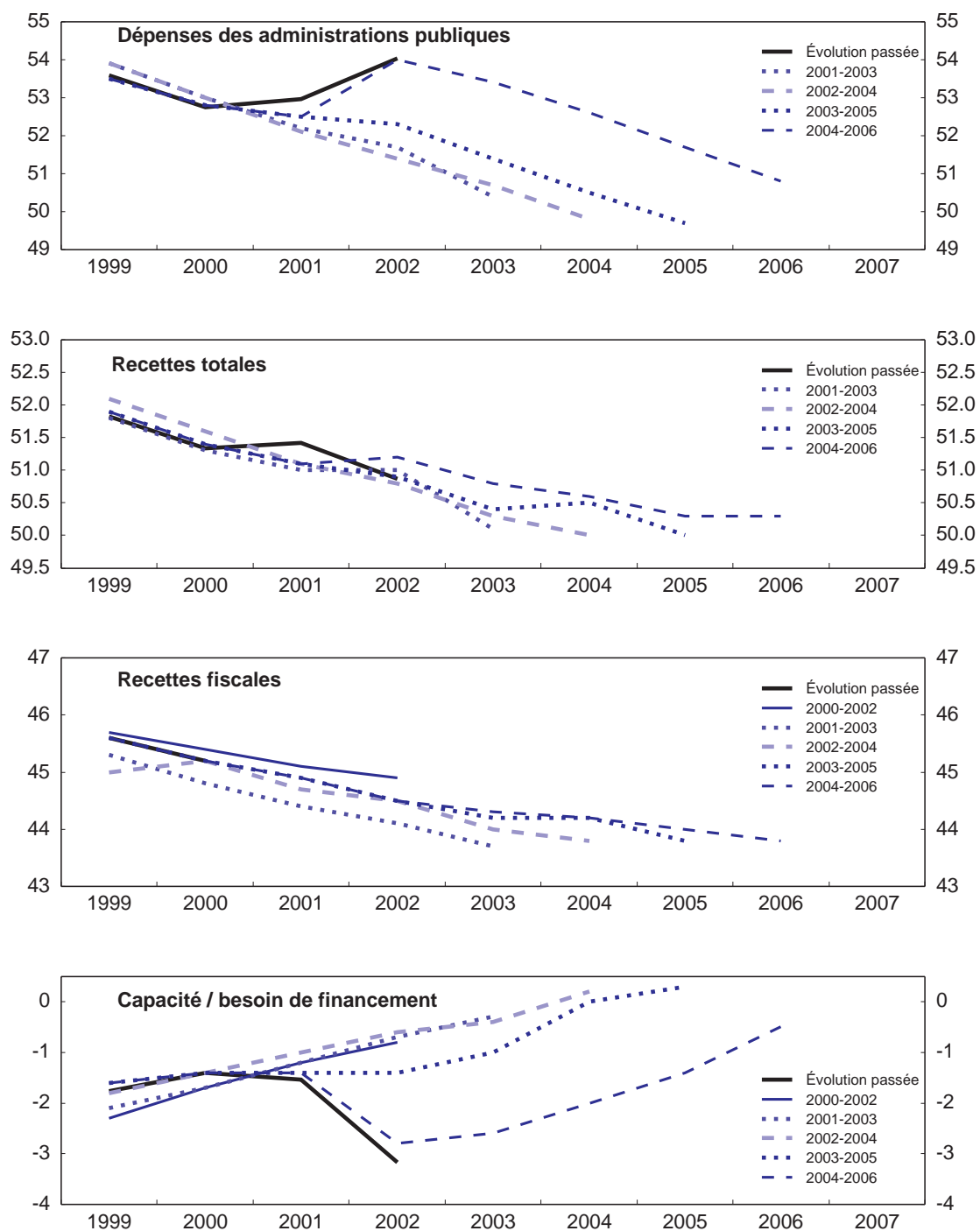
10. Tandis qu'une réduction de 50 pour cent des dépenses de l'État représente environ 9.5 pour cent du PIB, les obligations préexistantes au titre des pensions des salariés de l'État (qui sont financées au moyen des recettes générales) devraient passer de quelque 2 pour cent du PIB à près de 6 pour cent du PIB en 2050 et entraîner une forte réduction de l'épargne publique.

Tableau 4. Assainissement budgétaire dans la zone de l'OCDE

	1990	1995	2000	2002	2002-1990	2002-1995
	En pourcentage du PIB (rang)					
Finlande	48.8 (11)	59.4 (3)	48.9 (7)	49.2 (7)	0.4 (7)	-10.1
Suède	59.4 (1)	67.6 (1)	57.4 (1)	58.3 (1)	-1.1 (1)	-9.4
Canada	48.8 (12)	48.5 (13)	41.2 (15)	40.6 (18)	-8.2 (18)	-7.9
Irlande	43.2 (18)	41.5 (20)	31.9 (25)	34.4 (25)	-8.8 (25)	-7.1
Italie	54.3 (4)	53.4 (7)	46.9 (9)	47.7 (9)	-6.7 (9)	-5.7
Autriche	53.1 (7)	57.3 (4)	52.3 (4)	51.9 (5)	-1.1 (5)	-5.4
Espagne	43.4 (16)	45.0 (17)	40.2 (17)	39.8 (19)	-3.6 (19)	-5.2
Danemark	57.0 (2)	60.3 (2)	54.8 (2)	55.3 (2)	-1.7 (2)	-5.0
Norvège	54.1 (5)	51.6 (9)	43.5 (13)	46.7 (11)	-7.4 (11)	-4.9
Hongrie	47.3 (13)	56.9 (5)	49.1 (6)	52.2 (4)	4.9 (4)	-4.7
Pays-Bas	54.8 (3)	51.4 (10)	45.3 (11)	47.3 (10)	-7.5 (10)	-4.1
Pologne	52.5 (8)	47.2 (14)	40.7 (16)	43.2 (16)	-9.3 (16)	-4.0
Royaume-Uni	42.2 (20)	44.6 (18)	37.0 (21)	40.9 (17)	-1.3 (17)	-3.7
Grèce	50.5 (10)	49.4 (11)	48.9 (8)	46.3 (12)	-4.2 (12)	-3.1
Australie	36.0 (23)	38.8 (21)	36.0 (22)	36.0 (22)	0.0 (22)	-2.7
Belgique	53.4 (6)	52.8 (8)	49.4 (5)	50.2 (6)	-3.2 (6)	-2.6
Nouvelle Zélande	45.5 (14)	38.4 (22)	37.2 (20)	36.5 (21)	-9.0 (21)	-1.9
<b>France</b>	<b>50.7 (9)</b>	<b>55.2 (6)</b>	<b>52.7 (3)</b>	<b>54.0 (3)</b>	<b>3.3 (3)</b>	<b>-1.1</b>
Allemagne	44.5 (15)	49.4 (12)	45.9 (10)	48.6 (8)	4.1 (8)	-0.8
États-Unis	36.5 (22)	36.4 (23)	33.6 (23)	35.6 (23)	-0.9 (23)	-0.8
Mexique	17.2 (27)	18.2 (27)	18.1 (27)	18.5 (27)	1.2 (27)	0.3
Luxembourg	43.3 (17)	45.5 (15)	39.6 (18)	46.1 (14)	2.8 (14)	0.6
Suisse	30.5 (25)	34.7 (25)	33.4 (24)	35.4 (24)	5.0 (24)	0.8
Islande	42.5 (19)	43.8 (19)	43.1 (14)	44.6 (15)	2.1 (15)	0.8
Portugal	42.1 (21)	45.0 (16)	45.2 (12)	46.1 (13)	4.1 (13)	1.1
Japon	32.1 (24)	36.1 (24)	38.6 (19)	38.6 (20)	6.4 (20)	2.5
Corée	19.5 (26)	20.6 (26)	24.4 (26)	24.6 (26)	5.1 (26)	4.0

Source : OCDE.

**Graphique 4. Dépassement des objectifs pluriannuels**  
En pourcentage du PIB



Source : Différents Projets de loi de finances ; INSEE et OCDE.

29. La situation des régimes de sécurité sociale est plus complexe encore, car si l'État exerce un contrôle considérable sur les paramètres des divers systèmes et couvre leurs déficits, l'administration de chaque régime (mais aussi certains leviers de coûts) est entre les mains des partenaires sociaux. À l'exception peut-être de l'assurance chômage gérée par l'UNEDIC, ni le gouvernement ni les partenaires sociaux ne disposent de moyens exclusifs de contrôler les dépenses (ou les recettes). Ce déséquilibre entre les responsabilités et le pouvoir d'agir, s'ajoutant au caractère obligatoire et politiquement sensible de ces dépenses, représente une source récurrente de conflit entre l'État et les partenaires sociaux -- ce qui a contribué à l'enlisement des réformes. De fait, à plusieurs reprises les efforts déployés par l'une des parties pour maîtriser les coûts ont été contrecarrés par l'autre partie.

30. Il n'existe pas de solution simple à ce problème d'asymétrie. Les réformes esquissées ci-après devraient améliorer la capacité du système à contenir les pressions des coûts. Sont privilégiés les mécanismes susceptibles d'améliorer la capacité du Parlement et du gouvernement à gérer les dépenses, non pas parce qu'ils ont agi ou devraient nécessairement agir plus efficacement que les partenaires sociaux, mais parce que, représentants élus de la population tout entière, l'un et l'autre sont en dernier ressort responsables de la dette publique et de la performance de l'économie.

#### *Mieux contrôler la trajectoire des dépenses*

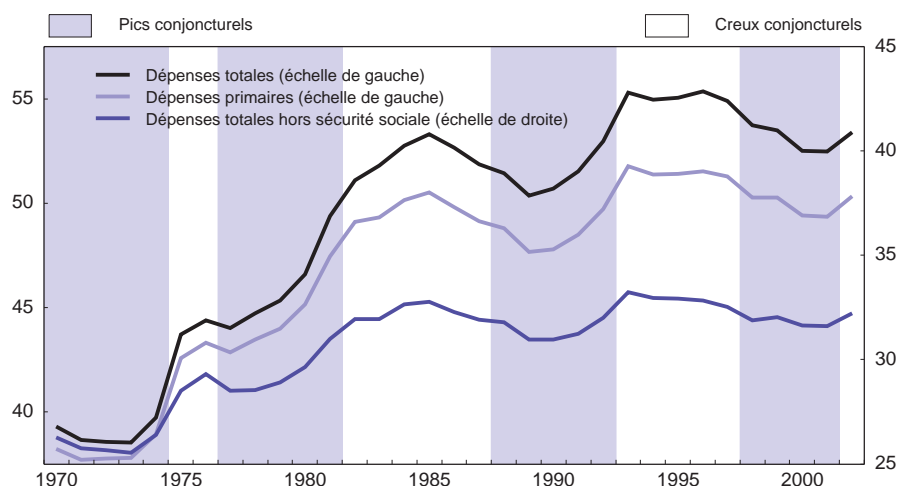
31. Pour affirmer leur contrôle sur les dépenses publiques, les décideurs doivent être en possession d'informations précises et complètes sur les tendances budgétaires, pour l'exercice en cours mais aussi pour l'avenir. Le caractère strictement annuel des budgets de l'État et de la sécurité sociale empêche, pour le moment, les responsables d'avoir une vision claire des implications à plus long terme des décisions de politique. Cela accentue le risque d'adopter des dispositions législatives dont les coûts dans l'année ne seront peut-être pas excessifs mais qui ont des répercussions à long terme sur les dépenses. De fait, la montée inexorable des dépenses publiques ces trente dernières années dénote une nette tendance à augmenter durablement les dépenses lors des pics conjoncturels (graphique 5), de sorte que pendant les phases de ralentissement le rapport des dépenses publiques au PIB a augmenté.

32. Afin d'améliorer l'information dont disposent les décideurs et afin de combattre les tendances à relever le niveau des dépenses de façon permanente durant les périodes du cycle marquées par l'abondance des recettes, les nouveaux indicateurs des dépenses et des recettes devraient systématiquement inclure des évaluations de leurs effets à moyen terme sur le budget des administrations publiques. Pour garantir la cohérence, ces mesures devraient se fonder sur des hypothèses macroéconomiques définies à l'échelon central, et les hypothèses techniques à la base de ces évaluations devraient être soumises à un organisme central pour examen. À l'heure actuelle, le ministère des Finances conduit ces évaluations pour les programmes majeurs, mais non pour les autres, et même les analyses des grands programmes ne sont pas intégrées à la procédure budgétaire. Bien entendu, un tel système ne saurait être efficace que si les hypothèses sur le plan macroéconomique et en matière de recettes sont prudentes, ce qui n'a vraisemblablement pas été le cas dans le passé. De fait, les plans de réduction du déficit établis par les autorités françaises en 2001 et 2002 tablaient sur un taux de croissance de l'économie de 3 pour cent, nettement plus élevé que le taux potentiel et, en l'occurrence, bien supérieur au rythme effectif de croissance. Une meilleure solution consisterait à fonder les prévisions à moyen terme sur des hypothèses de croissance du PIB plus conformes avec le potentiel de l'économie. À cet égard, l'hypothèse d'une croissance de 2.5 pour cent en 2002 était plus plausible, quoique bien supérieure à la plupart des estimations de la croissance potentielle, qui se situaient aux alentours de 2.1-2.2 pour cent<sup>11</sup>. De plus,

11. Les autorités ont justifié cette différence par l'hypothèse qu'il existait un important écart de production négatif qui pouvait être résorbé. Tandis que les estimations de la croissance potentielle établies par l'OCDE sont globalement conformes à celles des autorités (voir OCDE, 2003 chapitre II), elles indiquent que l'écart en 2002 était nettement plus réduit que celui qui était annoncé dans le PLF.

l'ONDAM devrait être fixé à un niveau plus réaliste. Si les réformes de la santé (voir ci-après) ne parviennent pas à dégager des économies suffisantes, un ONDAM élevé mais plausible aidera à faire comprendre aux décideurs la nécessité d'obtenir des réductions de coûts dans d'autres domaines. Enfin, étant donné que la viabilité à long terme des dépenses publiques en France n'est pas encore acquise (voir OCDE, 2003, chapitre I), les recettes exceptionnelles éventuelles, résultant d'une performance macroéconomique meilleure que prévu ou de la privatisation, devraient être immédiatement affectées au remboursement de la dette.

**Graphique 5. Réaction asymétrique des dépenses au cycle économique**  
En pourcentage du PIB



Source : INSEE et OCDE.

33. Tandis que de tels changements sensibiliseraient les décideurs aux conséquences budgétaires lointaines des nouvelles initiatives stratégiques, la capacité des autorités d'entreprendre une réaffectation des ressources, et peut-être une réduction du niveau des dépenses totales, se trouverait encore renforcée si les budgets de l'État et de la sécurité sociale étaient plus clairement intégrés dans un cadre à moyen terme. Des importants progrès qui ont été réalisés en vue d'une plus grande intégration de ces prévisions pluriannuelles dans le travail du Parlement. En particulier, le Débat d'Orientation Budgétaire, le programme pluriannuel de finances publiques intégré dans le Rapport économique social et financier, ainsi que le rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires vont dans le bon sens. Afin de consolider ces progrès faits pour augmenter la visibilité des conséquences à moyen terme des décisions prises, les prévisions multiannuelles devraient être intégrées dans la procédure budgétaire pour être examinés, débattus et approuvés par le Parlement. Actuellement, les informations par programmes ou « missions » du budget et de la sécurité sociale n'étant pas spécifiées dans ces prévisions, il n'est pas possible d'isoler l'influence des différentes initiatives de dépenses dans les exercices ultérieurs, ni la base de l'assainissement budgétaire prévu (facteur qui, s'ajoutant à des hypothèses peu réalistes, contribue à expliquer l'incapacité de réaliser ces objectifs).

34. Étant donné les changements majeurs de la procédure budgétaire qu'implique déjà l'adoption de la LOLF (voir ci-après), il est probablement inopportun à ce stade de s'orienter vers un véritable cadre de dépenses à moyen terme. Une solution intermédiaire consisterait à maintenir la séparation entre le budget de l'État et celui des Caisses de sécurité sociale ainsi que leur base annuelle, mais de les présenter en les ancrant dans une prévision de moyen terme plus détaillée et plus rigoureuse. Cette prévision à moyen terme renforcée pourrait englober les deux budgets annuels et les extrapoler sur plusieurs années, sur la base d'hypothèses macroéconomiques communes et à politiques inchangées (ou avec mention explicite des secteurs dans lesquels des économies seraient générées pour respecter les objectifs à moyen terme).

35. En comparaison des pratiques actuelles, cela supposerait l'incorporation dans le plan pluriannuel de données plus détaillées concernant les missions de dépenses et les activités des caisses de sécurité sociale. La prévision budgétaire des exercices ultérieurs, après correction des variations des tendances macroéconomiques, pourrait être ensuite utilisée comme base pour les budgets suivants. Ainsi, on renforcerait le cercle vertueux créé par l'examen actuel des résultats de l'exercice précédent, en étendant sa portée à l'ensemble des administrations publiques et en le reliant plus directement aux discussions du budget de l'exercice suivant.

36. Il conviendrait aussi d'accélérer la préparation des budgets des collectivités locales. Dans la mesure où leurs activités représentent 19 pour cent des dépenses publiques globales, des contributions plus opportunes de l'échelon local permettraient aux décideurs de l'administration centrale de mieux suivre la politique budgétaire à court et à moyen terme au niveau des administrations publiques. Les estimations des recettes étant décidées bien avant le vote effectif du budget, aucun obstacle technique apparent n'empêche les collectivités locales de fournir des budgets prévisionnels à temps pour le débat parlementaire et de les finaliser beaucoup plus rapidement après l'adoption du budget de l'État. Par ailleurs, pour veiller à ce que les réductions de dépenses au niveau central ne soient pas remises en cause au niveau infranational, les autorités souhaiteront peut-être mettre en place des mécanismes qui contraignent les collectivités territoriales à assumer les conséquences macroéconomiques de leurs actions. A cet égard, on pourrait envisager soit des normes de dépenses départementales et régionales analogues à celles qui existent au niveau national, soit d'autres mécanismes garantissant la participation active des niveaux infranationaux aux efforts de maîtrise des dépenses globales.

37. Ces solutions présentent plusieurs avantages :

- Elles n'exigeraient pas de modifications fondamentales du droit ;
- Elles renforceraient encore la notion d'administration publique et les interrelations entre les dépenses de sécurité sociale et les autres formes de dépenses publiques ;
- Des prévisions à politiques inchangées rendraient explicites les économies ou les pertes de recettes qu'impliquerait le respect des objectifs de dépenses à moyen terme ;
- Le recours à la prévision de l'exercice précédent (ajustée de la conjoncture) comme point de départ pour les budgets des années suivantes accroîtrait la transparence ;
- Des hypothèses prudentes concernant les évolutions futures contribueraient à empêcher que des augmentations exceptionnelles de recettes ne se transforment en accroissements permanents des engagements de dépenses<sup>12</sup>.

#### *Maîtriser les dépenses « obligatoires »*

38. Les dépenses « obligatoires » (santé, assurance-chômage, pensions, assistance sociale) représentent plus de 40 pour cent des dépenses des administrations publiques et en sont la composante qui connaît la croissance la plus rapide. Aussi, la capacité des autorités à maîtriser ces dépenses

---

12. Ainsi, au lieu de réagir de manière anticyclique, les dépenses pour les politiques du marché du travail ont apparemment augmenté de façon structurelle au cours de la décennie écoulée (FMI, 2002). En particulier, les dépenses en faveur des emplois subventionnés du secteur public n'ont pas diminué vers la fin de la dernière décennie, alors même qu'on faisait état de difficultés de recrutement généralisées dans le secteur privé et qu'il apparaissait que ces programmes avaient une incidence limitée sur l'employabilité à long terme des participants.



(principalement dans le secteur de la sécurité sociale) sera cruciale pour la réussite de leur action visant à contenir les pressions globales des coûts. La montée en puissance des dépenses sociales<sup>13</sup>, observée dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, reflète trois grands facteurs : une nette extension des rôles assumés par l'administration publique<sup>14</sup> ; l'impact mécanique du vieillissement sur les dépenses de santé, de retraite et d'aide à la famille ; et le changement technologique et les modifications du côté de la demande associées à la hausse des revenus, éléments qui ont fortement stimulé le rythme de croissance des coûts de santé.

#### **Encadré 4. Revenus des personnes âgées**

En France le revenu disponible des individus âgés de plus de 65 ans atteint 90 pour cent de celui des personnes d'âge actif (Förster et Pellizari, 2000). Cela situe les retraités français au quatrième rang des pays de l'OCDE pour la richesse (voir tableau 5). De plus, si l'on prend en compte les logements occupés par leurs propriétaires, les revenus des retraités dépassent même ceux des actifs. Tandis que le régime général de retraite contribue pour une bonne part à ce résultat, celui-ci reflète dans une large mesure le vaste patrimoine accumulé dans les systèmes d'épargne hors retraite du secteur privé, notamment ceux gérés par le secteur des assurances<sup>1</sup>. En effet, ceux-ci s'apparentent aux régimes de pension privés à cotisations définies présents dans d'autres pays de l'OCDE et bénéficient d'avantages fiscaux comparables. Ces dernières années, on a constaté aussi une participation accrue à deux nouveaux mécanismes d'épargne volontaire : les plans d'épargne entreprise (PEE) et les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire. Ces dispositifs bénéficient d'un régime fiscal très favorable : les cotisations sont exemptées à la fois de l'impôt sur le revenu et des charges sociales, tandis que les prestations ne sont imposées qu'à 10 pour cent.

Enfin, si 10 pour cent des personnes âgées ont des ressources inférieures à la moitié du revenu disponible moyen, les pensions minimums et les allocations de dépendance ont pratiquement supprimé la pauvreté absolue dans cette catégorie de la population.

---

1. Au total, les individus de plus de 50 ans détiennent environ les trois quarts de ces actifs qui, si l'on y ajoute les autres actifs financiers, représentent 3.7 fois le revenu disponible des ménages (proportion plus élevée qu'en Espagne, en Allemagne et en Italie).

#### **Réforme des retraites**

39. Les simulations de l'OCDE (voir OCDE, 2003, chapitre I) mettent en évidence les fortes tensions budgétaires additionnelles que le vieillissement de la société française est susceptible d'engendrer et les risques qui en découlent pour l'équilibre budgétaire. L'actuelle initiative de réforme des retraites est un premier pas vers la neutralisation de ces tensions. Toutefois, même dans leur version la plus ambitieuse, les présentes propositions ne concernent qu'environ un peu plus d'un tiers du sous-financement du système. En particulier, le bouclage financier de la réforme pour le secteur privé à taux de prélèvement obligatoire global constant repose sur des réductions importantes des dépenses sur l'assurance-chômage. Aussi, quelle que soit la forme que revêtira cette action, elle devra être amplifiée. Si les décisions quant à la nature précise d'une réforme définitive sont du ressort des autorités françaises, l'expérience d'autres pays et la nature du système actuel suggèrent certaines orientations parmi d'autres qui permettront de réduire les coûts tout en respectant les objectifs sociaux et le souci d'équité.

---

13. La part des dépenses de sécurité sociale dans le PIB s'est accrue de 50 pour cent depuis 1970, pour passer de 12 à 18 pour cent.

14. Parmi les exemples observés ces dernières années figurent la mise en place d'une couverture maladie universelle, un programme d'aide à domicile pour les personnes âgées et, dans une large mesure, les allègements de cotisations sociales destinés à compenser le coût pour les entreprises du passage à la semaine de 35 heures. De fait, il faut compter avec la possibilité d'une inversion des tendances.

- Un nouveau relèvement des cotisations sociales semble une option particulièrement inopportune, étant donné la pression fiscale déjà lourde et les inefficiences économiques considérables qui seraient probablement engendrées par la hausse de 10 points de pourcentage estimée nécessaire par le Conseil d'orientation des retraites (COR).
- Il est sans doute possible de réduire les taux de remplacement sans menacer le revenu des personnes âgées. De fait, en France le revenu moyen d'un retraité est supérieur à celui du reste de la population (voir l'encadré 4).
- Allonger les périodes de cotisation, comme le proposent les autorités, au rythme de l'amélioration de la longévité, apparaît également raisonnable. A tout le moins, ces périodes devraient être accrues d'une façon neutre sur le plan actuariel même si, étant donné le déséquilibre général du système et la forte progression déjà observée de l'espérance de vie, une augmentation plus forte serait aussi justifiée.
- Il serait souhaitable de donner aux individus plus de latitude pour décider de la date de leur départ en cessant de subventionner la préretraite et en autorisant le retrait anticipé avec des prestations réduites en termes actuariels, surtout si cette mesure est associée avec la possibilité de continuer à travailler et d'accroître les droits à pension ou de travailler tout en percevant une pension (voir ci-après).

Il convient de rendre le système plus équitable :

- en traitant les pensions et les gains d'une façon plus neutre d'un point de vue actuariel (Guegano, 2000, estime qu'une majoration/minoration de 9 pour cent par an d'une pension par année de cotisation serait neutre sur le plan actuariel à l'âge de 62 ans<sup>15</sup>) ;
- en supprimant les programmes de préretraite subventionnés ;
- en réduisant les disparités de traitement entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé.

40. En ce qui concerne ce dernier point, les différences entre les régimes du secteur public et du secteur privé sont considérables et se manifestent dans pratiquement toutes les dimensions des deux systèmes et jouent presque toujours en faveur des fonctionnaires (encadré 5). Pour partie, les différences existantes reflètent les mesures prises en 1993 pour améliorer la viabilité du système privé et l'incapacité de prendre des mesures semblables pour les régimes du secteur public en 1995. Au total, le traitement favorable des régimes du secteur public se traduit par le fait que, bien que leurs adhérents ne représentent que 25 pour cent des salariés, le déficit prévu de leurs régimes est estimé du même ordre de grandeur que celui du secteur privé, ce qui implique que le passif éventuel par personne du système du secteur public est le triple de celui du secteur privé (tableau 6). A vrai dire, la valeur actuelle des présents engagements de l'État sur les fonctionnaires, comprise entre 600 et 800 milliards d'euros, dépasse l'encours de la dette publique brute (Marini, 2002). Sur cette base, l'alignement du régime public sur celui du privé devrait permettre de résorber un tiers du déficit total prévu.

---

15 Sur la base d'une hypothèse d'une personne ayant cotisé 40 ans et âgée de 62 ans et d'un taux d'actualisation réel de 3 pour cent.

Tableau 5. Indicateurs de performance : revenu de retraite durable

	Accroissement prévu des dépenses au titre des pensions vieillesse	Taux de bas revenus chez les personnes âgées <sup>1</sup>	Revenu disponible relatif des personnes âgées <sup>1</sup>	Fonds de retraite privés 1999		Age de départ, 1994-1999		Taux d'activité, 2001, en pourcentage	
				En pourcentage du PIB		Hommes		Hommes	
				Plus de 65 ans		Hommes		Femmes	
		Pourcentage des personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible médian	En pourcentage du revenu disponible de l'ensemble de la population						
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6			2.8 <sup>1</sup>	42.1 <sup>1</sup>	17.5 <sup>1</sup>
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1			1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
Rép. tchèque	6.8			3.8			4.0	55.0	24.5
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
<b>France</b>	<b>3.9<sup>2</sup></b>	<b>10.7</b>	<b>89.7</b>	<b>6.3</b>	<b>59.3</b>	<b>59.8</b>	<b>1.2</b>	<b>43.8</b>	<b>34.1</b>
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Grèce		29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2			3.1	36.3	15.4
Islande				86.0			19.9	92.8	81.7
Irlande		16.7	74.6	57.8			7.9	66.1	29.5
Italie	-0.3	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	57.8	26.6
Japon	0.6			18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Corée	8.0			3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Luxembourg		6.7 <sup>3</sup>		..			0.0	38.1	14.3
Mexique		32.9	85.3	2.4			30.5	80.5	27.6
Pays-bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Nouvelle-Zélande	5.7			..			8.6	74.6	51.7
Norvège	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Pologne	-2.5	8.4 <sup>3</sup>		..			7.5	41.5	24.1
Portugal				11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
Rép. slovaque				..			1.1	43.0	11.2
Espagne	8.0	11.3 <sup>3</sup>		2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6
Suède	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Suisse		8.4 <sup>3</sup>		97.3 <sup>4</sup>			11.4	82.4	56.1
Turquie		23.1	92.7	..			18.1	50.8	18.4
Royaume-Uni	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6
États-Unis	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0

1. Förster et Pellizzari (2000).

2. Estimation parue dans OCDE (2001). Les rapports officiels indiquent, à politiques du marché du travail inchangées, un accroissement de 4.4 pour cent sur la période 2000-2040 (COR, 2001).

3. Smeeding (2002).

4. 1998

Source : Förster et Pellizzari (2000); Jesuit et Smeeding (2002); Luxembourg Income Study; OCDE; Statistiques de la population active; Scherer (2002).

**Encadré 5. Principales différences entre les régimes de retraite  
du secteur public et du secteur privé**

1. **Périodes de cotisation** : En général, il faut aux fonctionnaires seulement 37.5 années d'activité pour avoir droit à une pension complète, contre 40 années dans le secteur privé. De plus, beaucoup de fonctionnaires et de salariés d'entreprises publiques bénéficient de régimes spéciaux qui leur permettent de partir à la retraite à 55, voire 50 ans. Les mères de trois enfants ou plus peuvent partir après 15 ans d'activité seulement, sans qu'il soit appliqué une réduction des prestations pour tenir compte de la plus longue période de versement de ces pensions. En revanche, les salariés du secteur privé doivent rester en activité jusqu'à 60 ans, n'ont droit à une pension complète qu'après 40 années d'activité et voient leurs prestations calculées d'après la moyenne de leurs 25 meilleures années, avec ajustement en fonction de l'inflation.
  2. **Taux de cotisation** : Les salariés du secteur public ne cotisent qu'à raison de 7.85 pour cent contre 10.3 pour cent dans le secteur privé.
  3. **Calcul de la prestation** : La prestation des travailleurs du secteur privé est fondée sur la moyenne de 25 années de salaires ajustés en fonction de l'évolution de l'inflation (et non des salaires). Les pensions des salariés du secteur public sont fondées sur le salaire (hors primes — celles-ci n'étant pas non plus soumises à cotisations) de leurs six derniers mois d'activité. En outre, une proportion notable des fonctionnaires bénéficient de confortables promotions juste avant de partir à la retraite — ce qui accroît sensiblement leur taux de remplacement.
  4. **Taux de remplacement** : Tandis que la pension que perçoit un individu dépend de ses cotisations, les deux systèmes ont des effets redistributifs importants. Ainsi, dans le secteur privé les taux de remplacement totaux varient de 54 pour cent pour les cadres dirigeants ayant eu de nombreuses promotions à 87 pour cent pour les travailleurs manuels. Dans le secteur public les écarts sont moins prononcés : les taux de remplacement vont de 60 à 78 pour cent suivant la part des primes dans le salaire et sans tenir compte de l'effet des promotions en fin de carrière. Au demeurant, la disparité devrait croître car on prévoit que les taux de remplacement dans le secteur privé baisseront de 9 à 17 points de pourcentage d'ici à 2040 sous l'effet de la réforme du régime privé mise en œuvre en 1993<sup>1</sup>.
  5. **Indexation** : Les pensions des fonctionnaires sont indexées sur les salaires du secteur public, alors que celles du secteur privé sont indexées sur la hausse des prix.
- 
1. Outre le relèvement de 37.5 à 40 années de la période d'activité obligatoire, la période de référence pour le calcul des droits à pension a été portée de 10 à 25 années et l'inflation a remplacé les salaires comme mécanisme d'indexation des salaires antérieurs.

41. Le projet de loi sur la réforme des retraites, qui a été soumis au Parlement en juin 2003, propose plusieurs mesures destinées à réduire certaines de ces inégalités (voir OCDE, 2003, chapitre I). En particulier, il est proposé de porter à 40 années la période de cotisation normale dans le secteur public. Ces initiatives vont dans la bonne direction, mais elles ne feront que commencer de traiter les disparités entre les deux systèmes. En particulier, elles ne touchent pas aux différents régimes spéciaux autorisant des départs très précoces dans le régime du secteur public proprement dit et dans ceux administrés par les entreprises publiques. De surcroît, la réforme ne s'attaque pas à la pratique abusive des promotions accordées à la veille de la retraite, ni à l'inégalité fondamentale, à savoir que les taux de remplacement des pensions privées, qui sont déjà plus faibles que dans le secteur public, accuseront une baisse de 9 à 17 points de pourcentage dans les prochaines décennies (lorsque les effets de la réforme de 1993 se feront sentir), alors que les taux de remplacement du secteur public ne seront pas affectés, si les employés de la fonction publique travaillent jusqu'à obtenir le taux plein.

**Tableau 6. Déficits prévus des régimes de retraite à politiques inchangées, par catégorie de travailleur**

	Nombre de travailleurs			Dépenses de retraite					Soldes des caisses de retraite <sup>1</sup>				
	Millions	Milliards d'euros	En % du PIB	En % du PIB									
				1998	2000	2000	2005	2010	2020	2040			
<b>Scénario de référence</b>													
Salariés du secteur privé	14.2	95.5	6.7	0.4	0.7	0.5	-0.6	-1.9					
Salariés de l'État <sup>2</sup>	4.4	37.5	2.6	0.2	-0.1	-0.5	-1.3	-2.0					
Salariés des entreprises publiques <sup>3</sup>	0.4	7.7	0.5	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2					
Travailleurs indépendants <sup>4</sup>	0.9	2.6	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1					
Agriculteurs <sup>5</sup>	1.4	12.0	0.8	-0.6	-0.5	-0.9	-1.3	-2.0					
Autres	1.8	9.5	0.7	-0.4	-0.6	-1.0	-1.8	-2.5					
Ensemble des travailleurs couverts	23.7	164.8	11.6	-0.6	-0.5	-1.0	-2.8	-4.7					
Hypothèses du scénario de référence													
Croissance économique <sup>6</sup>					3.0	3.0	1.5	1.4					
Taux de chômage				9.7	7.5	4.5	4.5	4.5					
<b>Autre scénario<sup>7</sup></b>													
Ensemble des travailleurs couverts				-0.6	-0.9	-1.9	-3.9	-5.9					
Autres hypothèses													
Taux de chômage <sup>8</sup>				9.7	9.0	9.0	9.0	9.0					

1. Cotisations moins dépenses de retraite. Une valeur positive dénote un excédent. En ce qui concerne les fonctionnaires, les cotisations patronales reflètent les rentrées effectives pour les salariés des collectivités territoriales. Pour les employés de l'administration centrale dont les pensions sont financées par le budget, le taux fictif de cotisation patronale qui correspond à l'équilibre entre les cotisations et les pensions en 2000 est maintenu constant dans les simulations présentées ici.
2. Y compris les employés de l'État sous contrat de droit privé.
3. A savoir : SNCF, EDF, GDF et RATP. La méthode du taux fictif (voir ci-dessus) est également utilisée ici pour déterminer les cotisations patronales.
4. A l'exclusion des agriculteurs indépendants.
5. Y compris les ouvriers agricoles.
6. L'OCDE estime la croissance économique potentielle en 2005 à 2 pour cent.
7. Le second scénario a été extrapolé à partir des analyses de sensibilité présentées dans COR (2001).
8. L'OCDE estime le taux de chômage structurel en 2005 à 9 pour cent.

Source : Calculs de l'OCDE d'après COR (2001) pour les prévisions financières. Charpin (1999) pour le nombre de salariés, sauf pour le chiffre de la rubrique « Autres », qui est une estimation de l'OCDE.

## Santé

42. Étant donné que dans le système de santé les coûts sont tirés par la demande, il sera plus difficile de freiner la hausse des dépenses, comme c'est le cas du reste dans tous les pays de l'OCDE (Docteur et Oxley, 2003). Plusieurs initiatives récentes et planifiées pourraient ralentir la progression des dépenses d'assurance-maladie. A cet égard, des réformes récentes visant à accroître la consommation de génériques et à abaisser le taux de remboursement des médicaments dont l'efficacité médicale est contestable représentent des mesures positives qui, en abaissant le niveau des dépenses dans une année donnée,

peuvent ralentir la progression générale des coûts. De même, les propositions récentes de Chadelat (2003) pourraient également s'avérer utiles si elles sont appliquées. Ces propositions visent à réduire la couverture du régime obligatoire, mais aussi à étendre simultanément la couverture universelle à un plus grand nombre d'individus. En même temps, elles augmenteraient la part couverte par les régimes volontaires d'assurance complémentaire et autoriseraient ceux-ci à fixer les taux de remboursement des services médicaux non essentiels. Cette réforme tendra à sensibiliser les demandeurs de soins de santé aux coûts de diverses options -- et par là même à réduire le taux de croissance des coûts de santé -- tout en assurant que tous les citoyens continuent d'avoir accès à un niveau élevé de soins. Dans la même optique, il serait nécessaire de rendre plus contraignant l'ONDAM. Le gouvernement voudrait établir un rapport sur la médicalisation de l'ONDAM afin de fonder la prévision de son taux d'évolution sur les critères médicaux. Une telle initiative, si elle est mise en place, servirait aussi à mettre l'emphase sur les objectifs de ces dépenses, plutôt que sur les seules ressources requises. D'autres mesures envisageables, qui pourraient améliorer la capacité des autorités d'influer sur le rythme de croissance des dépenses, ont été esquissées dans le chapitre spécial sur le système de santé de l'*Étude économique* 2000. Ces propositions étaient les suivantes :

- Les paiements liés au diagnostic pour les soins hospitaliers qui avaient été recommandés sont entrés dans une phase expérimentale. Une fois généralisés, ils devraient accroître les incitations à réduire les coûts administratifs, médicaux et pharmaceutiques<sup>16</sup>.
- Élargir le rôle des Agences régionales d'hospitalisation (ARH) de façon à ce qu'elles puissent opérer comme acheteurs de soins, ce qui les inciterait à limiter les hausses de coûts du côté de l'offre.
- Travailler avec les assureurs privés à la mise au point d'un mécanisme d'assurance-maladie complémentaire qui couvre les risques additionnels, mais ne supprime pas l'effet dissuasif de tickets modérateurs.
- Étendre le système des médecins référents de façon à mieux contrôler l'accès à certains spécialistes, dans les cas où des sommes considérables sont dépensées pour subventionner des activités douteuses d'un point de vue médical. Une solution consisterait à rembourser les consultations de spécialistes sans avis du médecin référent au même taux que les consultations de généralistes.
- Appliquer un plafond mobile aux soins ambulatoires, de telle sorte que si l'ONDAM est dépassé une année donnée, la rémunération à l'acte l'année suivante soit réduite à raison du dépassement de l'année précédente.

43. Ces réformes n'élimineraient pas la tendance des dépenses de santé à croître, mais elles donneraient aux autorités davantage de moyens de pression sur les demandeurs et les fournisseurs et elles renforceraient dans chaque groupe les incitations à limiter les dépenses remboursables. Cette orientation, conjuguée à la recherche constante de mesures induisant des réductions ponctuelles des coûts de santé, semble offrir le meilleur espoir de maîtriser les coûts dans ce domaine.

---

16. A l'heure actuelle, les soins hospitaliers sont budgétisés, de sorte que les différents hôpitaux n'ont guère d'incitation financière à réduire les coûts.

### *Gérer l'assainissement budgétaire dans le secteur de la sécurité sociale*

44. A condition d'être efficacement appliquées, les réformes institutionnelles de la procédure budgétaire décrit ci-dessus (présentation simultanée des budgets de la sécurité sociale et de l'État dans un contexte à moyen terme) se révéleront utiles car elles contraindront les décideurs à assumer les conséquences à moyen et long terme d'une extension des tâches du système de sécurité sociale sans provisionnement adéquat et rendront plus difficile la confusion entre améliorations cycliques des recettes et gains permanents. A cet égard, une discussion du budget de la sécurité sociale plus étroitement intégrée avec celle du budget de l'État aiderait à étendre à ces programmes les modalités de contrôle et d'arbitrage actuellement appliquées aux programmes couverts par le budget de l'État. De plus, en traitant ensemble les budgets de la sécurité sociale et de l'État, on ferait ressortir les possibilités de redéploiement de ressources entre programmes. Enfin, cette démarche devrait aider les autorités à éviter de multiplier les tâches non provisionnées assignées au système de sécurité sociale (ou assumées par celui-ci), de préférence en identifiant expressément des économies dans des secteurs non prioritaires pour financer les tâches nouvelles. Ainsi, une analyse à politiques inchangées des dépenses d'aide à la famille dans le moyen terme devrait, compte tenu des tendances démographiques, mettre en évidence une baisse des dépenses et donc une possibilité de réaffecter des ressources à d'autres secteurs prioritaires où les dépenses sont en expansion (notamment la santé ou les retraites).

45. Pour pouvoir effectuer ces réallocations, le gouvernement devra repenser le financement du système de sécurité sociale. Le recours à des fonds affectés pour le financement des divers régimes de sécurité sociale et le mode d'administration mixte de ces programmes limitent considérablement les possibilités de redéploiement et excluent de fait 40 pour cent des dépenses publiques de tout programme d'assainissement budgétaire, d'où une pression beaucoup plus forte sur les autres domaines de programmes. La décision d'affecter des ressources à un problème particulier démontre l'importance politique attachée à une question et peut, dans certains cas, faire office de contrainte budgétaire dure. Toutefois, cette démarche restreint inutilement la capacité des décideurs de réagir à l'évolution des priorités et des conditions et il peut en résulter des changements d'orientation des missions et une inertie budgétaire quand la contrainte n'est pas effective<sup>17</sup>. A titre d'exemple, la contrainte budgétaire stricte imposée par l'affectation, conjuguée à l'autonomie administrative considérable dont bénéficient les gestionnaires de l'UNEDIC, a fait que ce régime d'assurance-chômage est plus ou moins parvenu à maintenir son équilibre budgétaire. En revanche, l'évolution démographique a eu tendance à réduire les demandes adressées au système d'aide à la famille, qui a réagi en se cherchant de nouvelles missions pour utiliser les ressources correspondant à sa part fixe des prélèvements de sécurité sociale. Enfin, dans le cas des soins de santé et des retraites, les attentes populaires et les coûts des systèmes ont évolué beaucoup plus rapidement que la capacité financière des caisses. En conséquence, la contrainte budgétaire n'a pas pu être respectée, d'où l'accumulation d'une dette considérable dans le régime de santé et d'un énorme passif éventuel non provisionné dans le régime de retraite. Étant donné que ces activités relèvent de la politique publique, le règlement de ces problèmes a incombé en général au gouvernement.

46. Afin de corriger les asymétries de la gestion du système de sécurité sociale, le gouvernement doit assumer un rôle plus actif et plus responsable. Le caractère obligatoire des régimes, les cotisations qu'ils imposent et la forte composante redistributive de ces cotisations font que l'État se doit de surveiller leurs activités (ce d'autant plus qu'il est tenu de promulguer par décret les taux de cotisation proposés par les caisses). De surcroît, étant donné les sommes importantes requises pour financer ces activités et l'impact des prélèvements et impôts connexes sur le fonctionnement de l'économie, l'État a semble-t-il le droit légitime (sinon l'obligation) de dicter aux régimes (ou du moins de négocier avec ces derniers) le niveau

---

17. De fait, c'est essentiellement à cause des rigidités implicites dans le régime d'affectation que la Constitution interdit expressément l'affectation de crédits au sein du budget de l'État.

des dépenses et les taux de cotisation. L'adoption de la Loi de finances de la sécurité sociale, en soumettant ces questions au Parlement, a affirmé l'intérêt légitime de celui-ci pour ces domaines de dépenses publiques. Toutefois, si les autorités s'emploient sérieusement à maîtriser les niveaux des dépenses totales, elles devront inévitablement affirmer ce droit plus directement. En contrepartie, il leur faudra peut-être renoncer à gérer elles-mêmes les dépenses des régimes de sécurité sociale, et donner aux partenaires sociaux les compétences et l'autorité requises pour satisfaire à la contrainte budgétaire imposée par l'État.

47. Une initiative intéressante consisterait à remplacer le financement de la sécurité sociale au moyen d'impôts affectés par un financement direct sur le budget de l'État. Cette approche présenterait l'avantage considérable de faciliter les réallocations budgétaires et de clarifier les coûts réels de ces programmes. De surcroît, elle éviterait le recours aux mécanismes complexes de subventions croisées des fonds extrabudgétaires qui caractérisent actuellement le système. La proposition de transférer des cotisations du régime d'assurance-chômage au régime de retraite en raison du vieillissement de la société va bien dans ce sens, même si elle conserve le mécanisme d'affectation des fonds. Ces palliatifs ont permis de maintenir le système, mais ils opacifient son financement et masquent les coûts véritables de ces services aux yeux du public. Qui plus est, ces transferts de ressources « affectées » sont fréquemment perçus comme des mouvements de fonds abusifs d'un objectif vers un autre objectif sans lien avec le premier (des familles aux retraités d'une part, et des régimes médicaux et d'aide à la famille aux politiques du marché du travail d'autre part). Enfin, la hausse rapide de ces dépenses et leur financement par le biais des cotisations sociales ont abouti à un coin fiscal total très pénalisant pour la main-d'œuvre. Dans une large mesure, les distorsions consécutives ont été supprimées par divers allègements des charges sociales sur le travail peu qualifié (voir OCDE, 2003, chapitre II), mais pour ce faire on a simplement transféré ces charges au budget de l'État et affaibli davantage la relation entre services perçus et cotisations payées.

48. Une réforme dans le même sens mais moins radicale verrait les autorités recourir davantage aux transferts du budget général pour subventionner les activités des différentes caisses. La transformation en transfert direct des 90 milliards d'euros (6 pour cent du PIB) de financements publics actuellement générés par des accises affectées permettrait aux autorités d'utiliser ces fonds en fonction des priorités et pourrait servir de mécanisme pour durcir la contrainte budgétaire des régimes. De fait, ces ressources pourraient être gérées de manière anticyclique pour lisser les recettes des régimes et éviter la tendance observée à l'ajustement procyclique des paramètres<sup>18</sup>. En outre, les autorités pourraient réexaminer leurs contributions aux régimes pour étendre la couverture à certaines catégories de personnes. A titre d'exemple, l'État prend en charge actuellement les cotisations sociales des travailleurs au chômage et subventionne ainsi le régime de préretraite *de facto* de l'UNEDIC. Subordonner l'octroi de ces ressources à une réforme de ce programme améliorerait la cohérence de la politique gouvernementale mais permettrait aussi de réduire les dépenses de l'UNEDIC et celles du budget de l'État. Enfin, les divers fonds spéciaux qui ne servent qu'à transférer des ressources financières d'un organe de l'État à un autre, voire à une caisse de sécurité sociale, devraient être supprimés et remplacés par des transferts directs.

49. Les autorités (et les partenaires sociaux) doivent aussi étudier de près les possibilités de réduire les coûts administratifs du système de sécurité sociale. Le recours à 38 caisses et administrations connexes (graphique 6) pour assurer trois catégories de service public (santé, pensions de vieillesse et aide sociale)

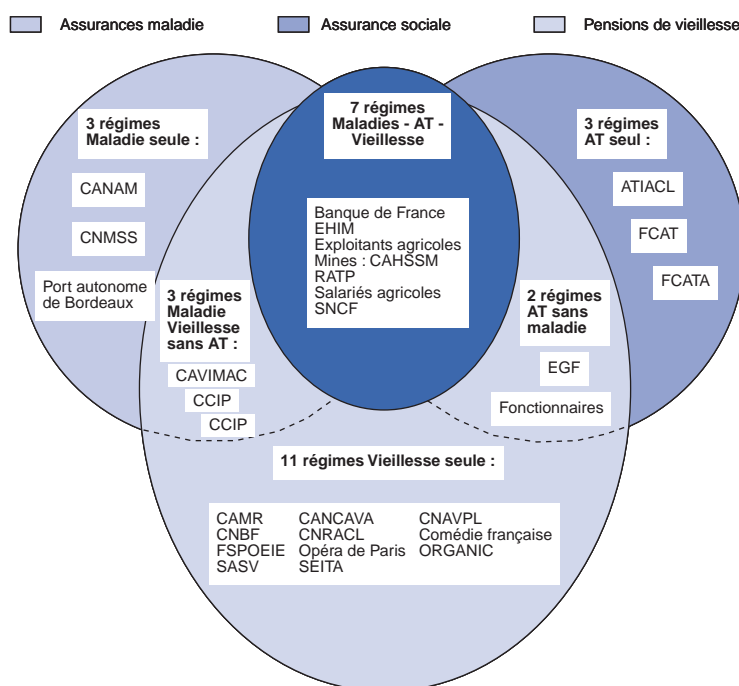
---

18. Les dépenses du système d'assurance-chômage, qui normalement devraient être fortement anticycliques, ont été procycliques correction faite des éléments structurels. Au lieu de rembourser sa dette ou d'accumuler des réserves pendant les périodes d'expansion, l'UNEDIC a réagi à plusieurs reprises en réduisant les cotisations et en augmentant les prestations -- quitte à faire marche arrière en période de récession.



engendre d'importantes inefficiences et un manque d'équité horizontale<sup>19</sup>. De surcroît, une consolidation de la gestion des fonds produirait sans doute des économies substantielles<sup>20</sup>. En effet, il est difficile de voir l'utilité de certaines d'administrations locales indépendantes, d'autant plus que la technologie informatique devrait permettre un traitement plus centralisé et plus économique des dossiers.

**Graphique 6. Domaine d'activité des régimes de sécurité sociale<sup>1</sup>**



1. Hors Régime général.

Source : Direction de la sécurité sociale.

### ***Améliorer le contrôle et l'efficacité des dépenses publiques***

#### *La nouvelle loi organique relative aux lois de finances*

50. La nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) représente une étape importante vers l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des programmes de dépenses publiques. Ce texte, qui définit le cadre juridique des lois de finances annuelles, a été adopté en 2001 et doit être mis en œuvre progressivement au cours de la période 2002-2006. Il renforce considérablement les pouvoirs de contrôle et d'enquête du Parlement et se traduit par une procédure budgétaire beaucoup plus axée sur les résultats. En outre, comme le gouvernement est tenu de présenter au Parlement un compte de clôture du budget de l'exercice précédent (loi de règlement) avant d'examiner les propositions pour l'année suivante, les

19. Cet effet peut être particulièrement visible dans le cas des systèmes de retraite où, sauf réformes éventuelles, le contribuable est tenu de financer les déficits des régimes spéciaux et complémentaires les plus généreux.

20. Les coûts administratifs et de gestion sont estimés à 10 pour cent des dépenses médicales hors hôpitaux (Commission des comptes de la sécurité sociale, 2000). Ce montant tombe à 6 pour cent si l'on inclut dans le dénominateur les subventions aux hôpitaux, mais non les contributions de l'État à l'administration hospitalière.

autorités espèrent que la LOLF introduira un élément de planification pluriannuelle dans ce qui reste une procédure budgétaire strictement annuelle. Enfin, en parallèle avec l'orientation vers les performances, elle délègue aux gestionnaires du secteur public une bonne partie des compétences en matière d'allocation des enveloppes budgétaires, tout en les rendant responsables de la notification et de la réalisation des résultats.

51. Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, les 848 chapitres budgétaires actuels détaillant les ressources allouées à chaque ministère seront remplacés par une vingtaine de missions, regroupant chacune entre 100 et 150 programmes par objectifs. Le gouvernement reste seul responsable de la définition des missions budgétaires et de leurs objectifs ainsi que des ressources à allouer à chacune d'elles. Le Parlement peut modifier les allocations au sein des missions, mais il ne peut pas opérer de transferts d'une mission à l'autre ni modifier le niveau total des dépenses. Compte tenu des ressources mises à leur disposition par le Parlement et le gouvernement, les gestionnaires sont libres d'allouer les crédits à différents emplois<sup>21</sup>. Cette délégation d'autorité se doublera d'une responsabilité renforcée, les gestionnaires étant chargés de définir et de notifier les indicateurs de réalisation des objectifs parlementaires. Pour sa part, le Parlement devra évaluer ces résultats et réviser ses politiques et sa législation en conséquence.

52. Tandis que le Parlement n'a pas le pouvoir de modifier les allocations budgétaires totales ou celles de missions données, sa fonction de contrôle lui permet de formuler des recommandations en ce sens, que le gouvernement peut décider ou non de prendre en compte. L'influence parlementaire gagne ainsi en importance. Néanmoins, il est possible de l'étendre davantage. En particulier, si les affectations budgétaires initiales aux diverses missions devraient rester l'apanage du gouvernement, la capacité des autorités de définir et de poursuivre des objectifs prioritaires se trouverait nécessairement renforcée si le Parlement était autorisé à réviser les affectations par mission (dès lors que le plafond initial de dépenses n'est pas dépassé).

53. La mise en place de la LOLF représente un progrès majeur et une importante occasion d'améliorer l'efficacité de la politique publique et la qualité des dépenses publiques. Toutefois, à en juger par l'expérience d'autres pays, sa mise en œuvre ne sera pas simple, notamment parce qu'elle exige d'importantes modifications de la culture administrative et politique. Même dans les pays qui ont instauré un tel système depuis de nombreuses années, les résultats sont mitigés. Tandis que certains pays ont développé dans tout ou partie de leur administration une véritable culture d'évaluation, dans d'autres pays, la mise en œuvre a été purement formelle et la procédure est perçue comme une formalité administrative additionnelle sans grande utilité. Par conséquent, même si la mise en place de la LOLF doit s'étaler sur quatre ans, sa réussite n'est pas assurée et beaucoup dépendra de la volonté politique et administrative d'aller de l'avant, de permettre les expériences (et les échecs) et de cultiver un esprit d'évaluation et de responsabilité chez les fonctionnaires et les élus.

54. Pour faciliter la transformation de la culture d'administration, il sera indispensable que les ministères et services dépensiers participent activement à l'élaboration des objectifs de mission et des stratégies d'évaluation. Pour être efficaces, ces objectifs doivent non seulement être mesurables, pertinents et réalisables, mais aussi apparaître légitimes à ceux qui sont appelés à les réaliser. Par conséquent, même si le développement de ces objectifs doit être supervisé par un organisme central (de manière à assurer la diffusion de bonnes pratiques en termes de méthodologie, de conception et de publication des résultats), il faut veiller à ce que les objectifs restent la propriété de ceux qui seront chargés de leur exécution. A cet égard, les ministères sont en train d'élaborer les objectifs pour l'exercice budgétaire 2004, et des groupes ministériels spéciaux, supervisés par la Direction du budget, ont été mis en place pour suivre le processus,

---

21. Il reste à voir dans quelle mesure cette responsabilité sera déléguée dans la pratique. Le caractère politiquement et socialement sensible des décisions de recrutement risque de restreindre considérablement la liberté de gestion à cet égard, tandis que le plafonnement des crédits limitera la fongibilité des ressources.

dispenser des conseils et encourager les retardataires. Par ailleurs, des projets pilotes ont été lancés à la fois au niveau des administrations et au sein des ministères afin de donner l'exemple, mais aussi de déterminer d'avance ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas.

55. Si l'on veut que les nouvelles méthodes de gestion des dépenses publiques améliorent la qualité et le rapport coût-efficacité des programmes, il faut renforcer le processus d'évaluation des politiques. Les évaluations doivent être axées sur l'amélioration des programmes, l'objectif étant de soumettre aux décideurs des propositions spécifiques sur les moyens d'en accroître l'efficacité et, en définitive, de conseiller le Parlement sur les possibilités de modifier, d'annuler ou de distribuer les crédits dans le moyen terme. Sinon, la procédure d'évaluation et le rôle connexe du Parlement risquent de devenir purement formels au lieu de s'inscrire dans un véritable processus d'amélioration continue de la qualité des dépenses publiques. Trop souvent, les évaluations de programmes ne tiennent pas suffisamment compte du biais de sélection et d'autres phénomènes statistiques. Les nouvelles politiques devraient être conçues de telle sorte que leur évaluation ultérieure soit facilitée. Tandis que la LOLF confère au Parlement des pouvoirs d'évaluation pratiquement illimités<sup>22</sup> sur la quasi-totalité des composantes des finances publiques (établissements publics, entreprises d'État, collectivités locales et secteur de la sécurité sociale), les enquêtes parlementaires *ad hoc* ne sauraient se substituer aux investigations conduites par les responsables des programmes. Les études parlementaires seraient particulièrement utiles comme « outil de correction » dans les cas où des évaluations ministérielles particulières sont jugées insuffisantes, et pour exiger des analyses spécifiques couvrant de nouveaux domaines d'action ou pour étudier des questions de long terme (par exemple les retraites ou les soins de santé). A cet égard, les effets de synergie entre les évaluations dans la fonction publique et la surveillance parlementaire active se trouveraient renforcés si les discussions de la loi de règlement étaient mieux intégrées avec celles du budget de l'exercice en cours et si l'administration était tenue d'établir des rapports d'étape sur les nouveaux programmes dans le contexte du débat budgétaire.

56. Plus généralement, il faudra accroître les ressources consacrées à l'évaluation. Déjà, la Cour des Comptes a signalé que la mise en œuvre de la LOLF sollicite ses ressources pour d'importantes missions inédites. Dans une large mesure, il convient de résoudre ce problème en réaffectant des postes et des crédits au sein des budgets existants, tâche facilitée par les nouvelles règles budgétaires. Dans les ministères, la nouvelle priorité donnée à l'évaluation implique le recrutement d'agents dotés de compétences spéciales. Cela sera facilité par le départ à la retraite imminent d'une forte proportion des fonctionnaires ce qui devrait permettre d'embaucher tout en réduisant les effectifs totaux. Entre-temps, la mise en place d'un nouveau système de données (système ACCORD axé sur les missions<sup>23</sup>) devrait faciliter le flux d'informations sur les indicateurs, les coûts et les objectifs entre le ministère des Finances, la Cour des Comptes et le Parlement.

57. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'un élément propre à la LOLF, les autorités devraient envisager de recourir davantage à des méthodes telles que les clauses de caducité automatique, qui exigent l'abandon de programmes de dépenses spécifiques au bout d'un laps de temps déterminé (généralement plusieurs années), à moins que le Parlement ne renouvelle le mandat correspondant. Ces mesures simples, qui peuvent être instaurées rétroactivement, aident à combattre l'inertie des programmes et des dépenses. Si ces

22. Ces pouvoirs n'ont pas encore été exercés, peut-être parce que l'on se trouve encore aux premières étapes de la transition.

23. Ce système est mis en œuvre en deux étapes. Essentiellement, il vise à équiper l'administration centrale d'un progiciel commun de gestion des dépenses et de comptabilité pour le stockage et la saisie d'indicateurs et d'informations comptables aux niveaux macrobudgétaire et microbudgétaire. Huit ministères sont déjà reliés à ACCORD I et les trois autres grands ministères (Agriculture, Affaires étrangères et Défense) doivent être raccordés d'ici à la fin de 2003. En 2005 et 2006 sera mis en route le système ACCORD II destiné à couvrir d'autres services centraux mineurs ainsi que les administrations locales.

clauses ont été critiquées dans certains cas pour leur inefficacité, elles se sont montrées opérantes dans d'autres pays. Il conviendrait d'y recourir pour imposer un examen régulier des dépenses fiscales, car ces programmes, qui totalisent des milliards d'euros, tendent à échapper à l'attention en raison de leur caractère passif.

58. Les autorités pourraient aussi réexaminer la procédure d'autorisation des dépenses budgétaires. La procédure d'autorisation et de contrôle, qui comprend trois vérifications *ex ante*, est relativement lourde et semble à maints égards contraire à l'esprit de délégation d'autorité et de responsabilité qui émane de la LOLF. Un système prévoyant une seule vérification ministérielle *ex ante* et un audit *ex post* renforcé serait peut-être tout aussi efficace et moins coûteux à administrer.

59. La LOLF s'applique uniquement au budget de l'État. Par conséquent, la fraction restante de 50 pour cent des dépenses consolidées de l'administration centrale continue d'être budgétée en termes de dotations. Néanmoins, des progrès ont été accomplis en vue d'instaurer un contrôle politique des dépenses de sécurité sociale. Ainsi qu'on l'a noté, depuis 1996 ces dépenses sont soumises à l'examen du Parlement dans le contexte du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) qui autorise les parlementaires à débattre du financement de la sécurité sociale en parallèle avec l'examen du budget de l'État. En outre, un élément de budgétisation axée sur les résultats a été incorporé aux relations budgétaires entre l'État et les organismes de sécurité sociale. De plus en plus, l'État passe des contrats formels avec les régimes, qui détaillent à la fois leurs objectifs et leurs responsabilités (Conventions d'objectifs et de gestion, COG). On pourrait peut-être améliorer les COG en exigeant une notification plus régulière des effets des programmes et en intégrant une discussion de ces derniers dans le débat sur le PLFSS qui a lieu chaque année au Parlement. De fait, une confrontation complète et régulière des objectifs et des résultats de ces programmes permettrait d'atteindre les objectifs au moindre coût. Du reste, il en résulterait peut-être une définition sociétale plus claire de ces objectifs, ce qui contribuerait à un dialogue constructif sur les réformes.

#### *Accroître l'efficacité au niveau infranational*

60. Les règles financières en vigueur concernant les administrations infranationales maintiennent un bon équilibre entre les intérêts nationaux et locaux, elles préservent la soutenabilité des dépenses publiques tout en accordant aux collectivités locales une autonomie substantielle quant au contenu des dépenses. Les obligations relatives à l'équilibre du budget et le fait que la distribution des fonds aux collectivités locales obéit strictement à une règle de *pro rata* aident à garantir une exécution et une surveillance satisfaisantes des dépenses publiques de l'administration centrale à l'échelon local et à éviter l'apparition de déséquilibres budgétaires majeurs. Ces règles de trésorerie rigides peuvent empêcher les administrations infranationales d'optimiser leurs dépenses d'équipement, mais elles présentent l'avantage de leur assurer la prévisibilité budgétaire et la liberté de gérer les fonds en fonction des besoins locaux.

### Encadré 6. Décentralisation<sup>1</sup>

Le gouvernement propose de mettre en place une réforme majeure de décentralisation et a déjà amendé la Constitution en vue de créer un cadre pour des changements ultérieurs. La réforme vise à préciser les rôles des divers niveaux d'administration dans l'espoir que la clarification des compétences aboutisse à une gouvernance améliorée (plus efficiente). La réforme prévoit en particulier les dispositions suivantes :

- L'**État** reste chargé de fixer les normes nationales, d'assurer la sécurité nationale, la justice et l'éducation, l'emploi, la santé publique, la fiscalité, l'infrastructure nationale et l'équilibre du territoire.
- Les **régions** devraient assurer la cohérence et la stratégie des politiques ministérielles pour :
  - les programmes pour l'emploi des jeunes et la formation,
  - les universités,
  - la formation tout au long de la vie,
  - la politique industrielle,
  - l'infrastructure de transport régionale et infrarégionale,
  - certains programmes de santé, notamment la gestion des agences régionales hospitalières (ARH).
- Les **départements** se voient conférer d'importants pouvoirs additionnels, principalement liés à la politique sociale et aux programmes d'infrastructure locale. En particulier, ils auront à prendre en charge :
  - la gestion du RMI,
  - l'entretien de l'infrastructure départementale, notamment les écoles et les routes nationales (mais non les autoroutes),
  - la gestion de quelque 100 000 agents d'entretien des écoles.
- Les **communes** restent chargées de la prestation des services locaux.

Pour faire en sorte que les administrations infranationales soient dûment incitées à assumer leurs nouvelles responsabilités, l'État leur attribuera des ressources financières appropriées. En particulier, il prévoit de transférer aux régions une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et de les autoriser à fixer (dans certaines limites) le taux de cette taxe<sup>2</sup>.

De plus, le gouvernement entend améliorer et simplifier le système de péréquation régionale de façon que les collectivités locales défavorisées disposent des moyens financiers nécessaires pour fournir les services qui leur sont demandés.

---

1. Cet encadré s'inspire largement du discours prononcé à Rouen par M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, le 28 février 2003 (<http://www.premier-ministre.gouv.fr>).

2. Cette mesure requiert l'agrément de Bruxelles, qui ne l'a pas encore accordé.

61. Les efforts en cours pour rationaliser et mieux définir les rôles des différents acteurs gouvernementaux travaillant à l'échelon local doivent se poursuivre, notamment à cause de la part élevée et croissante des services des administrations publiques fournis par ces niveaux d'administration. Le projet de décentralisation des autorités va précisément dans ce sens (encadré 6). A l'heure actuelle, le chevauchement des compétences et la diversité des mécanismes de cofinancement ont eu pour effet d'affaiblir les incitations des prestataires de services à réduire leurs coûts. Dans le cadre de la réforme prévue, les compétences financières et administratives seront plus étroitement alignées sur la hiérarchie géographique naturelle des niveaux d'administration existants. Ainsi, les régions seront chargées de la définition des grandes stratégies, les départements de la fourniture et de la coordination de la plupart des services et infrastructures au niveau local, tandis que les municipalités resteront le premier prestataire de ces services.

62. C'est là une initiative importante qui, si elle est mise en application (certains aspects de la réforme ont récemment été mis en question et leur mise en application différée), pourrait induire des gains d'efficacité substantiels. En particulier, le transfert simultané d'une enveloppe budgétaire fixe et de compétences pour l'administration régionale des hôpitaux contribuerait à rationaliser la répartition des hôpitaux et cliniques de faible taille, processus qui a été freiné jusqu'ici par les intérêts conflictuels de leurs propriétaires-gestionnaires (les collectivités locales) et de l'État, lequel était chargé de les financer. De même, le transfert à l'échelon départemental de compétences financières et administratives pour les politiques actives du marché du travail et pour la principale prestation sociale monétaire (le revenu minimum d'insertion, ou RMI) devrait renforcer les incitations à aider activement les bénéficiaires à trouver du travail (voir OCDE, 2003, chapitre II pour une autre proposition visant à transformer le RMI en un instrument plus actif).

63. La réussite des efforts visant à inciter davantage les administrations communales à coopérer pour la fourniture de services illustre l'efficacité de ces stratégies en termes d'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services. La réforme de 1999, qui a donné naissance à une catégorie spéciale d'entreprises publiques, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), a contribué à surmonter le sérieux problème posé par la présence d'une multitude de communes de moins de 20 000 à 30 000 habitants, ce qui est considéré comme le seuil minimum d'efficacité pour cet échelon d'administration. Les EPCI permettent aux petites communes de fournir conjointement des services et des infrastructures (transports locaux, gestion des déchets) en association avec une commune plus grande qui fait office de pôle<sup>24</sup>. On compte déjà quelque 2 360 EPCI qui couvrent 90 pour cent de la population française et ont repris de fait les activités de diverses structures coopératives créées auparavant pour résoudre ce problème. Plus incertaine est la réussite des sociétés d'économie mixte (SEM) locales, qui ont bénéficié jusqu'à ces derniers temps d'un avantage concurrentiel indu vis-à-vis des entreprises privées. Une décision récente faisant obligation aux communes de publier des appels d'offres pour la gestion des grands projets devrait aider à exploiter les pressions concurrentielles, à réduire les coûts et à stimuler le développement d'un marché des travaux publics solide à l'échelon local.

64. Les avantages d'une procédure budgétaire axée sur les résultats devraient être étendus aux administrations infranationales. Techniquement, il n'apparaît pas d'obstacles à une action dans ce sens. Dans le contexte de la LOLF, les services déconcentrés de l'État prennent déjà ce chemin (les préfetures ont été parmi les premières structures à se lancer dans la définition d'objectifs et d'indicateurs), mais on pourrait aller plus loin. Une mise en place plus systématique et plus rigoureuse de cette approche budgétaire axée sur les résultats permettrait par exemple de vaincre les résistances locales à la fermeture de services sous-utilisés et inefficients économiquement, s'il en résultait une réelle amélioration du service ou des réductions de coût substantielles pour la localité elle-même.

---

24. Les compétences des EPCI sont définies par les municipalités, dont les membres élus forment les assemblées administratives.

## Résumé

65. Depuis le début des années 90, lorsque le déficit des administrations publiques de la France avait atteint un niveau inquiétant (6 pour cent du PIB), les finances publiques du pays se sont nettement redressées, même si de nouvelles améliorations substantielles sont nécessaires. Ce raffermissement reflète surtout une augmentation notable des impôts et une stabilisation de la part des dépenses dans le PIB. A plus long terme, le vieillissement de la population risque de déclencher une nouvelle et forte poussée des dépenses tout en freinant le rythme de la croissance, ce qui remettrait en cause la soutenabilité des dépenses publiques à long terme de l'économie. Étant donné le niveau déjà très élevé de la pression fiscale, les autorités doivent s'attacher à maîtriser le rythme de hausse des dépenses publiques, notamment celles de l'État et des administrations infranationales, mais surtout celles du système de sécurité sociale, où les pressions des coûts seront vraisemblablement les plus fortes. La progression future des coûts liés au vieillissement est relativement bien connue, de même que le caractère non viable des finances publiques en l'absence de réformes (voir OCDE, 2003, chapitre I). Pour relever ce défi, il faut créer dès maintenant des marges budgétaires et réduire la dette totale de façon que, lorsque ces dépenses additionnelles surviendront, on pourra y faire face sans mettre en danger la viabilité globale des finances publiques.

66. Ce document a examiné les outils dont disposent les responsables des politiques pour relever ce défi, et l'encadré 7 en résume les principales recommandations. La conclusion la plus manifeste est que, vu le poids relativement faible du budget de l'État dans les dépenses totales, le secteur de l'État ne peut à lui seul résoudre le problème. Le système de sécurité sociale, principale source de poussée des dépenses, doit aussi jouer un rôle, mais il en va de même des administrations infranationales -- surtout si les projets actuels de transfert de compétences supplémentaires à l'échelon local sont menés à bien. Pour pouvoir réorienter les dépenses publiques de manière à créer les marges de manœuvre requises, les responsables des politiques devront clarifier les structures de gouvernance de telle façon que ceux qui administrent les programmes soient dûment incités à maîtriser les coûts et à maximiser l'efficacité. Trop souvent, compétences financières et compétences administratives ne sont pas détenues par le même organisme, d'où des conflits qui contribuent à l'inertie politique et au blocage des réformes. Le programme de décentralisation proposé par les autorités est une initiative claire et importante dans le sens de la clarification des rôles. Toutefois, il ne s'attaque pas à la seconde difficulté majeure, à savoir l'absence de mécanismes permettant de modérer la croissance des dépenses publiques afin de créer les marges budgétaires nécessaires pour atténuer les tensions futures sur les dépenses.

67. Pour relever ce défi -- s'agissant à la fois des dépenses infranationales et des dépenses en services sociaux -- les autorités devraient envisager d'étendre le champ et la durée de la procédure budgétaire de façon à y inclure les secteurs de la sécurité sociale et des administrations infranationales. Un budget pluriannuel et plus étroitement intégré aurait pour effet de soumettre toutes les catégories de dépenses à un même degré de contrôle et de concurrence, tout en sensibilisant les décideurs aux conséquences à moyen terme de leurs actions. Pour être efficace, cette réforme suppose que le Parlement augmente son influence sur les recettes des caisses de sécurité sociale et mette en place des mécanismes qui rendent leurs budgets plus contraignants. Par ailleurs, l'autonomie accrue et les compétences élargies en matière de dépenses que la décentralisation apportera aux administrations infranationales doivent s'accompagner de l'obligation de respecter les normes de dépenses nationales. Enfin, pour que les caractéristiques à moyen terme de ce programme contribuent à orienter l'action des décideurs, il faut que les prévisions s'appuient sur des hypothèses macroéconomiques prudentes et que les sources des économies futures soient bien identifiées.

### **Encadré 7. Résumé des recommandations**

#### **Discipline budgétaire globale**

- Afin d'améliorer l'information dont disposent les responsables et d'éviter une hausse permanente des dépenses, les mesures devraient comprendre systématiquement, à tous les niveaux d'administration, une évaluation de leurs effets à moyen terme sur le budget des administrations publiques.
- Pour accroître la capacité des autorités de réaffecter les ressources, il faut que les budgets de l'État et de la sécurité sociale soient plus clairement intégrés dans un cadre de moyen terme.
- Il importe que le cadre macroéconomique étayant les prévisions budgétaires corresponde de plus près au potentiel économique.
- S'agissant de programmes spécifiques, pour mieux cerner l'influence des différents programmes de dépenses, il convient d'indiquer avec précision les diverses missions budgétaires et les différents programmes de sécurité sociale.

#### **Maintenir l'efficacité de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances**

- Il est indispensable de laisser les ministères et services dépensiers participer activement à l'élaboration des objectifs de mission et des stratégies d'évaluation, pour faire en sorte que ceux qui sont appelés à mettre en œuvre ces objectifs les jugent pleinement légitimes.
- Le processus d'évaluation des politiques doit être renforcé, afin que de nouvelles méthodes de gestion des dépenses publiques puissent améliorer la qualité et le rapport coût-efficacité des programmes.
- Il serait peut-être souhaitable d'accroître les ressources allouées à l'évaluation, ce qui pourrait être réalisé plus aisément et à moindre coût par un certain redéploiement des postes.
- Afin de lutter contre l'inertie des dépenses, les autorités pourraient envisager de recourir davantage aux clauses de caducité automatique stipulant que des programmes de dépenses spécifiques doivent être arrêtés au bout d'un laps de temps déterminé.
- Bien que le nouveau cadre budgétaire ne s'applique qu'au budget de l'État, les autorités pourraient envisager des mesures exigeant que les effets des programmes de sécurité sociale fassent l'objet d'une notification plus régulière et qu'un examen de ces programmes soit incorporé au débat sur le PLFSS tenu chaque année au Parlement. Par ailleurs, les avantages d'une procédure budgétaire axée sur les résultats devraient être étendus aux administrations infranationales.

#### **Collectivités locales**

- Avancer l'élaboration des budgets des collectivités locales permettrait d'améliorer la coordination avec l'élaboration du budget des administrations publiques.
- La réforme en cours visant à rationaliser les rôles des différents acteurs publics devrait être mise en place comme prévu. Si son esprit est préservé au cours de sa réalisation, elle contribuera certainement à induire d'importants gains d'efficacité.

#### **Dépenses obligatoires**

- Transformer en transferts directs l'aide que l'État fournit actuellement au système de sécurité sociale sous forme d'impôts affectés permettrait dans une large mesure d'atténuer les rigidités aujourd'hui observées dans les allocations budgétaires.
- Rendre plus contraignants les budgets de la sécurité sociale aiderait à mieux maîtriser les dépenses de santé.
- Afin que les individus et leurs régimes d'assurance privés soient davantage intéressés à la maîtrise des coûts, il faudrait rendre plus universel l'accès à la couverture de base, comme le prévoit le gouvernement à l'heure actuelle, mais il serait également souhaitable de transférer une part accrue des coûts totaux aux régimes complémentaires.
- Concernant la réforme des retraites, voir OCDE, 2003, fin du chapitre II.

68. Bien entendu, ces réformes institutionnelles ne sauraient à elles seules générer les économies nécessaires pour assurer la soutenabilité des dépenses publiques. A cet égard, la réforme en cours des systèmes de retraite et de santé jouera un rôle critique. Comme le démontrent clairement les simulations



présentées dans OCDE, 2003, chapitre I, faute de réaliser les économies prévues par les autorités d'ici à 2020, l'économie sera soumise à de fortes tensions. Au demeurant, si ambitieuses que soient ces propositions, ce n'est là qu'un début et il faut faire beaucoup plus pour rétablir l'équilibre des régimes de retraite.

69. La réforme de la santé revêtira aussi de l'importance. Plusieurs propositions aujourd'hui à l'étude, notamment la décentralisation, l'extension de la couverture complémentaire et peut-être une réduction de la gamme des services fournis, contribueraient à ralentir la progression des coûts. Cependant, elles ne durcissent guère la contrainte budgétaire du système ; à cet égard, l'*Étude économique* de 1999 avait formulé un certain nombre de suggestions qui demeurent pertinentes. S'agissant du budget de l'État, le nouveau cadre budgétaire peut contribuer à freiner la croissance des dépenses et à les rendre plus efficaces. Afin de maximiser les chances de réussite de cette réforme, il faudra maintenir le niveau élevé de soutien politique et d'adhésion de la part de tous les responsables des dépenses publiques (y compris les députés) dont elle a bénéficié jusqu'ici.

70. Les défis budgétaires que doit relever la France dans les années à venir sont considérables et exigeront d'importants ajustements budgétaires. La démarche finalement retenue sera sans aucun doute différente de celle que l'on vient d'esquisser, mais elle visera nécessairement les mêmes problèmes. Quelle que soit la forme qu'elles revêtiront, des réformes dans ce sens pourraient dans une large mesure permettre à la France de relever ses défis futurs avec un minimum de perturbations et en maintenant un niveau élevé de services publics.

## DÉFINITION DES ABRÉVIATIONS

<b>ACOSS</b>	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
<b>APA</b>	Allocation personnalisée d'autonomie
<b>APE</b>	Agence des participations de l'État
<b>BAPSA</b>	Budget annexe des prestations sociales agricoles
<b>CADES</b>	Caisse d'amortissement de la dette sociale
<b>CNAF</b>	Caisse nationale d'allocations familiales
<b>CNAM</b>	Caisse nationale d'assurance maladie
<b>CNAVTS</b>	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
<b>COG</b>	Conventions d'objectifs et de gestion
<b>COR</b>	Conseil d'orientation des retraites
<b>CSG</b>	Contribution sociale généralisée
<b>EDF</b>	Compagnie d'Électricité de France
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPIC</b>	Établissement public de caractère industriel et commercial
<b>FCAATA</b>	Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
<b>FCATA</b>	Fonds commun des accidents du travail agricole
<b>FIP</b>	Fonds d'initiative de proximité
<b>FOREC</b>	Fonds de financement de cotisations patronale de sécurité sociale
<b>FRR</b>	Fonds de réserve pour les retraites
<b>FSV</b>	Fonds de solidarité vieillesse
<b>GDF</b>	Compagnie du Gaz de France
<b>IGF</b>	Inspection générale des finances
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>LOLF</b>	Loi organique relative aux lois de finances
<b>MINEFI</b>	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
<b>ONDAM</b>	Objectif national de dépenses d'assurance-maladie
<b>PEE</b>	Plan d'épargne entreprise
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PLF</b>	Projet de loi des finances
<b>PLFSS</b>	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
<b>RFF</b>	Réseau ferré de France
<b>SNCF</b>	Société nationale des chemins de fer
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNEDIC</b>	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
<b>URSSAF</b>	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

## BIBLIOGRAPHIE

- CHARPIN, J.M. (1999),  
*L'Avenir de nos Retraites*, Rapport du Commissaire au Plan au Premier Ministre, La Documentation Française, Paris.
- CHEVAUCHEZ, B. (2002),  
 "Government budgeting and accounting reforms in France", in *Models of Public Budgeting and accounting Reform*, OECD.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (2002),  
*Effet de serre : modélisation économique et décision publique*, mars.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (2002),  
 Avenirs des métiers, novembre.
- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (2001),  
 "Retraites : renouveler le contrat social entre les générations — Orientations et débats", *Premier rapport*, La Documentation Française, Paris.
- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (2001b),  
*Âge et Travail*, La Documentation Française, Paris.
- COUR DES COMPTES (2002),  
 La sécurité sociale.
- CREPON, B., R. Desptatz (2001),  
 "Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires", *ÉCONOMIE ET STATISTIQUE*, n° 348.
- DOCTEUR, E. et H. OXLEY (2003),  
*Health care systems: Lessons from the reform experience*.
- ECONOMIC POLICY COMMITTEE OF THE EUROPEAN COMMISSION (2000) *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and the possible indicators of the long-term sustainability of public finances*, Commission européenne, Bruxelles.
- FMI (2002),  
*Article IV Consultation*.
- INSEE (2002),  
 "L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dix dernières années" dans *L'Économie française: Édition 2002-2003*, INSEE, Paris.

ECO/WKP(2004)32

MARINI, P. (2002),

“Rapport général au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2003 adopté par l’Assemblée nationale”, Volume n° 1, novembre, Paris.

MARLIER, E., M. Cohen-Solal (2002),

"Social Benefits and their redistributive effect in the EU", *EUROSTAT Statistics in Focus, Theme 3-9*, EUROSTAT.

OCDE (2001),

*Études économiques : France.*

OCDE (2003),

*Études économiques : France.*

## WORKING PAPERS

The full series of Economics Department Working Papers can be consulted at [www.oecd.org/eco/Working\\_Papers/](http://www.oecd.org/eco/Working_Papers/)

- 408. *Russian Industrial Restructuring: Trends in Productivity, Competitiveness and Comparative Advantage*  
(October 2004) Rudiger Ahrend
- 407. *Improving the Capacity to Innovate in Germany*  
(October 2004) Andrés Fuentes, Eckhard Wurzel and Margaret Morgan
- 406. *Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes*  
(October 2004) Kwang-Yeol Yoo and Alain de Serres
- 405. *The Reform of the Health Care System in Portugal*  
(October 2004) Stéphanie Guichard
- 404. *Accounting for Russia's Post-Crisis Growth*  
(October 2004) Rudiger Ahrend
- 403. *Restructuring Russia's Electricity Sector: Towards Effective Competition or Faux Liberalisation?*  
(October 2004) William Tompson
- 402. *Russia's Gas Sector: The Endless Wait for Reform?*  
(September 2004) Rudiger Ahrend and William Tompson
- 401. *One Money, One Cycle? Making Monetary Union a Smoother Ride*  
(September 2004) Peter Hoeller, Claude Giorno and Christine de la Maisonneuve
- 400. *Modelling Cyclical Divergence in the Euro Area: The Housing Channel*  
(September 2004) Paul van den Noord
- 399. *Product Market Competition and Economic Performance in Korea*  
(August 2004) Yongchun Baek, Randall Jones and Michael Wise
- 398. *Product Market Competition and Economic Performance in the United States*  
(July 2004) Hannes Suppanz, Michael Wise and Michael Kiley
- 397. *Saving Behaviour and the Effectiveness of Fiscal Policy*  
(July 2004) Luiz de Mello, Per Mathis Kongsrud and Robert Price
- 396. *The impact of exchange rate regimes on real exchange rates in South America, 1990-2002*  
(June 2004) Anne-Laure Baldi and Nanno Mulder
- 395. *How Market Imperfections and Trade Barriers Shape Specialisation: South America vs. OECD*  
(June 2004) Joaquim Oliveira Martins and Tristan Price
- 394. *Housing Markets, Wealth and the Business Cycle*  
(June 2004) Pietro Catte, Nathalie Girouard, Robert Price and Christophe André
- 393. *Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Saving Plans*  
(June 2004) Pablo Antolin, Alain de Serres and Christine de la Maisonneuve
- 392. *Enhancing Income Convergence in Central Europe after EU Accession*  
(June 2004) Patrick Lenain and Lukasz Rawdanowicz

391. *Asset Price Cycles, “One-Off” Factors and Structural Budget Balances*  
(June 2004) Nathalie Girouard and Robert Price
390. *Channels for Narrowing the US Current Account Deficit and Implications for Other Economies*  
(May 2004) Anne-Marie Brook, Franck Sédillot and Patrice Ollivaud
389. *Product Market Competition and Economic Performance in Norway*  
(May 2004) Jens Høj and Michael Wise.
388. *Product Market Competition and Economic Performance in Sweden*  
(May 2004) Deborah Roseveare, Martin Jørgensen and Lennart Goranson
387. *Product Market Competition and Economic Performance in Japan*  
(May 2004) Jens Høj and Michael Wise
386. *Migration and Integration of Immigrants in Denmark*  
(May 2004) Deborah Roseveare and Martin Jørgensen
385. *Factors Driving Risk Premia*  
(April 2004) Torsten Sløk and Mike Kennedy
384. *Rationalising Public Expenditure in the Slovak Republic*  
(March 2004) Rauf Gönenç and Peter Walkenhorst
383. *Product Market Competition and Economic Performance in Switzerland*  
(March 2004) Claude Giorno, Miguel Jimenez and Philippe Gugler
383. *Concurrence sur les Marchés de Produits et Performance Économique en Suisse*  
(Mars 2004) Claude Giorno, Miguel Jimenez and Philippe Gugler
382. *Differences in Resilience between the Euro-Area and US Economies*  
(March 2004) Aaron Drew, Mike Kennedy and Torsten Sløk
381. *Product Market Competition and Economic Performance in Hungary*  
(March 2004) Carl Gjersem, Philip Hemmings and Andreas Reindl
380. *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*  
(February 2004) Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam and Robert Price
379. *Is there a Change in the Trade-Off between Output and Inflation at Low or Stable Inflation Rates?  
Some Evidence in the Case of Japan*  
(February 2004) Annabelle Mourougane and Hideyuki Ibaragi
378. *Policies bearing on product market competition and growth in Europe*  
(January 2004) Carl Gjersem
377. *Reforming the Public Expenditure System in Korea*  
(December 2003) Young-Sook Nam and Randall Jones
376. *Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries*  
(December 2003) Florence Jaumotte
375. *Fiscal Relations Across Government Levels*  
(December 2003) Isabelle Joumard and Per Mathis Kongsrud