

## AMÉLIORER LE RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES : L'EXPÉRIENCE DES PAYS DE L'OCDE

Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam et Robert Price

### TABLE DES MATIÈRES

Introduction et synthèse .....	126
Déterminants des tendances et niveaux récents des dépenses publiques .....	128
La hausse prolongée des ratios de dépenses publiques s'est modérée depuis le milieu des années 90 .....	128
Les différences de niveau des dépenses d'un pays à un autre reflètent en partie l'organisation du système de prestations sociales .....	131
Les pressions sur les dépenses publiques vont probablement s'intensifier .....	134
Accroître la réactivité du processus budgétaire aux priorités .....	135
Contrôler plus efficacement la croissance des dépenses publiques .....	137
Ancrer le processus budgétaire dans une perspective à moyen terme .....	142
Réduire la fragmentation budgétaire et augmenter la transparence .....	145
Réformer les pratiques de gestion pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques .....	149
Mise en œuvre de méthodes de gestion axées sur les résultats .....	150
Réformer la gestion des ressources humaines .....	154
Développer les signaux de marché pour les prestations financées par les administrations publiques.....	156
Favoriser la concurrence dans le segment des biens financés par les administrations publiques .....	157
Instaurer des redevances d'utilisation pour contenir une demande excessive .....	170
Notes .....	176
Bibliographie .....	183

---

Cet article est une version révisée d'un document préparé pour une réunion du Groupe de travail n° 1 du Comité de politique économique de l'OCDE qui s'est tenue les 16 et 17 octobre 2003. Les auteurs remercient les participants à cette réunion, mais aussi Jean-Philippe Cotis, Jørgen Elmeskov, Michael P. Feiner, Christopher Heady, Peter Hoeller, Hannes Suppanz et de nombreux autres collègues pour leurs utiles commentaires. Ils expriment aussi leur reconnaissance à Chantal Nicq pour son assistance statistique. Les opinions exprimées ici n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'OCDE.

---

## INTRODUCTION ET SYNTHÈSE

Les dépenses publiques en proportion du PIB ont augmenté régulièrement dans la zone OCDE jusqu'au milieu des années 90, mais cette tendance s'est atténuée depuis. L'augmentation des dépenses résultant du développement continu des programmes sociaux a été en partie compensée par des facteurs temporaires ou ponctuels. Cependant, il est probable que les pressions sur les dépenses publiques vont s'intensifier, notamment sous l'effet du vieillissement des populations. Bien que les dépenses publiques aient un rôle à jouer dans la poursuite des grands objectifs nationaux (par exemple soutenir les gains de productivité et les perspectives de croissance, ou promouvoir l'équité), la plupart des économies de l'OCDE ne peuvent pratiquement plus accroître leurs recettes fiscales ou leur endettement pour financer des dépenses plus élevées. Dans une telle situation, il est nécessaire d'engager des réformes susceptibles d'infléchir la croissance des dépenses publiques tout en augmentant leur rapport coût-efficacité. Cet article décrit une stratégie de réforme allant dans ce sens et s'appuyant sur des études détaillées consacrées à plus des deux tiers des pays de l'OCDE<sup>1</sup>. Trois principaux champs d'action sont identifiés : le processus budgétaire, les pratiques en matière de gestion et l'utilisation des mécanismes du marché pour la prestation des services publics.

Pour améliorer l'efficacité du *processus budgétaire*, de nombreux pays ont, depuis la seconde moitié des années 90, adopté des règles budgétaires ou renforcé celles dont ils s'étaient déjà dotés, soit directement en limitant les dépenses, soit indirectement en s'engageant à ne pas augmenter les impôts ou en plafonnant le solde budgétaire ou la dette. Cependant, pour pouvoir être utilisées de façon efficace, ces règles doivent s'accompagner de principes budgétaires et d'institutions propres à assurer une affectation efficace des ressources financières entre les programmes de dépenses. En particulier, il faut établir des plans à plus long terme, à la fois pour prendre correctement en compte les coûts futurs associés aux programmes actuels de dépenses et pour éviter les ajustements de dépenses arbitraires à court terme. Pour être vraiment efficace, la planification budgétaire à moyen terme doit s'accompagner d'une réduction de la fragmentation des budgets (en incorporant les dépenses fiscales dans le cadre budgétaire et en surveillant plus étroitement les fonds extrabudgétaires et les engagements conditionnels, comme ceux qui découlent des garanties de crédit et des régimes publics de retraite, par exemple) et en mettant davantage l'accent sur les résultats auxquels aboutissent les dépenses publiques.

La réforme des *pratiques en matière de gestion* s'est traduite par la mise en œuvre de méthodes de gestion fondée sur les performances dans plusieurs pays de l'OCDE, les autorités définissant des objectifs en termes de produits et de résultats, tandis que les gestionnaires décident des meilleurs moyens d'atteindre ces objectifs. Cependant, d'importantes difficultés de mise en œuvre se sont présentées dans ce domaine. En particulier, il est indispensable d'identifier de bons indicateurs de performance et de mettre au point des mécanismes d'incitation appropriés pour encourager les entités publiques à atteindre les résultats souhaités, si l'on veut que ces nouvelles méthodes de gestion publique soient couronnées de succès. Parallèlement, face au besoin constant d'adaptation des compétences à une demande changeante, de nombreux pays de l'OCDE se sont attelés à une réforme de la gestion des ressources humaines en introduisant une plus grande flexibilité au niveau du statut et de la rémunération des employés du secteur public. L'introduction de dispositifs de rémunération au mérite est peut-être l'élément le plus controversé de cette transition.

Les *signaux du marché* ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques. Sur le plan de l'offre, les pressions concurrentielles peuvent être renforcées afin de contraindre les prestataires de services financées sur fonds publics à améliorer leur efficacité tout en répondant mieux aux besoins des citoyens. Plusieurs instruments peuvent être utilisés à cette fin : étalonnage concurrentiel (*benchmarking*), externalisation au moyen d'appels d'offres ouverts et transparents, et possibilité, pour les utilisateurs, de choisir entre différents fournisseurs grâce par exemple à l'utilisation de chèques-services. Cependant, si les prix ne donnent pas les signaux appropriés aux usagers, la demande de prestations financées sur fonds publics risque d'être stimulée par une offre de services de meilleure qualité et plus diversifiés. Pour éviter un effet défavorable sur les finances publiques, il pourra se révéler nécessaire de mettre en place des redevances d'utilisation ou d'en augmenter le montant. Cela étant, dans l'utilisation des signaux du marché, des choix difficiles peuvent s'avérer nécessaires entre les objectifs d'efficacité et les objectifs d'équité, soit parce que les redevances d'utilisation empêchent certains groupes d'accéder à des services publics, soit parce que les mécanismes de rémunération des prestataires incitent ceux-ci à se concentrer sur les segments les plus lucratifs du marché (« écrémage »).

Ces considérations ont donné naissance à une série de recommandations de politique économique dans les examens par pays qui ont été simplifiées et regroupées dans les trois grands ensembles thématiques susmentionnés (voir leur présentation synoptique aux tableaux 2, 5 et 6). L'absence de recommandation explicite dans un domaine particulier ne signifie pas qu'un pays a déjà adopté la démarche appropriée, mais peut au contraire signaler qu'il convient de traiter au préalable des problèmes plus importants. À l'inverse, lorsque des recommandations d'amélioration ont été fournies, il se peut que le processus de

réforme soit déjà très avancé, voire achevé depuis que l'examen du pays a été effectué<sup>2</sup>.

## **DÉTERMINANTS DES TENDANCES ET NIVEAUX RÉCENTS DES DÉPENSES PUBLIQUES**

### **La hausse prolongée des ratios de dépenses publiques s'est modérée depuis le milieu des années 90**

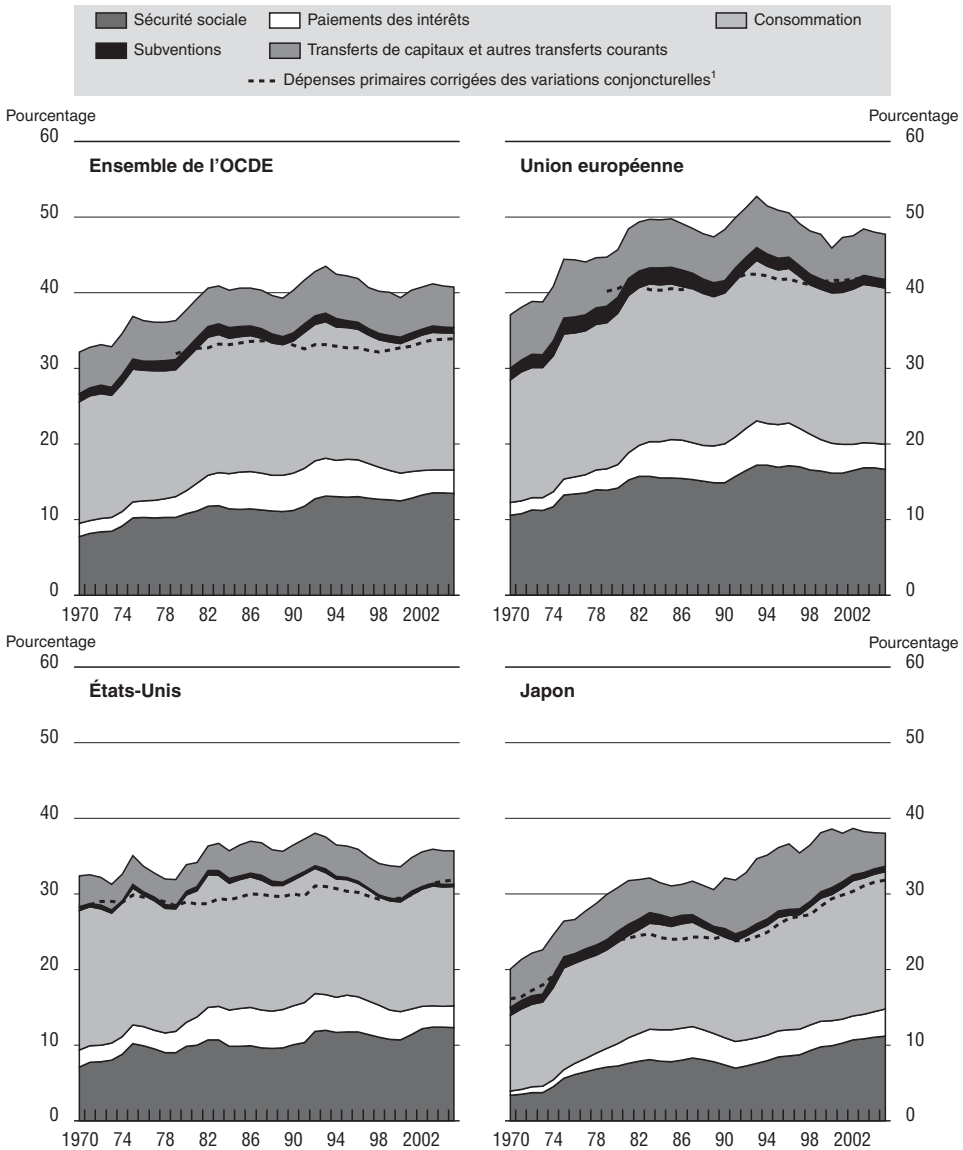
Après avoir augmenté régulièrement pendant plusieurs décennies, le ratio des dépenses publiques par rapport au PIB a légèrement diminué depuis 1993 dans la zone OCDE, pour s'établir à un peu plus de 41 pour cent en 2003 (graphique 1). Cette évolution s'observe dans de nombreux pays de l'OCDE, à l'exception notable de la Corée et du Japon. Il n'y a cependant pas de quoi pavoiser, car la baisse des dépenses publiques en proportion du PIB s'explique dans une large mesure par la forte expansion de l'activité économique et de l'emploi qui s'est produite pendant la deuxième moitié des années 90 et s'est traduite par une diminution des transferts aux ménages. Abstraction faite des variations conjoncturelles, les dépenses primaires des administrations publiques sont restées à peu près constantes dans l'ensemble de la zone OCDE.

### ***Plusieurs facteurs ponctuels ou transitoires ont freiné les pressions exercées sur les dépenses publiques...***

Bien que quelques gouvernements aient mis en œuvre d'ambitieuses réformes visant à assurer la viabilité budgétaire, la constance du taux corrigé des variations conjoncturelles est largement imputable à un ou plusieurs facteurs ponctuels ou transitoires qui ont temporairement compensé les pressions sous-jacentes qui s'exercent de manière plus persistante sur les dépenses publiques. Les principaux facteurs en question ont été les suivants :

- *Une baisse du coût du service de la dette.* Le processus de désinflation s'est progressivement traduit par une baisse des taux d'intérêt nominaux et réels, ce qui a contribué à une réduction du coût du service de la dette en particulier dans les économies fortement endettées qui ont été les membres fondateurs de l'Union économique et monétaire. Les dépenses relatives au service de la dette sont actuellement à un niveau historiquement bas mais devraient augmenter à mesure de la remontée des taux d'intérêt.
- *Les privatisations et les restructurations des entreprises publiques.* L'emploi des recettes tirées des privatisations pour réduire la dette publique a contribué à faire reculer le coût du service de la dette (par exemple en Italie, au Mexique et au Royaume-Uni). En outre, les subventions accordées aux entreprises ont baissé dans de nombreux pays de l'OCDE (et notamment en France, en Grèce,

Graphique 1. Tendances des dépenses publiques générales  
En pourcentage du PIB



Note : À compter de 2003, les données reposent sur des estimations et des prévisions de l'OCDE.

1. Exprimé en pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE.

en Islande, en Italie, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suède).

- Le « *dividende de la paix* » s'est traduit par une baisse régulière des dépenses militaires jusqu'à la fin des années 90. Dans le cas des États-Unis, ces dépenses sont tombées à 3 pour cent du PIB en 2000, à comparer au niveau record de plus de 6 pour cent du milieu des années 80. Une évolution parallèle mais moins ample a été observée dans différents pays de l'OCDE. Le dividende s'est partiellement inversé après les attentats terroristes du 11 septembre 2001. En 2002, les dépenses militaires mondiales ont été supérieures de 14 pour cent, en termes réels, à leur plancher de la période de l'après guerre froide atteint en 1998 ; c'est aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni que les hausses ont été les plus marquées<sup>3</sup>.
- Les actions discrétionnaires se sont souvent appuyées sur des interventions ponctuelles telles que des gels des embauches et des salaires dans le secteur public (Espagne, Grèce, Italie, République tchèque et République slovaque) et des suppressions ou des reports de dépenses d'équipement (Espagne, Italie, Portugal et République tchèque). Ces interventions sont souvent suivies d'une période de « rattrapage »<sup>4</sup>.

### **... résultant de l'expansion continue des prestations sociales**

Ces deux dernières décennies, les systèmes de prestations sociales ont continué de subir une intense pression : les dépenses consacrées aux retraites, aux programmes de lutte contre la pauvreté et aux principaux biens d'intérêt social (l'éducation et la santé) ont affiché au cours de cette période une tendance qui est demeurée clairement à la hausse.

- Les pressions démographiques, conjuguées à la maturation des systèmes publics de retraite, ont suscité entre le début des années 80 et la fin des années 90 des hausses de plus de deux points de pourcentage du ratio des prestations vieillesse au PIB dans plus du tiers des pays de l'OCDE<sup>5</sup>. Simultanément, des programmes de préretraite, d'invalidité et de chômage ont souvent été utilisés comme moyens de sortie anticipée de la population active (Allemagne, France, Finlande, Italie, Norvège et Pologne).
- De nouveaux dispositifs de lutte contre la pauvreté ont été introduits, cependant que des dispositifs existants étaient parfois rendus plus généreux (par exemple par l'intermédiaire d'un revenu minimum garanti en France, en Italie et au Portugal ; par l'extension à tous les enfants d'âge préscolaire des prestations enfance versées aux familles à faible revenu au Japon ; par la création d'un droit aux prestations sociales en Corée ; et par la création et l'extension d'un programme innovant de lutte contre la pauvreté au Mexique)<sup>6</sup>. En parallèle, plusieurs pays ont introduit des dispositions facilitant le retour

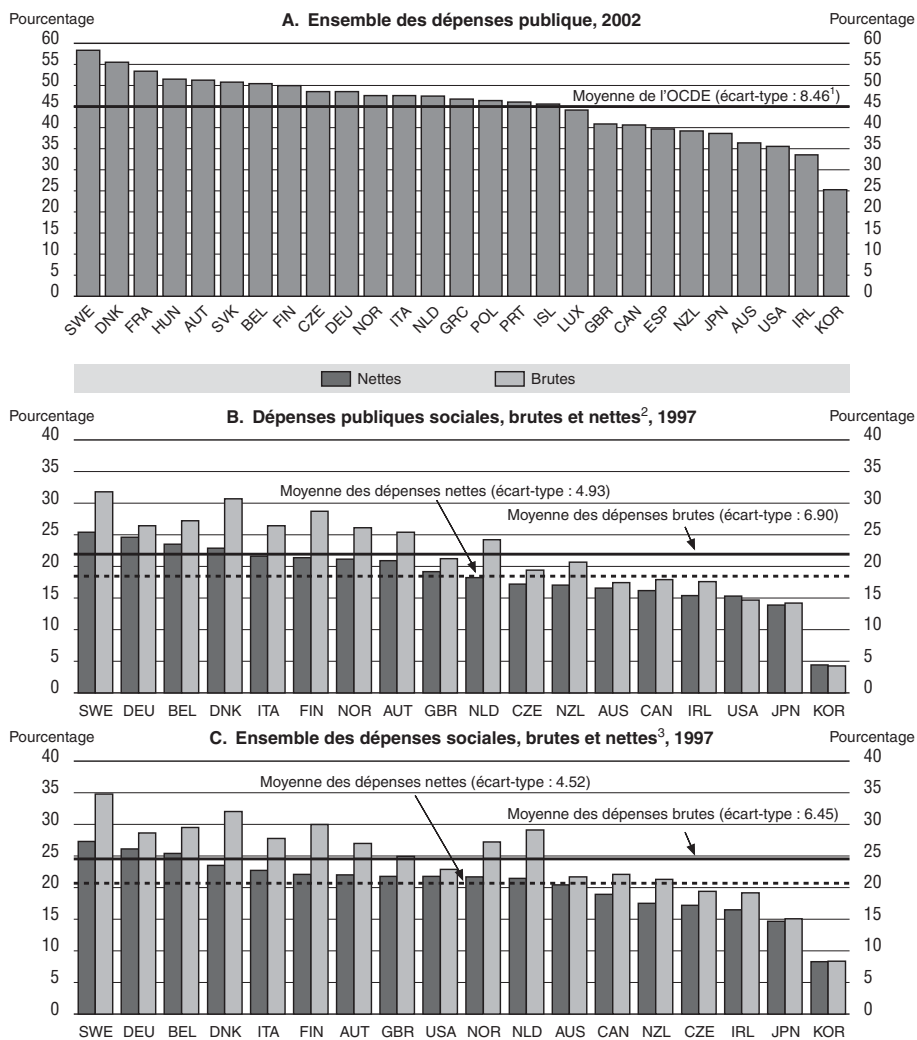
à l'emploi des chômeurs bénéficiant de prestations sociales (États-Unis, Finlande, France et Royaume-Uni). D'un autre côté, plusieurs pays, dont la Nouvelle-Zélande et la Suède, ont mis en œuvre au cours des années 90 des mesures de compression des dépenses sociales consistant à réduire les taux des prestations et à rendre plus restrictives les conditions d'éligibilité.

- Dans le secteur des soins de santé, le changement technologique et la demande croissante d'accès à de nouvelles formes de soins ont exercé sur les dépenses des pressions venant s'ajouter à celles découlant du vieillissement de la population<sup>7</sup>. Ce phénomène démographique a aussi conduit à une augmentation des dépenses au titre des services destinés aux personnes âgées et handicapées, notamment en Australie, en Finlande, en Norvège, aux Pays-Bas et en Suède.
- Dans le secteur de l'éducation, les dépenses ont aussi poursuivi la progression qu'elles avaient entamée au milieu des années 90 dans la plupart des pays de l'OCDE, même si la population en âge d'aller à l'école a reculé dans plusieurs d'entre eux (et en particulier en Espagne, en Grèce, au Japon et en Pologne)<sup>8</sup>. Cette progression constante a partiellement reflété l'expansion de l'éducation primaire dans certains pays (Norvège, Suède), consentie dans l'espoir d'une forte rentabilité sociale d'une instruction précoce, ainsi que la hausse des dépenses des prestations familiales (par exemple des services formels de garde d'enfants) constatée depuis le début des années 80 dans plusieurs pays (Danemark, Finlande, France et Norvège).

### **Les différences de niveau des dépenses d'un pays à un autre reflètent en partie l'organisation du système de prestations sociales**

Les taux des dépenses publiques en proportion du PIB des grands pays de l'OCDE montrent des différences marquées : les pays scandinaves et la majorité des pays de l'Europe continentale ont des taux supérieurs à la moyenne de l'OCDE, tandis que ceux de l'Australie, de la Corée, des États-Unis, du Japon et de la Nouvelle-Zélande lui sont inférieurs (graphique 2, partie A). Il convient cependant de prendre différents facteurs en compte lorsqu'on procède à des comparaisons internationales (encadré 1). La nature et la couverture du système d'assurance et d'assistance sociales revêtent une importance particulière<sup>9</sup>. Les données brutes des dépenses publiques peuvent ne pas traduire l'ampleur relative réelle de l'« effort social » d'un pays parce que les dispositions fiscales à vocation sociales ne sont pas prises en compte. Lorsqu'on procède à de telles corrections pour obtenir des données nettes sur les dépenses publiques sociales (graphique 2, partie B) et que l'on prend également en compte le recours aux systèmes d'assurance privés (dont certains sont obligatoires), les écarts de niveau de dépenses d'un pays à l'autre sont nettement moins prononcés. Globalement, la dispersion du taux des

Graphique 2. Comparaison des ratios dépenses publiques/PIB dans les pays de l'OCDE



1. L'écart-type a été calculé sur la base des seules données des pays des parties B et C du graphique.
  2. Les dépenses publiques sociales nettes sont égales aux dépenses publiques sociales brutes diminuées des impôts directs et cotisations sociales assis sur les prestations publiques et des impôts indirects sur la consommation privée financée par des transferts monétaires nets, et augmentées des allègements d'impôts à caractère social (hors retraites).
  3. L'ensemble des dépenses sociales englobe les dépenses publiques sociales et les programmes privés qui ont un but social et concourent au principe de répartition.
- Source : OCDE ; Adema (2001).

### Encadré 1. Problèmes de mesure des dépenses publiques pour les comparaisons internationales

Il est difficile de faire des comparaisons internationales robustes à partir des données de finances publiques, qu'il s'agisse du niveau ou de la composition des dépenses publiques. On devra tenir compte en particulier des aspects suivants :

- Le recours variable des pays aux *dépenses fiscales* au lieu et place de dépenses directes. Dans certains pays, les dépenses fiscales sont considérables. A titre d'exemple, aux États-Unis, les allègements fiscaux relatifs à l'impôt sur le revenu ont représenté quelque 8 pour cent du PIB au niveau fédéral en 2002, tandis qu'au Danemark et en Suède, les dépenses fiscales totales avoisinaient 5 pour cent du PIB. Il est toutefois difficile d'ajuster complètement les données de finances publiques en conséquence, car il n'existe pas d'informations cohérentes sur le montant des dépenses fiscales dans les différents pays, en raison essentiellement de l'absence d'un cadre opérationnel convenu pour la mesure des dépenses fiscales<sup>1</sup>.
- *L'imposition des prestations sociales*. Dans certains pays de l'OCDE (Italie et pays scandinaves), les transferts sont soumis *grosso modo* au même régime fiscal que le revenu salarial, tandis que dans d'autres (Allemagne, Autriche, Mexique et Portugal pour les indemnités de chômage ; Allemagne et Portugal pour les prestations de maladie), ils sont pour l'essentiel défiscalisés. Pour un montant donné de transferts sociaux nets versés par le secteur public et perçus par les ménages, le niveau des dépenses publiques brutes sera plus élevé dans le premier groupe de pays. Des différences de niveaux des impôts indirects viennent souvent s'ajouter à celles résultant des impôts sur le revenu, la proportion du produit des prestations qui revient indirectement à l'État par le biais des impôts sur la consommation étant beaucoup plus élevée dans les pays européens qu'en Australie, au Canada, en Corée, aux États-Unis et au Japon. Adema (2001) donne des estimations des dépenses publiques sociales nettes, correction faite de l'impact de l'imposition des transferts sociaux et des allègements fiscaux à caractère social ainsi que des impôts indirects (voir graphique 2).
- Le recours aux *régimes d'assurance privés* (obligatoires et/ou volontaires) pour les retraites, l'assurance-chômage et/ou les soins de santé. Les pensions de retraite calculés sur la base des contributions pendant les périodes d'activité, qui font partie intégrante des systèmes publics de retraite dans un grand nombre de pays (dont l'Espagne et la France), sont presque entièrement organisés sous la forme de fonds de pension privés au Danemark, bien qu'ils soient largement obligatoires par nature, puisque prévus par les conventions collectives. Les prestations associées à des cotisations obligatoires aux fonds d'assurance contrôlés et gérés par le secteur privé sont également importantes en Corée (il s'agit principalement des prestations de maladie) et en Suisse (assurance-maladie). En revanche, les prestations associées à des cotisations volontaires aux caisses de sécurité sociale (pour environ 1.2 pour cent du PIB en Allemagne en 2000) sont comptabilisées dans les dépenses publiques.

### Encadré 1. **Problèmes de mesure des dépenses publiques pour les comparaisons internationales** (suite)

- Le financement des projets par des *partenariats public-privé*, par opposition aux investissements publics classiques. Plusieurs pays recourent de plus en plus aux partenariats public-privé (PPP) pour financer des projets d'investissement (voir ci-après)<sup>2</sup>. En ce qui concerne les données sur les finances publiques, l'investissement public conventionnel est comptabilisé à la date où le projet est entrepris, alors que dans le cadre des partenariats public-privé, le coût est étalé sur une période beaucoup plus longue, en particulier lorsque des services d'exploitation des infrastructures sont achetés par l'État (c'est le cas de l'Initiative de financement privé au Royaume-Uni). On observe donc un recul passager des dépenses publiques dans les périodes où le recours au partenariat public-privé augmente.
- Le *recours aux garanties de prêts* comme substitut des transferts directs de capitaux ou des subventions. Les garanties émises par des entreprises publiques (comme en Pologne et en République tchèque) ne sont pas comptabilisées dans les dépenses des administrations publiques dans l'année où elles sont octroyées, alors qu'elles risquent d'être enregistrées comme passif si l'État assume la responsabilité intégrale de la dette future<sup>3</sup>.

1. Ainsi, les avantages fiscaux en faveur des personnes mariées sont souvent considérés comme un élément constitutif du système fiscal d'un pays, et non comme des dépenses fiscales. Or, ces avantages sont considérables dans un certain nombre de pays, dont l'Allemagne, les États-Unis, la France et l'Irlande, mais pratiquement inexistant dans d'autres (la Suède, par exemple).
2. Au Royaume-Uni, les investissements financés par des PPP ont représenté environ ½ pour cent du PIB durant l'exercice 2000-01.
3. En République tchèque, les engagements hors bilan ont augmenté très rapidement au cours de la décennie écoulée et représentent aujourd'hui près de 15 pour cent du PIB (Burns et Yoo, 2002). L'État s'attendait à devoir prendre en charge, dans le courant de 2001, les paiements d'intérêts ou de capital sur la quasi-totalité (35) des 39 garanties de prêts en cours fin 2000.

dépenses sociales nettes totales est inférieure de presque 50 pour cent à la dispersion des dépenses publiques brutes (graphique 2, partie C).

### **Les pressions sur les dépenses publiques vont probablement s'intensifier**

#### ***Le vieillissement aura de lourdes conséquences budgétaires...***

Au cours des prochaines décennies, le vieillissement progressif de la population exercera des pressions considérables sur les dépenses publiques dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE. Les dépenses au titre de la santé et des soins

aux personnes âgées sont les plus sensibles aux phénomènes démographiques, des prévisions très incertaines faisant apparaître une hausse moyenne de 3½ points de pourcentage de PIB au cours de la période 2000-50 (tableau 1 et Dang *et al.*, 2001)<sup>10</sup>. Les programmes publics de retraite représentent la plus grande partie des pressions restantes sur les dépenses publiques, en dépit des mesures déjà prises par beaucoup de pays de l'OCDE pour améliorer la viabilité à long terme de leur système public de retraite<sup>11</sup>. Ces réformes – dont les prévisions du tableau 1 tiennent compte, sauf pour les plus récentes – ne permettront toutefois d'absorber qu'une partie du fardeau supplémentaire. De surcroît, ces prévisions tablent souvent sur un accroissement des taux d'emploi par suite d'une augmentation des taux d'activité féminine. Elles ne tiennent pas compte du fait que la progression des taux d'activité et la diminution de la taille des familles risquent de limiter la possibilité pour celles-ci de s'occuper des enfants et des autres personnes à charge, ce qui entraînera des pressions croissantes pour une intervention des pouvoirs publics, en particulier dans les pays où la famille est encore le premier objet de protection sociale (Corée, Italie et Portugal, par exemple).

### **... tandis que l'investissement public devrait s'accroître**

Le développement de l'infrastructure publique est une priorité nationale dans les pays où elle est perçue comme déficiente à l'heure actuelle (Allemagne dans les nouveaux *Länder*, Hongrie, Irlande, Italie dans le *Mezzogiorno*, Mexique, Pologne et Royaume-Uni)<sup>12</sup>. L'investissement en faveur du développement durable peut être une autre source de hausse des dépenses publiques, en particulier dans les pays qui vont adhérer à l'Union européenne et qui devront à ce titre satisfaire à des normes environnementales minimales. Par exemple, les coûts des programmes en faveur de l'environnement en Pologne devraient dépasser 3 pour cent du PIB au cours des trois prochaines années.

## **ACCROÎTRE LA RÉACTIVITÉ DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE AUX PRIORITÉS**

Les stratégies destinées à contenir la croissance des dépenses et à mieux gérer les priorités entre les programmes de dépenses reposent sur trois orientations :

- Des règles budgétaires – consistant à appliquer diverses limites aux déficits budgétaires, aux dépenses, aux impôts ou à la dette – ont été instaurées ou renforcées au cours de la dernière décennie dans de nombreux pays de l'OCDE de manière à faciliter l'assainissement des finances publiques et à enrayer la montée des dépenses des administrations publiques. Elles sont cependant difficiles à mettre en œuvre tout au long du cycle, et l'expérience des pays de l'OCDE donne à penser qu'elles n'entraînent pas à elles seules une allocation efficiente des fonds aux divers programmes de dépenses si les décideurs perdent de vue les coûts futurs de leurs décisions.

**Tableau 1. Dépenses publiques liées à l'âge**  
Niveaux en pourcentage du PIB, variations en points de pourcentage

	Ensemble des dépenses liées à l'âge		Retraite vieillesse		Programmes de préretraite		Soins de santé et maladies de longue durée		Prestations enfance/familiales et éducation	
	Partie A		Partie B		Partie C		Partie D		Partie E	
	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation
	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50
Australie	16.7	5.6	3.0	1.6	0.9	0.2	6.8	6.2	6.1	-2.3
Autriche <sup>1</sup>	16.2	5.4	9.5	2.2	..	..	5.8	3.1	..	..
Belgique	22.0	4.6	8.8	3.3	1.1	0.1	6.1	2.4	6.0	-1.3
Canada	17.8	8.7	5.1	5.8	..	..	6.3	4.2	6.4	-1.3
Rép. tchèque	22.2	8.1	7.8	6.8	1.8	-0.7	6.6	3.2	6.0	-1.2
Danemark <sup>2</sup>	30.7	6.5	6.1	2.7	4.0	0.2	8.0	3.5	6.3	0.0
Finlande	17.5	8.6	8.1	4.8	3.1	-0.1	6.2	3.9	..	..
France <sup>3</sup>	..	..	12.1	3.9	..	..	..	..	..	..
Allemagne	18.7	7.5	11.8	5.0	..	..	6.9	2.5	..	..
Hongrie <sup>4</sup>	7.1	1.6	6.0	1.2	1.2	0.3	..	..	..	..
Italie	19.7	1.8	14.2	-0.3	..	..	5.5	2.1	..	..
Japon	13.3	5.6	7.9	0.6	..	..	5.4	5.0	..	..
Corée	3.1	8.5	2.1	8.0	0.3	0.0	0.7	0.5	..	..
Pays-Bas <sup>5</sup>	19.0	9.0	5.2	4.8	1.2	0.4	7.2	3.8	5.4	0.0
Nlle-Zélande	17.7	8.2	4.8	5.7	..	..	5.7	3.8	7.2	-1.3
Norvège	17.9	13.4	4.9	8.0	2.4	1.6	5.2	3.2	5.5	0.5
Pologne <sup>4</sup>	12.2	-2.6	10.8	-2.5	1.4	-0.1	..	..	..	..
Espagne	..	..	9.4	8.0	..	..	..	..	..	..
Suède	29.7	3.3	9.2	1.6	1.9	-0.4	8.8	3.3	9.8	-1.2
Royaume-Uni	16.3	0.9	4.3	-0.7	..	..	6.3	2.5	5.7	-0.9
États-Unis	11.1	5.5	4.4	1.8	0.2	0.3	2.6	4.4	3.9	-1.0
<b>Moyenne des pays ci-dessus<sup>6</sup></b>	<b>17.3</b>	<b>5.8</b>	<b>7.4</b>	<b>3.4</b>	<b>1.6</b>	<b>0.2</b>	<b>5.9</b>	<b>3.4</b>	<b>6.2</b>	<b>-0.9</b>
<b>Moyenne des pays engageant tous les types de dépenses ou presque</b>	<b>18.6</b>	<b>7.0</b>	<b>5.7</b>	<b>4.2</b>	<b>1.7</b>	<b>0.2</b>	<b>5.9</b>	<b>3.5</b>	<b>6.2</b>	<b>-0.9</b>
Portugal <sup>7</sup>	15.6	4.3	8.0	4.5	2.5	-0.4	..	..	..	..

1. Les dépenses totales liées à l'âge comprennent d'autres dépenses liés à l'âge qui ne répondent pas aux définitions des parties B à E. Ceci représente 0.9 pour cent du PIB en 2000 et augmente de 0.1 point de pourcentage au cours de la période menant à 2050.
2. Le total comprend d'autres dépenses liées à l'âge non classables dans les autres rubriques. Ceci représente 6.3 points de pourcentage en 2000 et augmente de 0.2 point de pourcentage entre 2000 et 2050.
3. Pour la France, la dernière année disponible est 2040.
4. Le total ne comprend que les dépenses de retraite vieillesse et les programmes de préretraite.
5. Les programmes de préretraite ne couvrent que les dépenses concernant des personnes âgées de 55 ans et plus.
6. La moyenne de l'OCDE exclut les pays où l'information est indisponible, ainsi que le Portugal qui est moins comparable que d'autres pays.
7. Le Portugal a fourni une estimation de l'ensemble des dépenses liées à l'âge, mais pas le détail de tous les postes de dépenses.

Source : OCDE (2001c).

- Un renforcement de l'orientation à moyen terme du processus budgétaire peut contribuer à atténuer ces problèmes en identifiant à la fois les effets et les coûts actuels et futurs associés aux programmes de dépenses.
- Des réformes se sont avérées nécessaires pour que l'allocation des fonds publics reflète mieux les priorités d'action. Ces réformes ont visé en particulier à améliorer la transparence en matière de coûts et de résultats des programmes de dépenses et à réduire la fragmentation budgétaire.

Ces trois composantes de la réforme sont étroitement imbriquées et ont des effets complémentaires sur le processus d'établissement des priorités. Les pays introduisant des plafonds de dépenses et/ou des méthodes descendantes (top-down) de budgétisation ont dû également déployer d'importants efforts pour réduire la fragmentation budgétaire, améliorer la transparence budgétaire et ancrer le processus budgétaire dans une optique à moyen terme. Le tableau 2 contient un résumé succinct des recommandations par pays formulées dans les différents examens par pays.

## **Contrôler plus efficacement la croissance des dépenses publiques**

### *Les contraintes de dépenses peuvent être explicites ou indirectes...*

Depuis le début des années 90, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté une forme de règle budgétaire ou renforcé les règles existantes, avec pour objectif de préserver la viabilité budgétaire (tableau 3)<sup>13</sup>. Des objectifs de dépenses impliquant un plafonnement explicite des dépenses publiques ont été instaurés ou durcis dans un certain nombre de pays (notamment l'Espagne, les États-Unis jusqu'en 2002, la Finlande, le Japon, la Suède et la Suisse). Dans plusieurs autres pays, des objectifs de déficit et/ou des plafonds d'imposition ont exercé une contrainte indirecte sur la dépense publique. Au Danemark, par exemple, la combinaison d'un gel de la pression fiscale, d'une obligation d'équilibre du budget au niveau des collectivités territoriales et d'un engagement de maintien des excédents budgétaires de l'administration centrale aux alentours de 2 pour cent du PIB à moyen terme constitue un plafonnement indirect des dépenses. De même, au Royaume-Uni, la décision d'assainir la situation budgétaire sans accroître les impôts jusqu'en 1997 a fait des dépenses publiques la principale variable d'ajustement.

Des hypothèses économiques subjectives peuvent produire des dérapages budgétaires et nuire à l'affectation optimale des ressources. Des hypothèses économiques exagérément optimistes ont entravé le progrès de l'assainissement budgétaire (notamment au Canada et aux Pays-Bas jusqu'au début des années 90 et, plus récemment, en France), et souvent nécessité des ajustements spécifiques ultérieurs. L'émission d'hypothèses conservatrices quant au taux de croissance de

Tableau 2. **Rendre le processus budgétaire plus réactif aux priorités**

 Synthèse des recommandations par pays<sup>1</sup>

	CAN	CZE	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	MEX	NZL	NOR	POL	PRT	SWE	CHE	GBR	Total <sup>2</sup>	
<b>Contrôler plus efficacement la croissance des dépenses publiques</b>																							
Mettre en place un cadre de dépenses contraignant		X	X	X				X	X	X			X			X	X	X	X				11
Étudier de près les hypothèses macroéconomiques					X			X					X					X			X		5
<b>Ancrer le processus budgétaire dans le moyen terme</b>																							
Mettre en place ou renforcer les procédures budgétaires pluriannuelles	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X		X	X	X				X			14
Présenter l'impact budgétaire à moyen terme des mesures nouvelles	X				X													X					3
Mettre en place des clauses d'application temporaire pour garantir des examens périodiques des programmes de dépenses		X			X					X			X		X		X						6
Préparer des programmes d'investissement dans les infrastructures et/ou mieux surveiller les décisions d'investissement en biens d'équipement								X							X						X		3
<b>Atténuer la fragmentation budgétaire et accroître la transparence</b>																							
Insister sur les priorités globales, les résultats des programmes et les évaluations	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X		18
Instituer une approche budgétaire descendante				X					X	X			X										4
Renforcer le rôle du Parlement dans la fixation et l'évaluation des affectations de ressources					X			X		X		X		X									5
Améliorer les informations fournies dans les documents budgétaires et évaluer plus soigneusement les avantages et les inconvénients des éléments suivants :																							
• Dépenses fiscales	X																			X			2

Tableau 2. **Rendre le processus budgétaire plus réactif aux priorités** (suite)

 Synthèse des recommandations par pays<sup>1</sup>

	CAN	CZE	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	MEX	NZL	NOR	POL	PRT	SWE	CHE	GBR	Total <sup>2</sup>
• Fonds extrabudgétaires		X						X					X				X					4
• Garanties de crédits et engagements conditionnels		X						X				X					X					4
Mettre en place la comptabilité et la budgétisation sur la base des droits constatés		X						X				X	X			X	X	X		X		8
Renforcer la coordination budgétaire entre les collectivités publiques :																						
• En améliorant la disponibilité, l'homogénéité et la ponctualité des données de finance publique des collectivités territoriales		X			X	X						X	X				X					6
• En améliorant la cohérence entre la stratégie budgétaire des collectivités territoriales et les objectifs nationaux	X	X				X		X	X		X				X		X	X				9

1. Ces recommandations d'action sont tirées du chapitre sur les dépenses publiques des études par pays de l'OCDE publiées en 2000 pour le Japon ; en 2001 pour le Canada et la République tchèque ; en 2002 pour l'Allemagne, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ; en 2003 pour la Corée, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Islande et le Portugal.

2. Nombre de pays pour lesquels ces recommandations ont été énoncées parmi les 21 pays pour lesquels des chapitres approfondis sur les dépenses publiques sont disponibles sous leur forme finale.

Source : Chapitre approfondi par pays sur les dépenses publiques.

l'économie ou des recettes peut aussi s'avérer négative, surtout dans une situation d'excédent budgétaire où des rentrées « surprises » génèrent de nouvelles demandes de dépenses (comme ce fut le cas en Irlande au cours des années 90). Reconnaissant que la prévision économique exige une plus grande attention et un plus haut degré d'indépendance, plusieurs pays de l'OCDE ont pris des mesures pour améliorer la fiabilité des prévisions (Matheson, 2002 ; Kraan et Kelly, 2003). Ainsi, en Allemagne et aux États-Unis, l'élaboration des hypothèses macroéconomiques est confiée à un comité qui bénéficie d'une certaine autonomie à l'égard du service du budget, tandis qu'en Autriche, au Canada et aux Pays-Bas, cette tâche est confiée à un bureau indépendant.

Tableau 3. Règles budgétaires dans certains pays de l'OCDE

Pays/région	Année d'application	Résumé
Allemagne	2002	<p><b>Pacte de stabilité intérieure</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Règle d'or : le déficit du gouvernement fédéral prévu dans le cadre de la loi de finances ne doit pas dépasser les dépenses d'investissement fédérales. La plupart des <i>Länder</i> prévoient une législation similaire.</li> <li>Le gouvernement central, les <i>Länder</i> et les communes doivent viser l'équilibre budgétaire.</li> </ul>
Australie	1998	<p><b>Charter of Budget Honesty (Charte d'honnêteté budgétaire)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de règles chiffrées fixées par la loi. La Charte impose au gouvernement de détailler ses objectifs et cibles, mais ne prévoit aucune contrainte quant à leur nature.</li> </ul>
Autriche	2000	<p><b>Loi intérieure sur le Pacte de stabilité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Planchers négociés de solde budgétaire pour chaque collectivité publique (un excédent de 0.75 pour cent du PIB pour les <i>Länder</i>, un excédent nul pour les municipalités, un solde fédéral garantissant le respect du Pacte de stabilité et de croissance). Les résultats sont évalués par un auditeur indépendant. La loi prévoit les sanctions financières applicables en cas de non-respect.</li> </ul>
Belgique	1999	<p><b>Convention de coopération</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les déficits autorisés sont établis pour le gouvernement fédéral plus la sécurité sociale d'un côté, et pour les régions et les municipalités de l'autre.</li> </ul>
Canada	1998	<p><b>Plan de remboursement de la dette</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'existe pas de règles législatives au niveau fédéral, mais le gouvernement a une politique de « budget équilibré ou excédentaire ». La plupart des provinces ont une forme ou une autre de législation prévoyant un budget équilibré.</li> </ul>
Danemark	2001	<p><b>Stratégie budgétaire à moyen terme pour la période menant à 2010</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Excédents structurels des administrations publiques d'environ 2 pour cent du PIB.</li> <li>« Gel des impôts » concernant l'administration centrale et les collectivités territoriales (introduit en 2002).</li> </ul>
Espagne	2003	<p><b>Loi de stabilité budgétaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les comptes doivent être équilibrés ou excédentaires à tous les échelons de l'administration (centrale, sociale, régionale et locale) et dans les entreprises publiques.</li> <li>Un plafond est prévu pour les dépenses des administrations centrales ; un fonds d'urgence de 2 pour cent des dépenses est établi pour couvrir les dépenses incompressibles.</li> </ul>
États-Unis	1990 à 2002	<p><b>Budget Enforcement Act (Loi d'application budgétaire)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Plafonds nominaux à moyen terme pour les dépenses discrétionnaires.</li> <li>Les modifications législatives concernant les recettes ou les programmes de dépenses obligatoires doivent être budgétairement neutres à l'horizon quinquennal.</li> </ul>
Finlande	2004	<p><b>Objectifs à moyen terme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les finances des autorités centrales doivent être équilibrées en termes structurels d'ici 2007.</li> <li>Les dépenses des autorités centrales (hors paiement des intérêts, prestations chômage et quelques autres postes) sont plafonnées pour la période 2004-2007.</li> </ul>

Tableau 3. Règles budgétaires dans certains pays de l'OCDE (suite)

Pays/région	Année d'application	Résumé
Japon	2002	<p><b>Programme de réforme et de perspective (révisé en 2003)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien des dépenses publiques globales au maximum au niveau de 2002 (38 pour cent du PIB).</li> <li>• Parvenir à un excédent budgétaire primaire d'ici le début des années 2010.</li> </ul>
Nouvelle-Zélande	1994	<p><b>Fiscal Responsibility Act (Loi de responsabilité budgétaire)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien de l'endettement à long terme à des niveaux « prudents » et dégagement en moyenne d'excédents d'exploitation dans des délais « raisonnables ». Le gouvernement fixe ses propres objectifs numériques en conformité avec ces principes.</li> </ul>
Norvège	2001	<p><b>Principes de stabilité budgétaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le déficit budgétaire structurel hors pétrole des autorités centrales ne doit pas dépasser 4 pour cent du Fonds pétrolier gouvernemental au cours du cycle.</li> <li>• En cas de réévaluation majeure du capital du Fonds ou de révision statistique du déficit structurel, les actions correctrices doivent s'étaler sur plusieurs années.</li> </ul>
Pays-Bas	1994	<p><b>Conventions pluriannuelles de dépenses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des plafonds de dépenses distincts ont été introduits pour l'administration centrale, la sécurité sociale, l'emploi et la santé.</li> <li>• Les stabilisateurs automatiques sont autorisés à fonctionner pleinement du côté des recettes sauf si le déficit se rapproche du plafond de 3 pour cent fixé par le Traité de Maastricht.</li> </ul>
Pologne	1999	<p><b>Loi sur les finances publiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constitution limite la dette publique totale à 60 pour cent du PIB.</li> </ul>
Royaume-Uni	1997	<p><b>Code de stabilité budgétaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règle d'or : sur l'ensemble du cycle, le gouvernement n'emprunte que pour investir, pas pour financer des dépenses courantes.</li> <li>• Règle de l'investissement viable : la dette nette, exprimée en proportion du PIB, doit rester stable sur l'ensemble du cycle, et à un niveau prudent (défini jusqu'ici comme une dette nette inférieure à 40 pour cent du PIB).</li> </ul>
Suède	1997	<p><b>Loi budgétaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plafonnement des dépenses nominales pour les trois années à venir dans 27 domaines de dépenses (incluant la sécurité sociale).</li> <li>• Maintien d'un solde budgétaire excédentaire de 2 pour cent du PIB en moyenne sur l'ensemble du cycle.</li> </ul>
Suisse	2003	<p><b>Règle du frein à l'endettement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixe un plafond de dépenses égal aux recettes totales corrigées des variations conjoncturelles et des écarts <i>ex post</i> de dépenses effectives par rapport à la norme stipulée par la règle.</li> </ul>
Zone euro/ pays de l'UE	1992	<p><b>Traité de Maastricht ; étendu en 1997 dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plafond de 3 pour cent du PIB pour le besoin de financement net des administrations publiques.</li> <li>• Objectif « proche de l'équilibre ou excédentaire » s'appliquant en termes corrigés des variations conjoncturelles chaque année.</li> <li>• La norme du taux de la dette publique brute par rapport au PIB est de 60 pour cent.</li> </ul>

Source : OCDE (2002b) et Études économiques par pays.

**... mais la focalisation sur le court terme peut avoir des effets préjudiciables sur l'allocation des ressources**

Les efforts déployés pour maîtriser la croissance des dépenses publiques peuvent avoir des effets adverses sur l'allocation des ressources si l'horizon budgétaire est trop court et que certains programmes de dépenses échappent au contrôle. Les actions d'assainissement budgétaire menées dans un cadre temporel restreint tendent à comprimer les dépenses discrétionnaires qui sont les plus aisées à réduire, en particulier l'investissement, et ne promeuvent pas les réformes structurelles. La contraction relativement prononcée de l'investissement public dans les pays de l'Union européenne durant la période d'assainissement des années 90 illustre ce phénomène (Commission européenne, 2003). Le plafonnement des dépenses publiques peut aussi inciter à engager des dépenses par le biais d'allègements d'impôt (dépenses fiscales) ou à recourir aux fonds extrabudgétaires, aux partenariats public-privé et aux garanties de prêts, autant de dispositifs qui tendent à masquer les engagements de dépenses et peuvent faire l'objet d'un contrôle moins rigoureux ; tous ces facteurs risquent de nuire à une allocation optimale des ressources entre des demandes concurrentes.

**Ancrer le processus budgétaire dans une perspective à moyen terme**

***Les règles budgétaires doivent être définies sur l'ensemble du cycle***

Pour atténuer les effets potentiellement négatifs des stratégies de contrôle de la croissance des dépenses, il faut ancrer le processus budgétaire annuel dans une optique à moyen terme. Les pays de l'OCDE appliquent un large éventail de stratégies à cet effet. Certains ont essayé de privilégier des règles budgétaires corrigées des fluctuations conjoncturelles, qui renforcent le rôle des stabilisateurs automatiques en autorisant les déficits durant les récessions mais en exigeant que des excédents soient réalisés durant les phases ascendantes. En 2003, par exemple, la Suisse a mis en vigueur une règle qui stipule que les dépenses publiques, au niveau de la Confédération, ne peuvent dépasser les recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles. Dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance, l'accent a été aussi progressivement déplacé du déficit effectif vers un indicateur corrigé des influences conjoncturelles. Il faut toutefois reconnaître que la prise en compte de la conjoncture peut se faire aux dépens de la simplicité et de la transparence, puisque l'estimation de la position conjoncturelle et des soldes budgétaires structurels de l'économie repose sur un élément subjectif. Le cadre budgétaire risque donc de se révéler moins contraignant et d'apparaître moins crédible.

Les règles budgétaires peuvent aussi décourager l'investissement public si elles ne font pas la distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital

(Buti *et al.*, 2002 et Le Cacheux, 2002). Il est politiquement plus difficile de réduire les dépenses courantes, qui se composent pour l'essentiel des transferts aux ménages et des salaires des fonctionnaires, que de comprimer l'investissement public. Les pratiques comptables jouent également un rôle : contrairement à ce qui se fait dans le secteur privé, la totalité du coût d'un projet d'investissement est imputée dans les comptes publics types à une seule année, alors que les avantages se manifestent sur une période de temps plus longue<sup>14</sup>. On peut faire valoir que seule la composante de la dépense qui couvre la dépréciation et les paiements d'intérêts nominaux doit être financée par l'impôt, tandis que l'accroissement net du capital public pourrait être financé par l'emprunt. La « règle d'or » repose sur ce principe. Les règles d'or présentent néanmoins de sérieux inconvénients qui en ont freiné l'adoption. En particulier, la distinction entre les dépenses courantes et les dépenses en capital n'est pas toujours pertinente d'un point de vue économique, car ces dépenses sont fréquemment complémentaires (c'est par exemple le cas de la construction d'hôpitaux et de la rémunération des professionnels de santé). En outre, dans la mesure où la règle d'or favorise la formation de capital fixe plutôt qu'humain, elle est susceptible de faire apparaître un risque de mauvaise affectation des ressources au détriment d'investissements en capital plus incorporels (éducation ou santé, par exemple).

### ***La budgétisation à moyen terme prend différentes formes...***

Des stratégies de sensibilisation aux arbitrages à long terme implicites du processus budgétaire annuel, et donc de promotion d'une discipline budgétaire et de la réaffectation des ressources, ont été largement appliquées (tableau 4). Régulièrement, des prévisions budgétaires à moyen terme sont présentées dans différents pays, quoique sous des formes diverses. Dans les uns, les prévisions ne comportent que des variables budgétaires agrégées (Pologne), tandis que dans d'autres, on fournit des prévisions budgétaires détaillées (Canada, Danemark, Irlande et Nouvelle-Zélande)<sup>15</sup>. De surcroît, plusieurs pays présentent désormais des projections budgétaires à long terme couvrant 10 à 15 années et/ou des comptes couvrant une génération (Australie, États-Unis, Norvège, Nouvelle-Zélande et pays de l'UE)<sup>16</sup>. Adoptant une autre démarche, certains pays ont introduit un processus budgétaire pluriannuel (voir encadré 2) ou des plans pluriannuels dans des domaines précis (les services de police et de défense au Danemark ; certains projets d'investissement en Corée, en Irlande, au Japon, en Norvège et en République tchèque) – même si les différences concernant leur périmètre et leur caractère obligatoire restent importantes.

Si l'extension de l'horizon de planification comporte des avantages évidents, l'emploi de prévisions à moyen terme présente aussi quelques inconvénients. En particulier, les prévisions portant sur des variables budgétaires dégagent une forte incertitude, notamment parce qu'elles supposent d'évaluer la croissance

Tableau 4. Usage de budgets, prévisions et plans à moyen terme<sup>1</sup>

	Horizon budgétaire	Prévisions à moyen terme	Autres plans
Allemagne	Annuel	Prévisions quinquennales	
Canada	Biennal glissant	Prévisions quinquennales	
Corée	Annuel		Ouvertures pluriannuelles pour les grands projets
Danemark	Annuel	Prévisions triennales et prévisions à plus long terme jusqu'en 2010	Financement pluriannuel de certaines activités (par exemple police, défense)
Finlande	Annuel	Prévisions triennales (présentées tôt dans le processus budgétaire)	
France	Annuel	Prévisions à moyen terme annexées au budget de l'État	
Grèce	Annuel	Prévisions biennales	
Hongrie <sup>2</sup>	Annuel	Prévisions triennales	
Irlande	Annuel	Prévisions biennales	Une affectation quinquennale de crédits a été effectuée en 2001 au profit des transports publics
Italie	Annuel	Prévisions triennales	
Japon	Annuel	Prévisions à moyen terme présentées dans les programmes de réforme et de perspective	Plans pluriannuels pour les investissements publics routiers et ferroviaires
Mexique	Annuel		
Norvège	Annuel	Prévisions triennales prévues à partir de 2005	Plans à moyen terme dans des domaines spécifiques
Nouvelle-Zélande	Annuel	Prévisions budgétaires quinquennales détaillées et grands agrégats pour l'horizon 10-50 ans	
Pologne	Annuel	Prévisions triennales des recettes et dépenses agrégées	
Portugal	Annuel	Plafonds indicatifs de dépenses pour les trois années suivant l'exercice en cours	
République tchèque	Annuel	Prévisions triennales (présentées après le budget)	Financement pluriannuel de certains projets d'investissement
Royaume-Uni	Plans triennaux pour les dépenses discrétionnaires. Les autres dépenses sont gérées sur une base annuelle.		

Tableau 4. **Usage de budgets, prévisions et plans à moyen terme**<sup>1</sup> (suite)

	Horizon budgétaire	Prévisions à moyen terme	Autres plans
Suède	Un plafond global de dépenses et 27 enveloppes sont fixés pour un horizon triennal glissant.		
Suisse	Annuel		

1. Tous les pays de l'UE sont aussi tenus de produire des rapports annuels sur leur stratégie budgétaire à moyen et long terme.

2. Le Parlement a adopté le principe d'un budget biennal pour 2001-2002.

Source : Études économiques par pays.

potentielle de l'économie, ainsi que sa position au sein du cycle. Les prévisions à moyen terme sont d'ailleurs souvent révisées de manière substantielle, comme le montrent les moutures successives des Programmes de stabilité des pays de la zone euro. En outre, la planification à moyen terme peut aussi rendre plus ardu l'ajustement des dépenses si les prévisions de dépenses sont considérées par les entités qui les consomment comme un droit à des fonds futurs – problème qu'a connu le dispositif à moyen terme en place au Canada au début des années 90<sup>17</sup>. Optant pour une démarche moins ambitieuse, certains pays (dont la République tchèque et la Suisse) ont adopté une stratégie consistant à fournir au Parlement des informations sur l'incidence budgétaire à long terme de tout nouveau projet de dépense. Dans le contexte des *Études par pays de l'OCDE*, cette démarche a été conseillée à plusieurs pays, dont le Canada, la France et le Portugal.

## Réduire la fragmentation budgétaire et augmenter la transparence

### *Le processus budgétaire devrait être moins fragmenté...*

Il a parfois été difficile d'obtenir une affectation optimale des ressources entre demandes concurrentes. Cette difficulté s'est souvent trouvée accrue par le recours à des formes indirectes de dépenses telles que les dépenses fiscales, les garanties de crédit, les fonds extrabudgétaires et les partenariats entre secteur public et secteur privé. En Suède par exemple, la mise en œuvre de plafonds de dépenses s'est accompagnée du recours croissant à des dépenses fiscales depuis la fin des années 90, tandis que l'emploi de garanties de crédit et/ou de fonds extrabudgétaires augmentait dans des pays tels que la Corée, la Hongrie, le Japon, la Pologne et la République tchèque<sup>18</sup>. Bien que ces instruments puissent présenter quelques avantages, ils échappent souvent à un contrôle rigoureux et peuvent être relativement difficiles à supprimer. Ils peuvent de ce fait faire obstacle à une maîtrise efficace de la dépense publique et à une affectation optimale

## Encadré 2. Cadres budgétaires pluriannuels

Même si leur caractère obligatoire réel varie, des dispositifs budgétaires pluriannuels sont en place dans plusieurs pays de l'OCDE. En voici quelques exemples concrets :

*Canada* : le gouvernement fédéral a opté en 1993-1994 pour un budget biennal glissant. Des budgets détaillés sont présentés pour les deux années en termes nominaux. Légalement, la seconde année ne revêt pas de caractère obligatoire, mais fixe les priorités et les projets du gouvernement.

*Suède* : un cadre budgétaire pluriannuel est en place depuis 1997. Le Parlement approuve un plafond nominal des dépenses totales hors paiement des intérêts, ainsi que l'enveloppe budgétaire de chacun des 27 domaines de dépenses qui reflètent la structure parlementaire en comités. Les plafonds sont fixés sur une base triennale glissante, mais peuvent être modifiés par une nouvelle décision du Parlement.

*Pays-Bas* : un cadre budgétaire pluriannuel a été adopté en 1994 ; il correspond à la durée du mandat du gouvernement en place. Les plafonds de dépenses sont déterminés en termes réels annuels pour chacun des secteurs suivants : administration centrale ; sécurité sociale ; emploi et santé. En cours de mandat, les plafonds sont ajustés pour tenir compte de l'évolution constatée des prix. Du côté des dépenses, les dépassements constatés pour un poste dans un secteur doivent être compensés par une baisse des dépenses pour d'autres postes du même secteur. Les recettes imprévues ne peuvent être dépensées que si elles ne résultent pas d'une conjoncture meilleure que prévu, et ne doivent pas être consacrées à des politiques nouvelles. Du côté des recettes, les stabilisateurs automatiques sont autorisés à fonctionner à plein, c'est-à-dire que les excédents ou manques inattendus par rapport aux montants de référence sont entièrement répercutés sur le solde budgétaire, sauf lorsque le déficit s'approche du plafond de 3 pour cent fixé par le Traité de Maastricht, une situation qui nécessite un durcissement budgétaire délibéré obtenu soit du côté des recettes, soit du côté des dépenses.

*Royaume-Uni* : depuis 1997, le dispositif de planification budgétaire comporte deux volets. Le premier volet comprend les dépenses DEL (« *Departmental Expenditure Limit* », ou Limite de dépenses par ministère) et est planifié et contrôlé sur une base triennale au moyen d'un processus d'examen des dépenses. Les dépenses courantes et les dépenses en capital y sont gérées séparément. Le second volet se compose des AME (les « *Annually Managed Expenditure* », ou Dépenses à gestion annuelle), qui sont les dépenses que l'on ne peut raisonnablement soumettre à des limites pluriannuelles strictes à l'instar des dépenses DEL. Les AME comprennent les prestations de sécurité sociale, les dépenses autofinancées des collectivités locales, les versements effectués au titre de la Politique agricole commune, les intérêts de la dette et les versements nets aux institutions de l'UE. Les AME sont revues deux fois par an dans le cadre du processus déclaratif budgétaire et prébudgétaire, mais restent intégrées à l'enveloppe globale des dépenses publiques.

## Encadré 2. Cadres budgétaires pluriannuels (suite)

États-Unis (jusqu'en 2002) : le BEA (*Budget Enforcement Act*, ou Loi d'application budgétaire), entré en vigueur en 1990 et prorogé en 1993 et en 1997, a scindé les dépenses en deux types : discrétionnaires et incompressibles. Les premières, qui englobaient presque toutes les dépenses militaires, les salaires des fonctionnaires et d'autres dépenses d'exploitation de la fonction publique, avaient été réparties dans deux catégories qui ont chacune leur plafond. Si les limites annuelles de dépenses étaient dépassées, le BEA enclenchait une procédure de séquestre réduisant d'un pourcentage uniforme les dépenses de la plupart des programmes de la catégorie concernée. Le BEA stipulait également que les modifications d'origine législative touchant les programmes de dépenses obligatoires (comme les prestations de maladie et de chômage, mais hors sécurité sociale) devaient être budgétairement neutres, sous peine de déclencher une mise sous séquestre et une réduction uniforme des programmes obligatoires non exemptés ou soumis à des règles spéciales. La période d'application de ces deux dispositions durait cinq années.

des ressources entre diverses utilisations concurrentes, et doivent être restreints aux domaines dans lesquels ils présentent des avantages nets évidents<sup>19</sup>. Pour atténuer ces inconvénients potentiels, il faut que les documents budgétaires contiennent régulièrement des informations sur les dépenses fiscales (une recommandation adressée à la République tchèque et à la Suisse), sur les fonds extra-budgétaires (Corée, Hongrie, Pologne et République tchèque) et sur les engagements conditionnels et risques de défaillance liés aux garanties de crédit et/ou aux partenariats public-privé (Hongrie, Japon et République tchèque).

Par ailleurs, l'usage de la comptabilité sur la base des droits constatés contribue à une meilleure transparence des coûts effectifs des activités des administrations publiques<sup>20</sup>. De plus en plus de pays appliquent cette approche comptable, même si elle reste souvent partielle, tandis que quelques-uns seulement l'utilisent pour formuler leur loi de finances. Il convient néanmoins de souligner que l'application complète et homogène de ce principe comptable n'est pas chose aisée, car il repose sur une certaine subjectivité. Il supposerait par exemple d'attribuer le coût des retraites des fonctionnaires à la période où ceux-ci sont en fonction, au lieu de le traiter comme une dépense non apparentée une fois ces fonctionnaires retraités. L'évaluation de ces engagements implicites donne lieu à d'importantes difficultés conceptuelles et techniques<sup>21</sup>. Un problème du même ordre se pose pour les infrastructures, à propos desquelles, en l'absence d'un cadre transparent et vérifiable, la sélection des méthodes de valorisation (prix d'achat ou prix du marché) et d'amortissement change beaucoup la donne.

*... et l'accent doit être mis davantage sur les priorités d'ensemble*

Les efforts visant à freiner la croissance des dépenses publiques se sont souvent accompagnés d'initiatives tendant à mettre davantage l'accent sur les priorités d'ensemble du processus budgétaire et à accroître leur visibilité. Des rapports prébudgétaires, ou des rapports présentant le programme établi par le gouvernement pour la durée de son mandat, ont été institués dans différents pays (Canada, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suède). Le nombre de lignes budgétaires a par ailleurs été réduit, ou est en train de l'être, dans plusieurs pays de l'OCDE<sup>22</sup>.

Pour faciliter davantage encore l'établissement de priorités stratégiques, de nombreux pays ont accordé une plus large place aux résultats des programmes (Kristensen *et al.*, 2002). Cependant que l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni faisaient œuvre de pionniers dans ce domaine, les documents budgétaires ont été restructurés en fonction de programmes organisés par objectifs dans une majorité de pays de l'OCDE. Plus des trois quarts de ces derniers présentent désormais des informations sur les résultats et les objectifs dans leurs principaux documents budgétaires ou dans des documents distincts accompagnant le budget. Dans ce contexte, des clauses d'application temporaire peuvent permettre de procéder à un examen périodique des coûts et avantages des programmes de dépenses, car elles ont pour corollaire l'abandon des programmes de dépenses après un délai fixe, sauf si le Parlement renouvelle leur mandat. Elles sont rarement utilisées de manière explicite, mais ont été recommandées dans plusieurs chapitres de dépenses (Corée, France, Nouvelle-Zélande, Pologne et République tchèque).

*Une bonne gestion budgétaire nécessite aussi une volonté politique*

Bien que des pays aient pris des mesures marquantes pour renforcer leur discipline budgétaire et faciliter les réaffectations, les dispositifs budgétaires ne se sont pas montrés exempts de dérapages budgétaires et de mesures occasionnelles. Dans la zone euro, le Pacte de stabilité et de croissance n'a pas empêché certains États membres d'assouplir leur politique budgétaire lors de l'amélioration conjoncturelle de la fin des années 90 ; de plus, alors que les Programmes de stabilité présentés en 2001 envisageaient l'équilibre budgétaire général pour 2002, cet objectif a été repoussé d'au moins quatre années. Certains pays ont de surcroît dépassé le plafond de 3 pour cent fixé par le Traité de Maastricht. Ils sont désormais soumis à une procédure de surveillance renforcée, mais se sont vu accorder un long délai de mise en conformité avec ledit plafond. Aux États-Unis, la discipline du BEA (*Budget Enforcement Act*) en place jusqu'en 2002 a été contournée à la fin des années 90 par la transformation de fonds en dépenses d'urgence et l'emploi de crédits préliminaires permettant de répartir les autorisations bud-

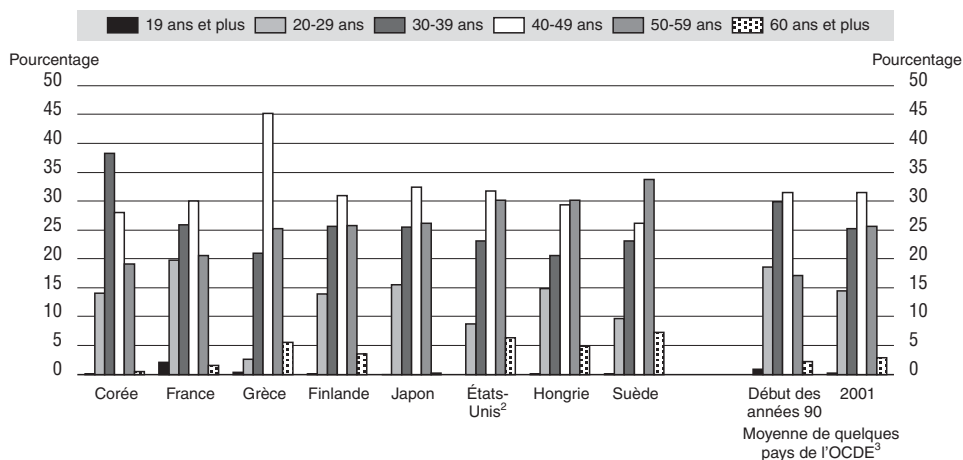
gétaires sur plus d'une année<sup>23</sup>. L'expérience montre donc que la mise en œuvre et le respect de cadres budgétaires sont des exercices tant d'économie politique que d'ordre technique.

## RÉFORMER LES PRATIQUES DE GESTION POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

Dans le but d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, de nombreux pays ont réexaminé les pratiques de gestion en vigueur dans le secteur public. Les services assurés ou les résultats atteints retiennent aujourd'hui plus l'attention que le volume des ressources utilisées par un programme ou un ministère. Dans cette optique, il a fallu préciser les résultats souhaités ou ciblés par les prestataires de services publics, en mettant de plus en plus l'accent sur le service aux utilisateurs, tout en laissant aux gestionnaires des organismes dépensiers une plus grande latitude dans leurs activités quotidiennes. En particulier, les contraintes temporelles concernant l'utilisation des crédits budgétaires ont été quelque peu assouplies grâce à des possibilités de report dans un grand nombre de pays, et les méthodes de gestion par poste de dépense ont été progressivement abandonnées, les gestionnaires recevant aujourd'hui des dotations globales couvrant l'ensemble de leurs coûts de fonctionnement dans de nombreux pays de l'OCDE (Australie, Canada, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Suède). Ces approches ont permis aux organismes publics de mieux répondre aux besoins des utilisateurs tout en améliorant leur efficacité économique (en contribuant par exemple à éviter les fortes augmentations de dépenses destinées à épuiser les crédits en fin d'exercice)<sup>24</sup>. La mesure des résultats et l'élaboration des incitations adéquates ont cependant été difficiles. En outre, si l'attention désormais davantage portée aux résultats qu'au contrôle des ressources peut être gage de gains d'efficience, il importe de reconnaître qu'il peut aussi en résulter un dérapage des dépenses publiques.

Comme le travail est le principal intrant des services publics, la mise en œuvre d'une démarche de gestion privilégiant les résultats a rendu plus pressante une réforme de la gestion des effectifs du secteur public. Dans plusieurs pays, le secteur public souffre de graves pénuries de compétences ou de personnel, au moment où une part significative des fonctionnaires est proche de l'âge de la retraite (graphique 3) ; ce problème est particulièrement sérieux au Canada, au Danemark, en Finlande, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, au Portugal et en Suède. Il y a peu de temps encore, la sécurité de l'emploi, les horaires allégés et des dispositions plus généreuses en matière de retraite expliquaient souvent l'attrait de la fonction publique. Pourtant, ces pratiques, bloquant les travailleurs dans des emplois de fonctionnaires à vie, ont contribué à une certaine asymétrie du comportement en matière de dépenses publiques, car l'emploi public s'ajuste

Graphique 3. **Pyramide des âges de la fonction publique dans quelques pays de l'OCDE**  
2001<sup>1</sup>



- 1998 pour la Corée et la Grèce ; 2000 pour les États-Unis et la France.
  - Les tranches d'âge retenues sont légèrement différentes de celles des autres pays : 30 ans et moins, 31-40 ans, 41-49 ans, 50-59 ans , 60 ans et plus.
  - Australie, Finlande, Hongrie, Japon, Pays-Bas et Suisse.
- Source : Service de la gestion publique de l'OCDE, 2002.

à la hausse lorsqu'une nouvelle demande émerge sans connaître de repli lorsque la demande s'estompe.

Cette partie aborde les grandes initiatives de réforme de la gestion du secteur public, les effets positifs obtenus, et les principaux problèmes et arbitrages qu'elle implique et qui se sont dégagés des examens par pays. Le tableau 5 établit une synthèse des recommandations d'action présentées dans les chapitres par pays en ce qui concerne les pratiques de gestion publique.

### Mise en œuvre de méthodes de gestion axées sur les résultats

**La mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats nécessite l'identification de « bons » objectifs...**

Le succès des démarches de budgétisation en fonction des résultats recherchés dépend, de manière essentielle, de la qualité de l'élaboration du cadre de spécification des objectifs de performance. Or, l'identification de bons indicateurs de performance n'est pas chose aisée, et les pays procèdent souvent par tâtonnements. Au Royaume-Uni par exemple, le premier ensemble d'objectifs des *Spending*

Tableau 5. Réformer les pratiques de budgétisation et de gestion pour accroître l'efficacité des dépenses publiques

Synthèse des recommandations par pays<sup>1</sup>

	CAN	CZE	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	MEX	NZL	NOR	POL	PRT	SWE	CHE	GBR	Total <sup>2</sup>
<b>Adopter une démarche de budgétisation et de gestion axée sur les résultats</b>																						
Passer à des objectifs axés sur les résultats																						
• Améliorer la qualité et encourager l'usage d'indicateurs de performance ... en mettant davantage l'accent sur les résultats (par opposition aux produits)		X				X		X	X			X					X	X	X		X	9
• Accroître l'engagement en faveur d'améliorations des services et de la satisfaction de la clientèle	X			X								X										3
• Améliorer la cohérence des objectifs et la coordination entre prestataires															X				X		X	3
• Adopter une budgétisation axée sur les performances ... en l'étendant aux collectivités territoriales		X						X	X	X							X					5
Accroître l'autonomie managériale			X		X								X							X		4
• En donnant plus de pouvoir aux gestionnaires sur la façon d'atteindre les objectifs		X											X	X			X					4
• En augmentant la capacité des instances publiques à reporter les ouvertures de crédits non consommées												X				X						2
Renforcer les cadres comptables																						
• Élaborer les instruments d'évaluation des résultats						X										X				X		3
• Renforcer les évaluations et audits de performances	X			X	X			X		X	X	X	X	X	X		X			X	X	13
• Recourir davantage à des systèmes de financement par activités pour les entités publiques <sup>3</sup> ... tout en se prémunissant contre les dépassements de coûts																X		X		X		3
																X						1

Tableau 5. Réformer les pratiques de budgétisation et de gestion pour accroître l'efficacité des dépenses publiques (suite)

 Synthèse des recommandations par pays<sup>1</sup>

	CAN	CZE	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	MEX	NZL	NOR	POL	PRT	SWE	CHE	GBR	Total <sup>2</sup>	
<b>Réformer la gestion des ressources humaines</b>																							
Moderniser les politiques de recrutement																							
• Simplifier les procédures de recrutement... ... et les rendre plus transparentes	X									X				X			X						2
• Encourager la mobilité du personnel dans la fonction publique							X				X			X				X					4
• Recourir davantage à des contrats à durée déterminée				X														X					2
Mieux prendre en compte les conditions du marché lors de la fixation des salaires... ... et autoriser plus de flexibilité fonctionnelle et régionale dans les systèmes de rémunération du secteur public		X				X					X					X	X						5
Recourir davantage à des approches de la gestion du personnel liées aux performances... ... tout en prenant des mesures pour limiter les dépassements salariaux	X	X	X	X		X	X		X	X	X			X		X	X	X			X		14
	X								X														2

1. Ces recommandations d'action sont tirées du chapitre sur les dépenses publiques des études par pays de l'OCDE publiées en 2000 pour le Japon ; en 2001 pour le Canada et la République tchèque ; en 2002 pour l'Allemagne, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ; en 2003 pour la Corée, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Islande et le Portugal.

2. Nombre de pays pour lesquels ces recommandations ont été énoncées parmi les 21 pays pour lesquels sont disponibles des chapitres approfondis sur les dépenses publiques sous leur forme finale.

3. Pour le Portugal et la Suisse, cette recommandation s'applique au secteur hospitalier.

Source : Chapitre approfondi par pays sur les dépenses publiques.

Reviews (examens des dépenses) de 1998 n'était pas approprié (il n'était pas spécifique, mesurable, réaliste, pertinent, ou assorti de délais) et a dû être révisé. Les indicateurs sont aussi souvent trop nombreux, comme ceux fixés en 2002 pour l'agence publique pour l'emploi norvégienne, ce qui fait courir le risque de brouiller les priorités et de rendre difficile l'établissement d'une relation entre les performances effectives et les crédits budgétaires.

S'ils sont mal formulés, les objectifs de résultats peuvent produire des effets néfastes. Au Royaume-Uni, le *National Audit Office* a constaté un usage excessif d'objectifs plus aisément quantifiables, au détriment d'objectifs qui, même s'ils sont importants, ne se laissent pas mesurer facilement, ce qui donne lieu à des incitations contreproductives. C'est ce qu'a montré de manière frappante l'*ex-Public Service Agreement* concernant le système national de santé (*National Health Service*), qui fixait un objectif de réduction du nombre de patients en attente de traitement depuis plus d'un an. Il en a résulté une incitation à traiter en priorité les patients plus récents, tout en faisant attendre encore plus longtemps ceux qui étaient sur liste d'attente depuis plus d'un an<sup>25</sup>. Dans ce contexte, un renforcement des évaluations effectuées par des auditeurs indépendants et une comparaison des résultats effectifs avec les objectifs ont été jugés nécessaires dans plusieurs pays (Corée, France, Hongrie, Islande, Japon, Pologne, Royaume-Uni et Suisse).

### **... la mise en place d'incitations appropriées...**

Dans plusieurs pays, les autorités s'efforcent désormais de mettre en place des systèmes d'incitation appropriés pour encourager les entités publiques à atteindre leurs objectifs de résultats. L'absence de sanctions positives ou négatives est considérée comme un problème dans certains pays (dont la Finlande et le Royaume-Uni). Pour certains services, on a de plus en plus recours à des mécanismes de financement qui dépendent du résultat et sanctionnent directement celui-ci. Ainsi, les prestataires de services financés sur fonds publics sont rémunérés en fonction de leurs performances, souvent mesurées par le volume de leur activité. Les systèmes de paiements préétablis et de paiement à l'acte dans le secteur des soins de santé en sont un exemple. Dans le secteur de l'éducation également, plusieurs pays ont subordonné le financement des établissements au nombre d'élèves ou de diplômes (secteur universitaire danois, norvégien, néo-zélandais et suisse)<sup>26</sup>. Cependant, l'une des principales difficultés est de définir la marche à suivre si le niveau de performance approuvé n'est pas atteint. Dans le cas des biens et services essentiels, il est peu probable que l'on puisse pénaliser les « mauvais élèves », en particulier s'il n'est pas possible de s'adresser à un autre prestataire, car cela risquerait d'entraîner de nouvelles réductions des services en cause.

### **... et la maîtrise des dépenses globales**

Assouplir le contrôle des ressources utilisées afin de favoriser le développement d'un système de financement axé sur les résultats peut renforcer les gains d'efficience, mais aussi compromettre la maîtrise des dépenses. À titre d'illustration de ce point, l'adoption dans le secteur hospitalier suédois d'un système de

paiements préétablis a suscité une rapide hausse des prestations de services et le rétablissement d'un plafond budgétaire au milieu des années 90. L'essor des dépenses publiques peut n'être que temporaire s'il traduit une demande réprimée en présence de réserves de productivité. À plus long terme, en revanche, plusieurs conditions doivent être remplies pour que les méthodes de financement axées sur les résultats se traduisent par des gains d'efficacité tout en permettant une maîtrise des dépenses totales. Il importe en particulier de fixer des prix appropriés pour les biens financés sur fonds publics afin de limiter les pressions excessives de la demande tout en assurant une concurrence adéquate et équitable entre les prestataires susceptibles de récompenser ceux dont les performances sont bonnes (voir plus bas). Même dans ces conditions, il s'est révélé difficile de mettre au point des systèmes de paiement qui limitent la tendance à une offre excédentaire, en particulier dans le secteur des soins de santé où les prestataires sont généralement mieux informés que les malades et les assureurs sur les véritables besoins et possibilités de traitement médical. Fixer une enveloppe globale pour un service donné financé sur fonds publics et faire jouer la concurrence entre prestataires à l'intérieur de cette enveloppe – méthode qui a été retenue en Autriche dans le secteur hospitalier et en Norvège pour les activités de recherche universitaire – limiterait sans doute les problèmes pouvant découler d'une surabondance de services.

### **Réformer la gestion des ressources humaines**

L'évolution démographique a modifié les besoins de services publics, une tendance qui devrait se poursuivre (avec par exemple un déclin de la demande de services éducatifs au niveau primaire, mais une hausse de la demande de services de santé et de services aux personnes âgées, qui sont très intensifs en main-d'œuvre). Faute de l'accompagner d'une réaffectation des ressources et de pratiques professionnelles plus efficaces, la demande globale de main-d'œuvre dans le secteur public augmentera de manière soutenue. Pour relever ce défi, les pays de l'OCDE réforment leur approche de la gestion des employés du secteur public, avec l'objectif de mieux adapter les effectifs aux besoins changeants, d'attirer les individus dotés des compétences nécessaires, et de renforcer leurs performances. Le départ à la retraite d'une part importante des employés du secteur public doit être mis à profit pour avancer dans cette direction.

### ***Instaurer davantage de flexibilité tout en faisant du secteur public un employeur de choix***

De nombreux pays de l'OCDE ont récemment introduit des mesures destinées à permettre aux ressources humaines de réagir à l'évolution des nécessités du service public. Les contrats de travail à vie sont utilisés moins fréquemment,

ou ont même été supprimés dans plusieurs pays (Canada, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse)<sup>27</sup>. Des efforts pour réduire les obstacles à la mobilité au sein du secteur public s'imposent néanmoins dans plusieurs pays (Autriche, Grèce, Italie, Mexique et Portugal) de façon à éviter à la fois les doublons et les sous-effectifs. Il convient aussi d'envisager des mesures pour favoriser la mobilité des personnels entre secteur public et secteur privé (par exemple en uniformisant les régimes de retraite et en facilitant le transfert des droits à pension entre les employeurs publics et les employeurs privés). Les pratiques de recrutement demandent aussi à être améliorées dans quelques pays (Canada et Mexique), ce qui implique la réorganisation de systèmes de recrutement lourds et onéreux.

Des mesures ont également été adoptées pour augmenter l'attrait du secteur public en tant qu'employeur dans les secteurs et régions caractérisés par de fortes pénuries. Les possibilités de formation des fonctionnaires ont été améliorées dans quelques pays (Italie et République tchèque) et les horaires de travail ont été assouplis (Allemagne, Italie, Portugal et Suisse). On a revu les modes de rémunération et remis en cause les primes d'ancienneté automatiques et les avantages annexes (Canada, Finlande, Irlande, Mexique et Suisse). Souvent de façon parallèle, les salaires du secteur public ont été ajustés pour mieux tenir compte des conditions du marché (notamment en Finlande et en Irlande) ou des variations régionales du coût de la vie (par exemple au Royaume-Uni, dans la région de Londres) afin d'atténuer certains problèmes de recrutement<sup>28</sup>. La nécessité de laisser plus de souplesse aux salaires du secteur public pour refléter les conditions régionales a néanmoins été identifiée dans d'autres pays tels que l'Allemagne et l'Italie.

### ***Mettre en place des dispositifs d'incitation liés aux performances***

Afin d'améliorer la motivation, les promotions et les rémunérations ont été davantage liées aux performances dans de nombreux pays. Les nominations politiques et autres nominations *ad hoc* ont été soumises à restrictions en Italie, en Grèce et en République tchèque, où elles représentaient un problème particulier. Un grand nombre de pays ont adopté des systèmes d'évaluation des performances pour les fonctionnaires, l'avancement dans la carrière étant lié à la performance (exemples : Canada, Danemark, Irlande, Islande, Italie, Mexique, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni). La rémunération liée aux résultats s'est aussi répandue. En particulier, les conventions de performance entre les chefs de départements ou d'unités et les hauts fonctionnaires sont de plus en plus courantes (Canada, Danemark, Italie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suisse)<sup>29</sup>.

Comme la gestion des performances au niveau organisationnel, la rémunération liée aux résultats s'est souvent heurtée à un certain nombre de difficultés

d'application. *Premièrement*, il est souvent difficile de définir les objectifs individuels et de mesurer la performance. *Deuxièmement*, il n'est pas certain que la rémunération au résultat stimule les gains d'efficacité. Lorsque des primes sont accordées à une proportion élevée du personnel, elles peuvent apparaître comme un supplément de salaire « quasi normal », ce qui réduit les incitations à dépasser la norme de performance. À l'inverse, si les primes sont réservées à un groupe restreint de fonctionnaires très performants, on risque d'avoir une majorité de « perdants » insatisfaits et démotivés. Dans la pratique, les gestionnaires apparaissent souvent réticents à pratiquer une différenciation entre leurs subordonnés, et la plupart des salariés bénéficient en général de notes comparables et peu sévères (Reichard, 2002). *Troisièmement*, la rémunération liée aux résultats peut aussi peser sur les finances publiques sans induire nécessairement de gains d'efficacité nets. Les expériences nationales montrent que la mise en œuvre du système de rémunération liée au résultat peut parfois aviver les tensions salariales dans le secteur public, avec des effets secondaires probables dans le secteur privé<sup>30</sup>. En outre, ce système risque de ne pas produire de gains d'efficacité dans l'ensemble du secteur public s'il ne s'accompagne pas d'un ajustement des niveaux d'emploi<sup>31</sup>. Pour atténuer ces effets négatifs potentiels, il serait souhaitable d'appliquer la rémunération au résultat de manière plutôt sélective dans le secteur public, en ciblant initialement les secteurs dans lesquels les services rendus et les résultats sont clairement spécifiés et mesurables (c'est le cas par exemple de la fonction hospitalière, où l'activité peut être clairement identifiée grâce à la nomenclature des actes).

## **DÉVELOPPER LES SIGNAUX DE MARCHÉ POUR LES PRESTATIONS FINANÇÉES PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

Les signaux de marché contribuent largement à renforcer l'efficacité des dépenses publiques. Du côté de l'offre, les pressions concurrentielles peuvent accroître le ratio coût-efficacité, tandis que du côté de la demande, les redevances d'utilisation peuvent aider à contenir la demande excessive (et réduire la nécessité de files d'attente) associée à l'offre gratuite de biens et de services. Tout en reconnaissant que les pays de l'OCDE ont déjà amélioré le rapport coût-efficacité en développant le rôle des signaux de marché, cette section met en lumière d'importants obstacles à une utilisation plus généralisée de ces signaux, et notamment les problèmes et les arbitrages potentiels inhérents aux stratégies de marché. Ici encore, une des craintes majeures est qu'une plus grande réactivité à l'évolution des préférences des consommateurs, par suite d'une concurrence accrue entre prestataires, n'engendre un gonflement de la demande de biens financés par l'État. Un plus large recours aux redevances d'utilisation peut atténuer ce risque, mais cette démarche est également susceptible de priver certaines catégories de la population de l'accès aux services publics essentiels, et soulève

de sérieux problèmes d'équité. Le respect de critères de ressources ou la mise en place d'un système à deux niveaux, offrant aux utilisateurs la possibilité d'accéder à des services de meilleure qualité en complétant la contribution du secteur public par une assurance volontaire ou par des paiements personnels, peuvent contribuer à protéger les catégories menacées. Mais ces systèmes peuvent créer des trappes à pauvreté et, dans certains secteurs, altérer la performance globale : ainsi, dans l'éducation, la séparation des élèves en fonction de leurs ressources peut nuire à la formation de capital humain chez les jeunes appartenant à des milieux défavorisés.

Compte tenu de ces considérations, le tableau 6 présente un résumé des recommandations d'action pour l'extension des signaux de marché dans le segment des biens financés par l'État, telles qu'elles ressortent des différents chapitres approfondis par pays sur les dépenses publiques. La section suivante décrit les principaux instruments utilisés dans les pays de l'OCDE pour renforcer le rôle des signaux de marché, et analyse leurs avantages et inconvénients ainsi que les contraintes qui en limitent l'utilisation.

### **Favoriser la concurrence dans le segment des biens financés par les administrations publiques**

Les administrations publiques sont d'importants producteurs et acheteurs de biens et de services et ont déployé des efforts croissants pour les fournir à un moindre coût. Les dépenses de consommation et d'investissement des administrations publiques représentent près de 20 pour cent du PIB de la zone OCDE (graphique 4). S'il peut s'avérer clairement justifié que les administrations publiques financent certains biens et services, cela ne signifie pas pour autant qu'elles doivent en fournir la totalité ou protéger les fournisseurs contre la concurrence. Renforcer la pression concurrentielle s'exerçant sur les prestataires de services financés par le secteur public peut favoriser le rapport coût-efficacité et la réactivité aux besoins changeants des usagers. À cet égard, divers instruments ont été utilisés dans des pays membres de l'OCDE, dont la comparaison systématique des performances (*benchmarking*), les appels d'offres pour les marchés publics et la mise en avant du choix de l'utilisateur parmi une palette de prestataires. Le choix de l'instrument, et son efficacité, dépendent de plusieurs facteurs. Si les contrats permanents de fonctionnaires prédominent, la sous-traitance et le choix de l'utilisateur peuvent ne pas être intéressants financièrement, au moins à court terme. De même, dans un contexte décentralisé, la présence d'entités publiques de très petite taille et la forte dispersion géographique de ces dernières peuvent interdire la mise en place de solutions de marché efficaces en raison de coûts transactionnels trop élevés (dans le domaine par exemple des appels d'offres soumis à concurrence), d'un défaut de concurrence ou d'économies d'échelle insuffisantes. Dans les deux cas, permettre de comparer la qualité et les coûts de services

Tableau 6. Développer les signaux du marché dans le secteur des biens financés par l'État

Synthèse des recommandations par pays<sup>1</sup>

	CAN	CZE	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	MEX	NZL	NOR	POL	PRT	SWE	CHE	GBR	Total <sup>2</sup>
<b>Renforcer les pressions concurrentielles s'exerçant sur les prestataires de biens et services financés par le secteur public</b>																						
<b>Davantage utiliser le benchmarking</b>								X		X			X									3
• Élaborer de meilleurs indicateurs qualitatifs <sup>3</sup>	X		X						X										X	X		5
• Publier davantage les résultats des évaluations				X																		1
<b>Davantage utiliser les sous-traitants...</b>				X					X	X	X		X	X	X			X				8
• Appliquer les réglementations existantes			X																			1
• Faciliter leur mise en place par les collectivités territoriales			X													X						2
• Corriger la réglementation fiscale existante en favorisant les prestations internes				X												X						2
<b>... et encourager les appels d'offres</b>										X		X	X									3
• Simplifier et standardiser les règles des marchés publics																		X		X	X	3
• Appliquer les règles des marchés publics à l'ensemble du secteur public								X														1
• Revoir les politiques de soutien aux PME locales												X										1
<b>Exploiter prudemment les avantages potentiels des partenariats public-privé</b>								X														1
• Maintenir des pressions concurrentielles tout au long du cycle de vie du projet											X										X	2
• Mieux isoler le budget du risque d'échec										X			X								X	3
<b>Renforcer le choix de l'utilisateur...</b>			X	X									X			X		X				5
• Réétudier les restrictions géographiques <sup>4</sup>														X		X				X		3

Tableau 6. Développer les signaux du marché dans le secteur des biens financés par l'État (suite)

Synthèse des recommandations par pays<sup>1</sup>

	CAN	CZE	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	MEX	NZL	NOR	POL	PRT	SWE	CHE	GBR	Total <sup>2</sup>
• Abolir les restrictions inutiles à l'entrée des opérateurs privés sur le marché <sup>5</sup>							X								X	X		X				4
• Appliquer de manière plus cohérente le principe « l'argent suit l'utilisateur » pour reproduire concrètement un système de bons <sup>6</sup>				X											X	X	X		X	X		6
<i>... et développer un système de partage des risques de manière à éviter l'écremage<sup>7</sup></i>						X																1
<b>Fixer des prix appropriés pour les biens financés par le secteur public</b>																						
Davantage utiliser les signaux de prix pour contenir la demande excessive de biens financés par l'État			X						X	X	X	X	X	X	X							8
<b>Soins de santé</b>																						
Envisager d'étendre la participation aux coûts pour décourager la demande excessive de services...		X				X				X								X	X			5
... et examiner les avantages et les inconvénients de l'extension du rôle des assureurs privés...					X												X		X			3
... tout en prenant des mesures pour atténuer les conséquences préjudiciables à l'équité...																		X				1
... et éviter les trappes à pauvreté associées à l'application de critères de ressources										X												1
<b>Soins aux personnes âgées</b>																						
Envisager le développement et/ou la modification de la structure des redevances d'utilisation pour les soins aux personnes âgées de manière à ne pas trop inciter la population à recourir à des soins en institution au coût élevé...				X								X				X						3

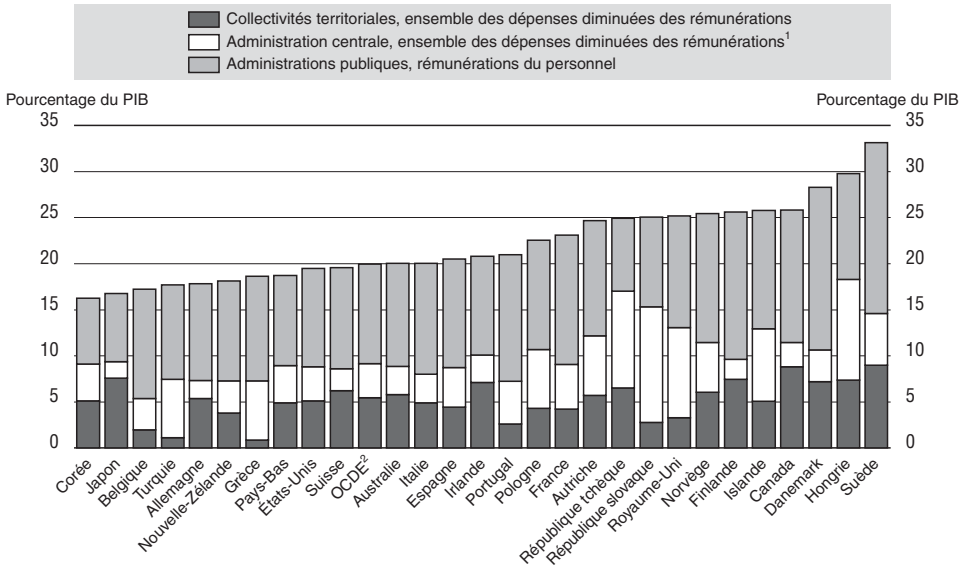
Tableau 6. Développer les signaux du marché dans le secteur des biens financés par l'État (suite)

 Synthèse des recommandations par pays<sup>1</sup>

	CAN	CZE	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	MEX	NZL	NOR	POL	PRT	SWE	CHE	GBR	Total <sup>2</sup>	
... et renforcer les critères de ressources																							
<b>Soins à la petite enfance et enseignement</b>																							
Revoir la fixation des frais de scolarité de l'enseignement élémentaire public et privé pour éviter l'écrémage et garantir que leur niveau ne décourage pas l'offre de main-d'œuvre et les investissements dans le capital humain																X							1
<b>Enseignement tertiaire</b>																							
Augmenter les frais de scolarité ou les introduire...		X	X	X		X			X	X						X		X	X	X			10
... complétés par des mécanismes de conditions de ressources – subventions, frais de scolarité ou prêts bonifiés – pour atténuer les effets négatifs potentiels sur l'équité d'accès		X				X	X			X						X		X		X			7
<b>Distribution et traitement de l'eau</b>																							
Facturer aux ménages la consommation d'eau										X													1
<b>Transports</b>																							
Mettre en place des péages routiers destinés à améliorer la gestion du trafic urbain												X			X					X			3

1. Ces recommandations d'action sont tirées du chapitre sur les dépenses publiques des études par pays de l'OCDE publiées en 2000 pour le Japon ; en 2001 pour le Canada et la République tchèque ; en 2002 pour l'Allemagne, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ; en 2003 pour la Corée, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Islande et le Portugal.
  2. Nombre de pays pour lesquels ces recommandations ont été énoncées parmi les 21 pays pour lesquels sont disponibles des chapitres approfondis sur les dépenses publiques sous leur forme finale.
  3. Cette recommandation s'applique aux soins de santé dans le cas du Canada, de la Finlande et de la Suède, et également à l'éducation dans le cas de la Suède, et des services de la fonction publique dans le cas de la Suisse.
  4. Cette recommandation s'applique aux soins de santé dans le cas de la Nouvelle-Zélande, à l'enseignement scolaire obligatoire et aux hôpitaux dans le cas du Portugal, et à l'enseignement scolaire obligatoire dans le cas de la Suisse.
  5. Cette recommandation s'applique à l'enseignement tertiaire dans le cas de la Grèce et de la Nouvelle-Zélande, aux écoles et aux hôpitaux dans le cas de la Norvège, et aux pharmacies dans le cas du Portugal.
  6. Cette recommandation s'applique aux soins pour les enfants et les personnes âgées dans le cas de la Finlande, aux écoles, aux hôpitaux et aux services d'emploi dans le cas de la Norvège, à l'enseignement scolaire obligatoire dans le cas du Portugal et de la Suisse, et à l'enseignement tertiaire dans le cas de la Nouvelle-Zélande et de la Suède.
  7. Cette recommandation s'applique à l'assurance-maladie dans le cas de l'Allemagne.
- Source : Chapitre approfondi par pays sur les dépenses publiques.

Graphique 4. Ensemble des marchés publics de la zone OCDE  
Moyenne 1990-1997



1. Sécurité sociale incluse.  
2. Moyenne pondérée.  
Source : Audet (2002).

similaires proposés par différents prestataires pourrait constituer une voie prometteuse.

L'existence d'une comptabilité analytique appropriée est souvent une condition préalable à la mise en place d'une véritable concurrence. Elle est indispensable pour comparer les performances des prestataires et garantir des règles du jeu équitables entre les concurrents potentiels, en particulier pour empêcher que des subventions croisées au sein du secteur public n'évincent des concurrents potentiels. Lorsqu'il s'avère difficile d'évaluer la qualité des services financés par les administrations publiques, il est possible d'imposer un « test de marché » en autorisant les utilisateurs à choisir entre différents prestataires. Une prise en compte appropriée des différences de coûts de prestation selon les groupes d'utilisateurs contribuerait aussi à éviter l'« écrémage » pratiqué par des prestataires qui jugent insuffisantes les incitations à servir des catégories de la population entraînant des coûts ou des risques plus élevés.

### Comparaison systématique des performances

La comparaison systématique des performances (*benchmarking*) peut aider à mettre en évidence à la fois les meilleures pratiques et les inefficiences, et donc constituer un moyen efficace d'exercer des pressions concurrentielles. Plusieurs pays ont récemment mis au point des indicateurs de qualité et de coûts pour les services financés par les administrations publiques, en particulier pour les soins hospitaliers et/ou l'éducation (Finlande, France, Hongrie, Islande, Japon, Portugal et République tchèque)<sup>32</sup>. Dans quelques pays décentralisés, on a également observé un effort délibéré pour fournir aux citoyens locaux des informations sur la couverture et les coûts des services publics dans les différentes municipalités (Norvège et Suède), ce qui a poussé les administrations locales à améliorer le rapport coût-efficacité de leurs programmes de dépenses<sup>33</sup>.

Il convient toutefois de poursuivre les efforts en vue d'intensifier les pressions concurrentielles potentielles découlant du *benchmarking*. Concernant la Finlande, l'Irlande, l'Italie et la Suède, en particulier, les examens par pays ont conclu qu'il faudrait améliorer la qualité du système d'information et/ou diffuser plus largement les résultats des évaluations. On constate une certaine réticence à cet égard, surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé pour certains pays, en raison de la qualité médiocre des indicateurs de performance. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, la publication de mesures brutes des résultats scolaires pourrait avoir des effets préjudiciables, en incitant les écoles à améliorer en priorité les aspects aisément mesurables. La publication des résultats peut aussi sensibiliser davantage les parents aux différences sociales et scolaires entre les élèves, et conduire les familles favorisées à éviter les écoles qui reçoivent les « moins bons » élèves (Hirsch, 2002e). Un certain nombre de pays (les Pays-Bas et le Royaume-Uni, par exemple) s'efforcent de remplacer les mesures brutes des résultats scolaires par des indicateurs qui prennent en compte la valeur ajoutée par l'école. Il n'est pas facile de mettre au point des mesures valables de ce type, que ce soit dans l'enseignement ou dans d'autres secteurs, par exemple en matière de prophylaxie médicale.

Le processus de *benchmarking* doit aussi permettre de détecter les meilleures pratiques, comme l'ont reconnu les autorités suisses dans la réforme récente de leur méthode d'évaluation des performances des agences régionales pour l'emploi. L'opacité du système actuel de classement, qui repose sur un indicateur synthétique et sur des analyses économétriques destinées à prendre en compte les circonstances spécifiques susceptibles d'affecter la performance d'une agence, ne permet pas aux gestionnaires d'identifier les sources d'inefficience, de sorte qu'il leur est difficile d'améliorer la performance<sup>34</sup>.

## **Sous-traitance et appels d'offres**

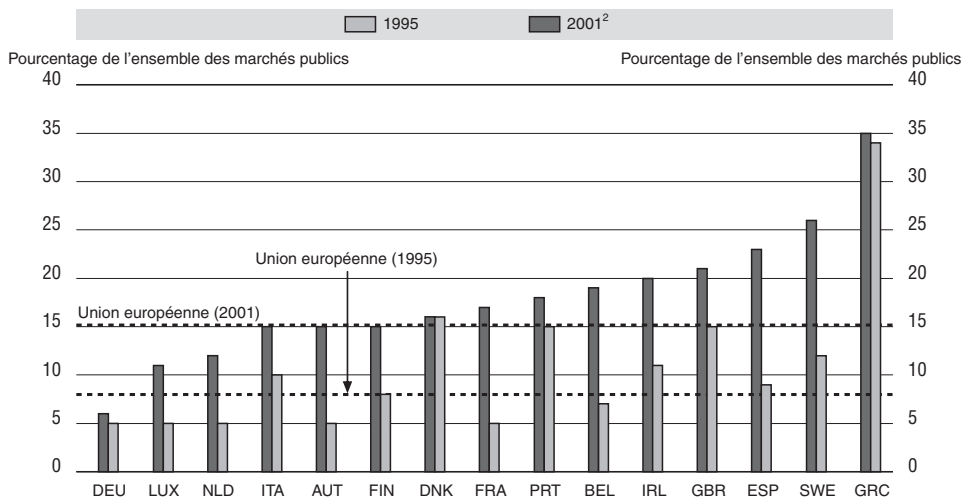
*La sous-traitance et les appels d'offres se sont développés...*

De nombreux pays de l'OCDE ont eu tendance à recourir de plus en plus à la sous-traitance et aux appels d'offres pour obtenir une prestation de services de qualité constante à des coûts plus bas. De fait, les études empiriques constatent généralement que l'appel d'offres aboutit à des coûts inférieurs à ceux d'une prestation publique sans mise en concurrence. Les économies estimées varient beaucoup d'un pays et d'un service à l'autre, mais sont généralement de l'ordre de 10 à 30 pour cent<sup>35</sup>. Elles découlent des économies d'échelle et de la spécialisation, qui peuvent être exploitées grâce à la sous-traitance, tandis que des procédures d'appels d'offres ouvertes et transparentes sont un gage de concurrence accrue et de protection plus efficace contre la corruption. La sous-traitance engendre toutefois des coûts, surtout quand les prestations concernées sont complexes, et il peut en résulter des dépassements de coûts qui devront peut-être être pris en charge par le secteur public si l'entrepreneur ne fournit pas le service demandé ou présente une menace de faillite.

Les mesures récemment adoptées pour stimuler le recours à la sous-traitance et aux appels d'offres comprennent les actions suivantes : mise en œuvre d'accords internationaux et régionaux sur les marchés publics<sup>36</sup> ; suppression de l'obligation faite aux organismes publics d'acheter des services à des entreprises publiques (Norvège) ; simplification de la législation et des procédures relatives aux marchés publics (France, Italie et Norvège) ; normalisation des procédures associées aux appels d'offres (Pologne) ; mise en place de règles d'achats publics uniformes au niveau des collectivités territoriales (Autriche, et Suisse dans une certaine mesure) ; création d'un organisme distinct chargé du règlement des différends relatifs aux marchés publics (Norvège) ; recours aux technologies de l'information et de la communication pour améliorer la publication d'informations sur les marchés publics et/ou permettre la participation au processus d'appel d'offres (Finlande, Italie, Mexique, Norvège, Suisse, et appels d'offres communautaires). L'augmentation de la part des marchés publics soumis à appels d'offre au niveau de l'Union européenne démontre que les marchés publics sont devenus plus transparents et plus ouverts à la concurrence (graphique 5). Il existe cependant des différences notables entre pays, l'Allemagne et les Pays-Bas accusant du retard sur les autres États de l'Union européenne.

*... mais un certain nombre de contraintes freinent encore leur développement*

Si l'on veut mieux exploiter les gains potentiels de l'augmentation de la sous-traitance et des appels d'offres, il faut réduire les obstacles réglementaires encore en place. Les politiques d'achats publics ont souvent été utilisées pour protéger les entreprises locales et/ou les petites entreprises (Japon, République tchèque

Graphique 5. Part des marchés publics soumis à appels d'offre dans l'Union européenne<sup>1</sup>

1. Les définitions fournies par Audet et la Commission européenne pour les marchés publics diffèrent à plusieurs titres. D'abord pour la couverture, puisque les données de Audet concernent le secteur des administrations publiques, tandis que celles de la Commission européenne y ajoutent les entreprises de services publics. En second lieu, les données de Audet utilisées dans ce document incluent les rémunérations, alors que celles-ci sont exclues des données de la Commission européenne (Audet, 2002, fournit par ailleurs des estimations des marchés publics hors rémunérations). Enfin, les dépenses militaires essentielles (de guerre) sont absentes des données de la Commission européenne, mais présentes dans celles de Audet.

2. Données provisoires.

Source : Eurostat.

et Suisse), ce qui a eu pour effet de réduire la pression concurrentielle effective<sup>37</sup>. Dans un certain nombre de pays, les règles des appels d'offres pour les marchés publics ne s'appliquent pas à de vastes pans du secteur public (sont exemptés les grands projets de travaux publics et les sociétés de services d'utilité publique en Hongrie, et les fonds extrabudgétaires en Pologne) ou sont régulièrement enfreintes (République tchèque). L'extrême complexité et l'opacité consécutive du dispositif existant, conjuguées à la faiblesse des sanctions en cas d'infraction, entravent aussi le développement d'une concurrence efficace<sup>38</sup>. Enfin, les règles fiscales, et notamment le régime de la TVA, sont susceptibles d'engendrer une distorsion de concurrence au profit de la production interne (c'est le cas par exemple en Finlande et en Norvège)<sup>39</sup>.

Une structure d'administration décentralisée et le statut des fonctionnaires limitent aussi les gains potentiels découlant de la sous-traitance et des appels

d'offres. Alors que les collectivités territoriales représentent plus de la moitié des marchés publics totaux, la sous-traitance et les appels d'offres à l'échelon municipal demeurent faibles (Danemark, Finlande, Italie, Japon et Norvège). Les déséconomies d'échelle sont susceptibles d'entraver la diffusion de la sous-traitance (Danemark et Finlande). De surcroît, le manque d'expérience professionnelle chez les agents des collectivités territoriales peut constituer un important obstacle à une plus large adoption de cette pratique. L'absence de comptabilité analytique pour les services fournis par les collectivités territoriales rend difficile l'évaluation des avantages d'autres modes de prestations (Finlande et Norvège). Dans ces conditions, afin de mettre à profit les retombées de la sous-traitance concurrentielle, il faudrait une coopération plus étroite parmi les collectivités territoriales (pour exploiter les économies d'échelle) et une assistance technique de l'administration centrale (pour pallier la pénurie de savoir-faire technique au niveau infranational). Enfin, la prédominance des contrats permanents dans le secteur public et les problèmes de transfert des droits à pension du secteur public au secteur privé risquent de rendre la sous-traitance politiquement impopulaire et/ou trop onéreuse, du moins dans le court terme. De fait, dans la plupart des pays de l'OCDE, la masse salariale représente plus de la moitié des dépenses courantes et des dépenses en capital des pouvoirs publics. Pour résoudre ces problèmes, certains pays ont complété les contrats de sous-traitance par un transfert de salariés du secteur public à l'entreprise retenue, aux termes et conditions en vigueur dans le secteur public, et par la création de nouveaux régimes de retraite offrant des prestations globalement comparables à celles de la fonction publique<sup>40</sup>.

#### *Les partenariats public-privé présentent des avantages, mais aussi des inconvénients*

Pour les grands projets d'infrastructure, la participation du secteur privé et les pressions concurrentielles se sont développées par l'intermédiaire des partenariats public-privé (PPP). Ceux-ci impliquent souvent le financement et/ou l'exploitation et la gestion des projets d'infrastructure publique par le secteur privé<sup>41</sup>. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, l'impératif de rigueur budgétaire a contribué à rendre les PPP intéressants, puisqu'en termes comptables l'investissement public se trouve réduit tandis que les dépenses courantes n'augmentent que progressivement. Dans ce contexte, un nombre croissant de pays de l'OCDE a fait appel à ces partenariats (Corée, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Mexique, Portugal, République tchèque et Royaume-Uni), surtout pour les infrastructures de transport et, dans une moindre mesure, pour les projets énergétiques et les secteurs de la santé et de l'éducation. Le Royaume-Uni est en tête pour la création de PPP : un tiers environ des investissements publics nets y sont actuellement réalisés dans le cadre de ce régime.

Les partenariats public-privé ont donné jusqu'ici des résultats mitigés ; les avantages potentiels doivent être jaugés au regard des coûts. Quelques projets sont considérés comme des réussites, car ils ont été exécutés rapidement et ont assuré une prestation efficace par rapport à son coût (Islande, et quelques projets au Royaume-Uni). D'autres n'ont pas produit les gains escomptés. En République tchèque, l'interprétation des contrats concernés a engendré des retards considérables, tandis que dans plusieurs pays des dépassements de coûts ont été enregistrés parce que certains éléments du projet n'avaient pas été entièrement soumis aux pressions concurrentielles (Hongrie, Mexique et République tchèque). Dans un certain nombre de pays (Hongrie, Mexique et Royaume-Uni), le secteur public a dû procéder à des renflouements.

### ***Permettre aux utilisateurs de choisir entre différents prestataires de services***

Permettre aux utilisateurs de choisir entre différents prestataires de services financés par les administrations publiques peut aviver les pressions concurrentielles, stimuler l'innovation et générer des services mieux adaptés aux besoins des citoyens. Le bien-être des consommateurs s'améliore en particulier quand la demande de services financés par les administrations publiques est diversifiée (comme c'est le cas pour les services d'accueil des enfants ou l'enseignement tertiaire). L'efficacité des pressions concurrentielles dépend pour beaucoup du respect de la règle selon laquelle « l'argent suit l'utilisateur », ce qui implique la mise en place d'un système de chèques-services ou d'un mécanisme analogue.

La promotion du choix de l'utilisateur est devenue un objectif d'action important dans un certain nombre de pays, même si son application effective est très variable. Les possibilités de choix du prestataire de santé ou de l'assureur par les patients se sont développées dans plusieurs pays (Docteur et Oxley, 2003). En Hongrie, en Pologne, en République tchèque et en Suède, les patients étaient auparavant adressés à des médecins ou à des dispensaires locaux dans lesquels ils voyaient le premier praticien disponible ; ils sont désormais autorisés à choisir un généraliste. L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse acceptent aussi un certain degré de concurrence entre les assureurs<sup>42</sup>. Parallèlement, les pays ont appliqué de plus en plus le principe selon lequel « l'argent suit le patient », notamment lorsque les prestataires médicaux sont rémunérés par l'organisme d'assurance suivant le système du paiement à l'acte et que les hôpitaux sont gérés en fonction des systèmes de paiement par groupes homogènes de maladies (GHM). Le choix de l'utilisateur pour les services d'emploi (services de placement et/ou de formation), avec coexistence de prestataires publics et privés, a été également rendu possible dans plusieurs pays dont l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse (canton de Saint-Gall) (Fay, 1997). Dans le secteur de l'éducation, de plus en plus de pays utilisent des modèles implicites de chèques-

études, les ressources institutionnelles étant subordonnées au nombre d'étudiants ou de diplômes obtenus (notamment dans les universités danoises, norvégiennes, néo-zélandaises et suisses ; dans les écoles primaires britanniques, danoises, hongroises, néerlandaises, suédoises et tchèques ; et dans les écoles maternelles norvégiennes). Les évaluations récentes de l'impact de ce système de chèques-études sont généralement positives en ce qui concerne les résultats scolaires, même si l'introduction du choix de l'établissement n'est pas la solution miracle pour garantir la qualité de l'enseignement<sup>43</sup>.

#### *Le choix du prestataire reste soumis à des restrictions*

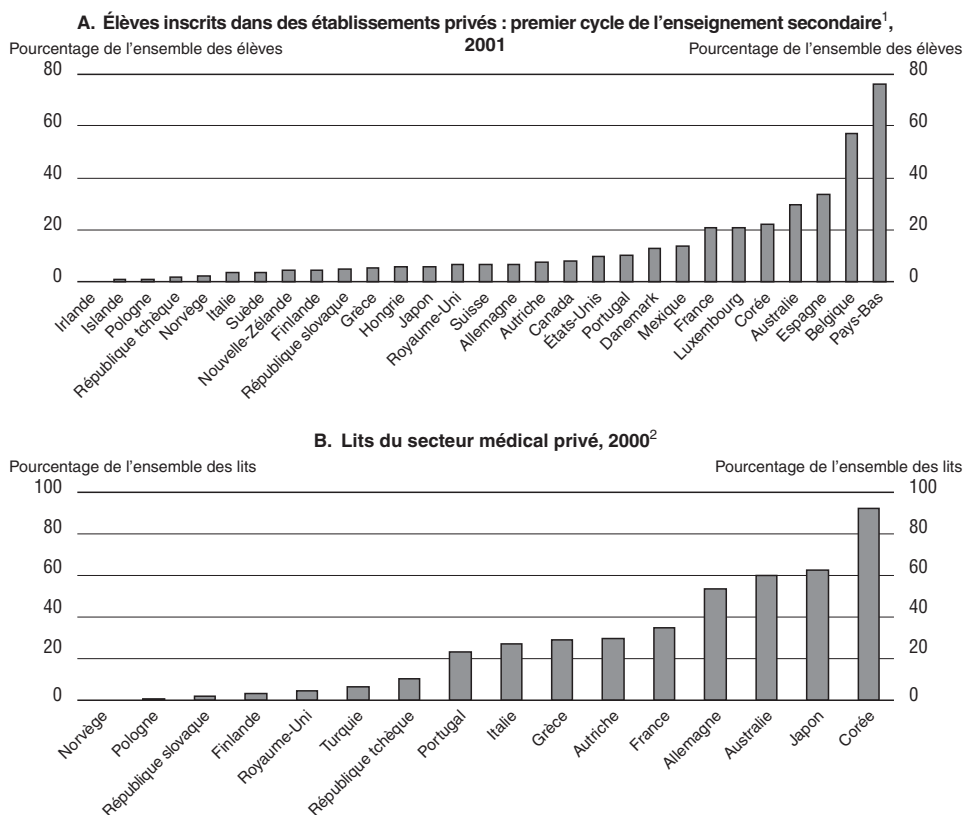
Le choix de l'utilisateur entre différents prestataires, publics ou privés, est souvent soumis à des restrictions, ce qui limite les pressions concurrentielles et l'amélioration du rapport coût-efficacité. On peut citer les contraintes suivantes :

- *Restrictions géographiques.* Dans le secteur de l'éducation, les élèves domiciliés dans un certain secteur ne sont pas autorisés à s'inscrire dans un établissement public d'un autre secteur (France et Portugal, par exemple), tandis que les parents sont libres de leur choix dans plusieurs pays (dont la République tchèque et la Suède). De même, dans le secteur des soins de santé de la Finlande, l'assignation des patients à des médecins publics sur la base du lieu de résidence contraste avec la liberté de choix des systèmes de santé français, allemand, japonais et suédois, qui se caractérisent tous par une couverture universelle. En milieu rural, les problèmes de transport et la taille des marchés potentiels et des populations peuvent réduire considérablement le nombre possible de prestataires et, partant, diminuer l'efficacité des mesures visant à élargir le choix et à obtenir des gains d'efficacité à la faveur de l'introduction de la concurrence.
- *Restrictions de l'entrée sur le marché.* Dans plusieurs pays, les prestataires privés sont soumis à de fortes restrictions, voire frappés d'interdiction, le plus souvent dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Ainsi, au Japon, les entreprises à but lucratif ne sont pas autorisées à gérer des hôpitaux, tandis qu'en Grèce, les universités privées sont interdites. L'ouverture d'établissements scolaires et d'hôpitaux privés est soumise à de fortes restrictions en Norvège, et le Japon restreint la publicité pour les médecins et les hôpitaux.
- *Dispositions financières discriminatoires.* Dans plusieurs pays, le régime de financement des prestataires publics ne tient pas dûment compte du nombre d'utilisateurs (écoles norvégiennes et portugaises, par exemple) et/ou les prestataires privés ne perçoivent pas les mêmes ressources pour fournir un même service aux utilisateurs. En particulier, les établissements privés perçoivent moins d'argent par élève au Danemark, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et en République tchèque. Au Danemark, les hôpitaux privés ne

reçoivent aucune subvention publique, sauf si les délais d'attente maxima dans les hôpitaux publics ont été dépassés. Cette discrimination entre prestataires publics et privés sur le plan du financement explique en partie la faible présence du secteur privé dans certains pays (graphique 6)<sup>44</sup>.

- *Divulgarion limitée des données sur la performance.* L'absence d'information publique sur les performances relatives des différents prestataires peut restreindre le choix des utilisateurs. Aux Pays-Bas, le choix de l'établissement scolaire est devenu plus actif, en partie à la suite de la publication de tableaux de performance comparatifs et de rapports d'inspection sur tous les établissements

Graphique 6. Prestataires privés : part de marché pour quelques services



1. Le premier cycle de l'enseignement secondaire est obligatoire et dure environ trois ans.

2. 1999 dans le cas de l'Australie, de la Grèce, de l'Italie, du Portugal et du Royaume-Uni.

Source : Regards sur l'éducation, OCDE, 2003 ; base de données de l'OCDE sur la santé, 2002.

scolaires, alors même que les réglementations et le régime de financement gouvernant le choix de l'utilisateur restent inchangés (Hirsch, 2002).

#### *Risques liés à l'extension du choix de l'utilisateur*

Le choix par l'utilisateur peut accroître le risque de cloisonnement social et d'« écrémage ». Si des prestataires très sollicités ne sont pas disposés à ajuster leur offre pour répondre à la demande, ils peuvent réagir en attirant les individus les mieux portants ou les moins sujets à risque (écrémage) et en rejetant ceux pour qui le service revient plus cher. L'écrémage sera plus probable en l'absence d'incitations appropriées à fournir des services aux sous-groupes de la population présentant des risques ou des coûts plus élevés. En Nouvelle-Zélande, par exemple, l'instauration du choix parental pour les établissements scolaires au début des années 90 ne s'est pas accompagnée d'une réactivité suffisante du côté de l'offre, en partie parce que l'argent n'a suivi que partiellement les élèves, ce qui a incité les écoles très demandées à pratiquer un recrutement sélectif. Un problème similaire se pose souvent dans le secteur de la santé, où les hôpitaux publics peuvent jouer le rôle de prestataires en dernier ressort et prendre en charge les patients les plus coûteux (comme c'est le cas aux États-Unis et en France)<sup>45</sup>. En outre, les régimes publics d'assurance-maladie ont hérité des segments de la population dont la santé est la plus déficiente. Par conséquent, ils ont accusé un lourd déficit (République tchèque, par exemple) ou ont dû relever les taux de cotisation (Allemagne).

Des systèmes d'ajustement des risques ont été mis en place pour parer au danger de l'écrémage. Aux Pays-Bas, par exemple, le crédit reçu par un établissement pour chaque élève est pondéré au profit des familles défavorisées – les enfants de demandeurs d'asile et de couples pauvres rapportent aux écoles des subventions près de deux fois plus élevées que les enfants de classes moyennes. En Australie, au milieu des années 90, l'instauration de la concurrence pour la fourniture d'une aide à l'emploi aux chômeurs de longue durée a été complétée par la fixation de tarifs reflétant les caractéristiques de la population : plus le cas est difficile, plus forte est la rémunération versée (Fay, 1997). De nombreux pays ont également introduit des systèmes d'ajustement des risques pour les régimes d'assurance-maladie. Les assureurs dont les affiliés présentent des profils à haut risque perçoivent une subvention croisée de la part des fonds à risques plus faibles pour faire face à des coûts de santé que l'on prévoit plus élevés. Toutefois, pour le moment, les systèmes d'ajustement des risques ne représentent guère plus de 10 pour cent de la variance du risque (Van de Ven et Ellis, 2000), ce qui facilite grandement un écrémage lucratif.

Un élargissement du choix de l'utilisateur, s'il va de pair avec des services répondant mieux aux besoins des usagers, peut stimuler la demande de ces services et accroître ainsi les coûts budgétaires totaux. La réforme du système d'enseigne-

ment tertiaire menée au début des années 90 en Nouvelle-Zélande, qui prévoyait la liberté de choix pour les élèves et le financement des établissements en fonction du nombre d'élèves inscrits, témoigne de ce danger. Elle a entraîné une forte expansion du nombre et des spécificités des prestataires, des innovations pédagogiques notables et une amélioration considérable de l'accès et des résultats des groupes minoritaires qui avaient jusque-là rencontré des difficultés pour réussir leurs études universitaires. Mais la montée rapide de l'offre et de la demande de formation professionnelle privée a été jugée non soutenable, ce qui a conduit le gouvernement à geler les financements à ce titre en 2001. Le Danemark a connu une expérience similaire dans le domaine de l'éducation des adultes, l'instauration du choix par le client et l'abandon des enveloppes budgétaires ayant déclenché en 1997-98 une forte poussée de la demande et des dépenses publiques qui s'est soldée par la suppression du dispositif. Des tensions similaires sont susceptibles d'apparaître dans des secteurs où l'offre n'est pas encore suffisante et/ou assez diversifiée pour répondre pleinement aux besoins des utilisateurs. Ces circonstances sont plutôt fréquentes, notamment en ce qui concerne les services aux personnes âgées, les services de santé et les services d'accueil des enfants, ainsi que l'enseignement tertiaire.

### **Instaurer des redevances d'utilisation pour contenir une demande excessive**

L'offre gratuite de biens et de services risque d'induire une demande excessive, surtout quand elle s'accompagne d'une amélioration des incitations des prestataires à répondre aux demandes des utilisateurs. Une augmentation de la participation exigée peut rendre les utilisateurs plus sensibles aux coûts. Les données par pays laissent à penser que la demande de certains services financés par les administrations publiques reflète et suit les modifications des prix aux usagers. Au Danemark, par exemple, la réduction des redevances d'utilisation pour les structures d'accueil des enfants survenue au début des années 90 s'est traduite par un accroissement de la demande. Le niveau relativement bas des redevances d'utilisation pour les soins aux personnes âgées dans les pays scandinaves (ces redevances n'existent pas au Danemark) fait que les dépenses publiques dans ce secteur sont plus élevées que dans les autres pays et qu'une proportion relativement élevée de la population est hébergée dans des établissements spécialisés ou reçoit des soins formels à domicile. La pression en faveur d'un rationnement de l'offre est toutefois devenue considérable et a conduit à redouter que la demande légitime ne se trouve réprimée (au Danemark et en Finlande). Dans le secteur de la santé, il est également fréquent que la demande de services excède la capacité du système de fournir des services en temps voulu. Les listes d'attente pour certains traitements, en particulier pour les actes non urgents, sont monnaie courante dans nombre de pays de l'OCDE<sup>46</sup>. Les signaux de prix pourraient constituer un mécanisme de rationnement plus efficace dans cer-

tains cas, même si la participation aux coûts peut empêcher certaines catégories de la population d'accéder aux services, d'où des effets distributifs régressifs.

***Les redevances peuvent influencer sur le recours à des services à financement public plus onéreux...***

L'élaboration d'une structure de prix adaptée n'est pas chose aisée. Dans le secteur de la santé, les études tendent à montrer par exemple que l'extension des mécanismes de partage des coûts exerce au moins une certaine influence sur la demande de soins, même si l'ampleur de cet impact varie selon le type de prestation (Docteur et Oxley, 2003). Les composantes les plus élastiques sont les soins ambulatoires externes et les produits pharmaceutiques. Les élasticités les plus faibles concernent les consultations de spécialistes et les traitements hospitaliers. Les soins d'urgence, qui sont relativement onéreux, font généralement l'objet d'une surconsommation dans de nombreux pays, soit parce que les coûts pour le patient sont inférieurs aux coûts des soins ambulatoires, soit parce que les listes d'attente pour les soins ambulatoires sont plus longues (Espagne, Grèce et Islande)<sup>47</sup>. Un problème du même ordre est apparu en Norvège, où les soins de santé primaires sont principalement financés par les municipalités, tandis que les soins hospitaliers à leurs résidents sont financés sur le budget de l'administration centrale. Ce principe de financement a incité les municipalités à surconsommer des soins hospitaliers plus coûteux, par exemple en retardant la réintégration de patients en traitement hospitalier vers des services ambulatoires et des services pour personnes âgées que ces municipalités financent elles-mêmes. Des problèmes similaires se sont manifestés pour les soins aux personnes âgées dans un certain nombre de pays (en particulier scandinaves), où un relèvement des prix pour les usagers pour les soins à domicile serait souhaitable pour contenir la poussée de la demande, tout en veillant néanmoins à ne pas trop inciter du même coup la population à recourir à des soins en institution au coût élevé.

***... et ont des effets négatifs sur les objectifs de protection sociale et d'équité***

Un plus large recours aux redevances d'utilisation peut avoir des effets préjudiciables sur la protection sociale et les objectifs d'équité. S'agissant du secteur de la santé, des études récentes ont révélé que le partage des coûts avait une incidence non linéaire sur la demande de soins. On estime que l'effet sur la demande d'une modification donnée de la participation aux coûts est plus élevé quand la participation est voisine de zéro, tandis qu'il faiblit quand la participation aux coûts est déjà élevée. Le degré de partage des coûts pour les soins de santé varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans un certain nombre d'entre eux, les visites aux généralistes, les consultations de spécialistes et les soins en institution n'impliquent pratiquement aucune participation aux coûts (notamment

en Allemagne, au Canada, au Danemark, en Espagne, en République tchèque et au Royaume-Uni), même si la plupart des pays en prévoient une pour les produits pharmaceutiques. Dans une majorité de pays, toutefois, les paiements à la charge des patients représentent déjà plus de 15 pour cent des dépenses totales de santé (tableau 6)<sup>48</sup>. Étant donné la faible élasticité de la demande à ce niveau de paiement par l'utilisateur, cette participation devrait être sensiblement augmentée si l'on voulait contenir la demande. Cela risquerait d'empêcher certaines catégories de la population d'accéder aux services de santé de base, avec des effets potentiellement préjudiciables sur la situation sanitaire. L'une des craintes majeures est de voir les individus réduire davantage les soins préventifs et les soins réguliers en cas de relèvement de la participation aux coûts, comme des

Tableau 7. **Dépenses de santé : sources de financement publiques et privées**  
Pourcentages de l'ensemble des dépenses de santé, 2001

	Sources de financement publiques	Sources de financement privées			Pour mémoire : Dépenses totales de santé en pourcentage du PIB
	Ensemble des sources publiques	Assurance maladie privée	Dépenses à la charge des patients	Ensemble des sources privées	
Australie	68.9	7.3	18.5	31.1	8.9
Autriche	69.7	7.0	18.6	30.3	8.0
Canada	70.9	11.4	15.8	29.1	9.2
République tchèque	91.4	..	8.6	8.6	7.3
Danemark	82.4	1.6	16.0	17.6	8.6
Finlande	75.6	2.5	20.2	24.4	7.0
France	76.0	12.7	10.2	24.0	9.5
Allemagne	74.9	12.6	10.6	25.1	10.7
Hongrie	75.1	0.3	21.3	24.9	6.8
Islande	84.4	..	15.2	15.6	9.1
Irlande	76.0	6.8	13.3	24.0	6.5
Italie	75.3	0.9	20.3	24.7	8.4
Japon	78.3	0.3	16.8	21.7	7.6
Corée	44.4	8.7	41.3	55.6	5.9
Luxembourg	87.8	1.6	7.7	10.5	5.6
Mexique	45.9	2.5	51.6	54.1	6.6
Pays-Bas	63.3	15.5	8.8	36.7	8.9
Nouvelle-Zélande	76.7	6.2	16.8	23.3	8.2
Norvège	85.5	0.0	14.0	14.5	8.3
République slovaque	89.3	0.0	10.7	10.7	5.7
Espagne	71.4	4.0	23.7	28.6	7.5
Suisse	55.6	10.5	32.9	44.4	10.7
États-Unis	44.4	35.6	14.8	55.6	13.9
Moyenne simple des pays ci-dessus	72.3	7.0	18.6	27.6	8.2

1. Les données sont celles de l'année 2000 pour l'Australie, l'Autriche, le Canada, la Corée, l'Islande, le Japon, le Luxembourg et la Suisse.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé, 2003.

données partielles tendent à le montrer pour les soins dentaires (Docteur et Oxley, 2003). L'effet global sur les finances publiques n'est donc pas clair, puisque l'absence de traitement précoce peut se traduire par des coûts totaux plus élevés. Le partage des coûts peut aussi avoir des effets potentiellement négatifs sur les résultats des politiques et sur l'équité dans d'autres secteurs que la santé. Dans le domaine de l'environnement, par exemple, les redevances d'utilisation sur les déchets peuvent favoriser les décharges sauvages (O'Brien et Vourc'h, 2001).

Afin d'atténuer les effets négatifs potentiels des redevances d'utilisation sur l'équité et sur les résultats des politiques, les pays ont adopté diverses stratégies, mais aucune ne s'est révélée être la panacée.

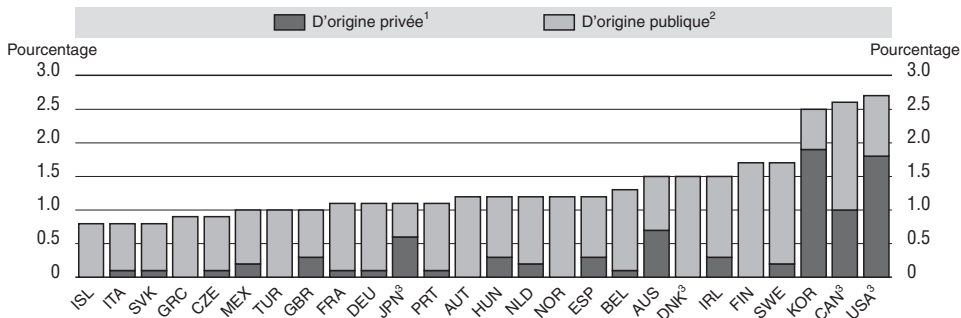
- De nombreux pays ont instauré dans le secteur de la santé des dispositions de seuils au delà desquels s'appliquent des taux de remboursement pleins ou majorés par le secteur public (par exemple au Danemark, en Nouvelle-Zélande, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède pour les produits pharmaceutiques). Les signaux de prix fonctionnent donc jusqu'à concurrence de ces plafonds, les incitations restant inchangées au-delà.
- Des critères de ressources ont été introduits dans de nombreux secteurs, notamment les soins de santé et les soins aux personnes âgées. Toutefois, ils risquent d'engendrer des trappes à pauvreté et à chômage.
- Une autre démarche courante du même type a consisté à protéger les groupes à risque, en particulier les familles à faible revenu, en garantissant l'accès aux services publics de base pour un coût réduit dans le cas des prestataires « réservés » (généralement publics). Pour leur part, les catégories plus favorisées ont la possibilité, moyennant une dépense supplémentaire, d'obtenir des services de meilleure qualité ou plus rapides. Cette situation se retrouve fréquemment dans le secteur de la santé, où les prestataires privés se disputent les patients et où les régimes d'assurance privés couvrent le coût additionnel des soins privés (exemples : Australie, Irlande, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni)<sup>49</sup>. Cependant, ce système à deux vitesses peut avoir des effets préjudiciables, surtout dans le secteur de l'éducation, où il risque de favoriser la polarisation sociale puisque les interactions entre élèves de milieux socioéconomiques différents jouent un rôle important dans le processus cognitif<sup>50</sup>. Afin d'éviter cette antisélection, plusieurs pays ont fortement limité, voire supprimé, la possibilité pour les établissements d'enseignement privé bénéficiant de subventions publiques de percevoir des frais de scolarité (Hongrie, Finlande et Suède par exemple)<sup>51</sup>.

*Dans l'enseignement tertiaire, il n'y a pas de corrélation nette entre les objectifs d'efficience et d'équité*

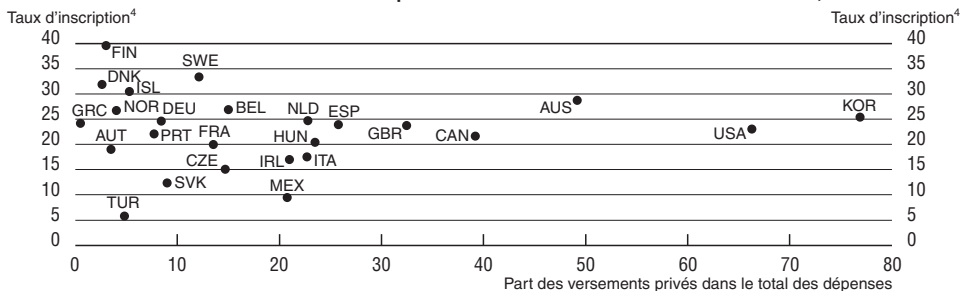
Le relèvement des frais de scolarité ne crée pas toujours un conflit entre les objectifs d'efficience et d'équité, comme en témoigne le secteur de l'enseignement

### Graphique 7. Enseignement tertiaire : dépenses publiques et privées, taux d'inscription et durée des études

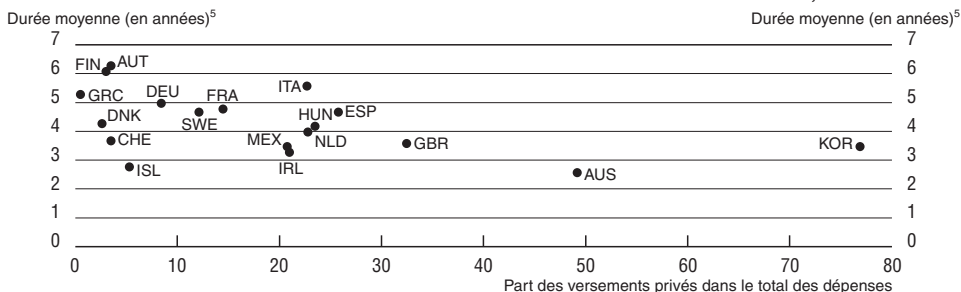
#### A. Ensemble des dépenses (en pourcentage du PIB nominal, 2000)



#### B. Relation entre les taux d'inscription et la contribution financière des étudiants, 2000



#### C. Relation entre la durée des études et la contribution financière des étudiants, 2000



- Hors subventions publiques consacrées aux établissements scolaires sauf pour l'Autriche, le Danemark, la Grèce, l'Islande, la Pologne, le Portugal et la République slovaque.
  - Y compris les subventions publiques aux ménages consacrées aux établissements scolaires (sauf dans les pays énumérés à la note 1), et les dépenses directes d'origine internationale consacrées aux établissements scolaires.
  - L'enseignement tertiaire comprend l'enseignement postsecondaire non tertiaire.
  - Les taux d'inscription sont égaux au pourcentage d'étudiants de 20 à 29 ans dans la population de cette tranche d'âge.
  - Dans le cas de la Corée, du Danemark, de l'Espagne, de la France, du Mexique, des Pays-Bas et de la Suisse, les données sont celles de l'année universitaire 1995. Dans le cas de la Hongrie, de l'Islande, de l'Italie et de la Suisse, elles ne concernent que les établissements publics.
- Source : Regards sur l'éducation, OCDE, 2003.

tertiaire. Les dépenses totales (privées et publiques) au titre de l'enseignement tertiaire ont représenté dans la zone de l'OCDE près de ½ pour cent du PIB en 1999. Les mécanismes de partage des coûts varient considérablement d'un pays Membre à l'autre (graphique 7, partie A). Les frais de scolarité sont faibles ou inexistant dans un grand nombre de pays, et plusieurs d'entre eux accordent un soutien généreux aux étudiants sous la forme de prêts et de bourses (Allemagne, Danemark, Finlande, Islande, Irlande, Norvège, Suède et Suisse). Ces caractéristiques vont souvent de pair non seulement avec des taux d'inscription élevés, mais aussi des études de longue durée (graphique 7, parties B et C). Il en résulte des coûts budgétaires considérables du fait des dépenses additionnelles induites au titre de l'éducation et des pertes de recettes fiscales liées à l'entrée différée des jeunes dans la population active. En réduisant la durée des études, une augmentation des frais de scolarité accroîtrait aussi le nombre des entrants dans l'enseignement tertiaire dans les pays où existent des files d'attente ou des restrictions à l'accès (Grèce et Suède).

Les études par pays laissent à penser qu'une participation aux coûts faible ou nulle s'est souvent avérée inefficace pour promouvoir l'accès à l'enseignement tertiaire des élèves de milieux défavorisés (Blöndal *et al.*, 2002). Les subventions publiques à l'enseignement tertiaire tendent à profiter surtout aux familles aisées, le taux d'admission dans l'enseignement tertiaire étant étroitement corrélé au milieu socioéconomique familial dans la plupart des pays. Dans ces conditions, un relèvement des frais de scolarité pourrait créer des incitations à achever les études plus rapidement, et n'aurait que de faibles effets distributifs. Il n'en résulterait peut-être pas de baisse significative du niveau général d'instruction si les élèves sont à même d'obtenir un prêt gagé sur leur capacité de gains futurs et que le rendement privé de l'investissement dans l'éducation tertiaire est élevé. Toutefois, les imperfections des marchés de capitaux, et en particulier la difficulté pour les étudiants de familles pauvres d'obtenir un prêt auprès des banques commerciales, peuvent justifier une certaine intervention des pouvoirs publics. Dans ce contexte, la promotion de l'accès à l'enseignement tertiaire pour les étudiants issus de familles à faible revenu, qui éprouvent probablement de l'aversion pour le risque, peut nécessiter des mesures de soutien visant par exemple à subordonner le remboursement des prêts étudiants au revenu<sup>52</sup>. Lorsque le rendement privé de l'enseignement tertiaire est faible (du fait par exemple de politiques entraînant une compression de l'échelle des salaires et/ou une forte progressivité de l'impôt), une augmentation des frais de scolarité et/ou une diminution du niveau du soutien financier pourraient cependant avoir des effets négatifs sur le niveau d'éducation de la population.

## NOTES

1. Ce chapitre s'inspire dans une large mesure des *Études économiques* réalisées par l'OCDE sur différents pays, et notamment de leurs chapitres analysant de façon approfondie les dépenses publiques de 21 d'entre eux. Dans nombre de cas, une version révisée de ces chapitres est disponible gratuitement sur le site Web de l'OCDE. Bien que d'autres sources d'information aient été utilisées, les références aux pays s'inscrivent en grande partie dans le contexte de cette analyse non exhaustive.
2. Au demeurant, les recommandations contenues dans les différents chapitres par pays sur les dépenses ne sont pas toutes citées ici, soit parce qu'elles sont trop spécifiques au pays en question et n'ont donc qu'une portée limitée pour les autres, soit parce que des examens et recommandations plus approfondis ont déjà été présentés par le Département des affaires économiques ou par d'autres organes de l'Organisation. Tel est le cas des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration (voir Joumard et Kongrud, 2003) et des systèmes publics de retraite (voir par exemple Blöndal et Scarpetta, 1998 ; Casey *et al.*, 2003 ; Cotis, 2003).
3. D'après l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), les dépenses militaires mondiales augmentent depuis 1998. L'accroissement enregistré en 2002 est lié en grande partie à une hausse de 10 pour cent en termes réels aux États-Unis. La France et le Royaume-Uni ont également annoncé des augmentations substantielles de leurs dépenses militaires à partir de 2003.
4. En outre, les ventes de licences UMTS (systèmes de télécommunications mobiles universelles) ont entraîné une baisse ponctuelle, mais parfois considérable, des dépenses des administrations publiques. En effet, dans les comptes nationaux, ces ventes sont considérées comme un investissement négatif, car dans la majorité des pays l'attribution de la licence a été assimilée à la vente d'un actif par octroi de la licence. En 2000, le produit des ventes de licences UMTS a représenté environ 2½ pour cent du PIB de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Une incidence plus réduite, mais significative, sur les chiffres des dépenses publiques au début des années 2000 a été enregistrée dans d'autres pays, dont la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal.
5. C'était le cas au Canada, en Espagne, en Finlande, en France, en Grèce, en Italie, au Japon, au Portugal, au Royaume-Uni, en Suisse et en Turquie (pour plus de détails, voir la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales).
6. En Corée, le gouvernement a mis en place en 2000 le « Système de protection sociale productive », qui érige en droit pour les personnes remplissant les conditions requises le versement de prestations sociales au titre du Programme de protection des moyens d'existence, au lieu de subordonner celui-ci à la disponibilité des crédits. À l'inverse, en Italie, la loi de finances de 2003 a mis fin à l'expérience de revenu minimum garanti amorcée en 1998.

7. Hormis les États-Unis, le Mexique et la Turquie, tous les pays de l'OCDE étaient parvenus à une couverture santé universelle (ou quasi universelle) au début des années 90. Au Mexique, une loi de 2003 étendra progressivement l'assurance-maladie à la population actuellement non couverte, la couverture universelle devant être réalisée avant 2010. Voir Docteur et Oxley pour une analyse détaillée de l'évolution des réformes dans le secteur de la santé.
8. La République tchèque représente la principale exception à la hausse des dépenses publiques au titre de l'éducation. Les effectifs dans le primaire et le premier cycle du secondaire ont baissé de plus de 9 pour cent en Espagne, en Grèce, en Irlande, au Japon, en Pologne et en République slovaque entre 1995 et 2000. Voir *Regards sur l'éducation* (édition 2001).
9. À titre d'exemple, en 1997, les écarts de ratios dépenses publiques/PIB entre le Danemark d'une part et la Corée, les États-Unis et le Japon de l'autre atteignaient 35, 23 et 23 points de pourcentage. S'agissant des ratios dépenses publiques sociales/PIB, ces différences s'élevaient respectivement à 26, 16 et 17 points de pourcentage.
10. Les prévisions de référence présument que les soins de santé par groupe d'âge sont stables dans le temps. Mais d'autres approches sont possibles. Par exemple, on peut supposer que l'amélioration de la santé retardera l'engagement des dépenses de soins qui se produisent souvent dans les dernières années de vie. Selon ce scénario, les prévisions pour quelques pays (Italie, Pays-Bas et Suède) se traduisent par une hausse plus faible des dépenses : l'augmentation en points de pourcentage des coûts de santé sur la période 2000-2050 serait inférieure d'environ un tiers ou davantage à celle du scénario de référence.
11. Plusieurs pays ont relevé l'âge de départ à la retraite (c'est en particulier le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et de la Pologne). Parmi les mesures prises pour réduire les taux de prestation, on peut citer l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires (Corée, Finlande, France, Hongrie, Italie et Japon), ou sur les salaires après impôt et non plus sur les salaires avant impôt (Allemagne). Une autre disposition consiste à allonger la période de référence pour le calcul des pensions (Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Portugal et République tchèque). Quelques pays ont aussi mis en place des mécanismes pour le préfinancement des coûts futurs des retraites (Canada, Irlande, Islande, Nouvelle-Zélande et République slovaque).
12. Dans le contexte du Plan de développement national de l'Irlande pour 2000-2006 – vaste programme d'investissement visant à atténuer quelques-unes des pénuries d'infrastructure qui entravent la croissance – il est prévu de dépenser quelque 52 milliards d'euros (environ 70 pour cent du PNB de 1999).
13. Voir OCDE (2002b) pour une analyse de l'utilisation des règles budgétaires dans les pays de l'OCDE.
14. Cette pratique comptable est généralement désignée par les termes « comptabilité de caisse ». Dans le contexte de la terminologie comptable privée, une application intégrale de la « comptabilité sur la base des droits constatés » dans le processus budgétaire ferait disparaître les pics de dépenses au moment où des projets d'investissement individuels sont entrepris, ces éléments étant incorporés dans les dépenses annuelles d'exploitation par le biais de l'amortissement. Les projets d'investissement seraient présentés et adoptés sur la base de leur coût d'amortissement et non de leur coût total. Les aspects comparés de la comptabilité de caisse et de la comptabilité sur la base des droits constatés sont étudiés ci-après de façon plus détaillée.

15. Tous les États membres de l'Union européenne sont tenus de produire des rapports annuels sur leur stratégie budgétaire à moyen et long terme. Ces rapports sont appelés « Programmes de stabilité » pour les pays de la zone euro et « Programmes de convergence » pour les autres. Ces programmes doivent renfermer un objectif de moyen terme pour la réalisation d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, le chemin d'ajustement et l'évolution prévue du ratio d'endettement des administrations publiques.
16. Tous les États membres de l'UE présentent des prévisions budgétaires à long terme dans le contexte des Programmes de stabilité et de convergence (en général, des prévisions de dette jusqu'en 2050).
17. Les prévisions de recettes étaient exagérément optimistes et les ministres considéraient les prévisions de dépenses comme des crédits futurs qu'ils étaient en droit de dépenser. Cela a conduit le gouvernement à adopter en 1993 des hypothèses de planification prudentes, approche qui a été abandonnée par la suite (OCDE, 2001a).
18. En Corée, les collectivités locales ont créé quelque 2 000 fonds extrabudgétaires, tandis qu'en Pologne, ce sont plus de 3 000 fonds de cette nature qui ont vu le jour aux échelons central et infracentral.
19. L'OCDE a mené une étude approfondie des politiques fiscales de plusieurs de ses pays membres. La synthèse de ces travaux (Van den Noord et Heady, 2001) indique que les dépenses fiscales créent souvent d'importantes distorsions dans le dispositif fiscal ou contribuent à rendre ce dernier trop complexe.
20. La comptabilité sur la base des droits constatés est un système comptable dans lequel les recettes sont enregistrées lorsqu'elles sont réalisées et les dépenses lorsque les biens sont reçus ou les services exécutés, même si la réception effective des recettes et le paiement des biens ou services peuvent survenir, en tout ou partie, à un autre moment. La comptabilité de caisse est un système comptable dans lequel les recettes sont enregistrées lorsqu'elles sont effectivement perçues et les dépenses lorsqu'elles sont réglées.
21. Certains pays ont reconnu ces engagements implicites non provisionnés dans leur comptabilité nationale (cela a notamment été le cas de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande). Au Canada, les engagements implicites du régime de retraite des salariés de l'État s'élevaient à environ 18 pour cent du PIB en 2001, et sont intégrés aux données de la dette publiée par l'office national des statistiques *Statistiques Canada*. La plupart des autres pays de l'OCDE n'ont pas adopté cette position. Aussi, pour permettre des comparaisons internationales, l'OCDE fournit sur les administrations publiques des données qui ne comprennent pas les engagements non provisionnés liés aux régimes de retraite des salariés de l'État.
22. Par exemple, en Italie, le nombre de chapitres et de postes budgétaires (5 milliers au départ) a subi une très forte diminution à l'occasion du budget 1997. En France, les 848 chapitres budgétaires actuels détaillant les fonds affectés à chaque ministère doivent être remplacés par une vingtaine de missions regroupant les différents programmes par objectifs.
23. Aux États-Unis, les plafonds de dépenses ont été abolis par une série de crédits d'urgence débloqués en 1999 et 2000 et par une révision à la hausse des plafonds 2001 et 2002.
24. En Suisse par exemple, les agences fédérales ont eu la possibilité d'opter pour un nouveau système de gestion – dénommé *Gestion par mandat et enveloppe budgétaire* – qui

définit les résultats escomptés et les autorise à déterminer comment les atteindre dans le cadre de l'enveloppe budgétaire qui leur a été allouée. Cette option a été associée à un engagement de baisse des coûts de 10 pour cent dans les quatre ans. Les économies attendues devraient essentiellement provenir d'une flexibilité accrue de la gestion des ressources, et notamment de l'adoption d'un budget global quadriannuel (Joumard et Giorno, 2002). Ces nouveaux modes de gestion publique ont aussi donné une bonne impulsion à l'efficacité économique et l'innovation dans les secteurs hospitalier (en Norvège et au Portugal par exemple) et universitaire (Norvège).

25. Cette situation a été corrigée par le nouveau *Public Service Agreement*, qui fixe comme objectif une réduction de l'attente maximale d'un traitement. Le Parlement a récemment produit (en 2003) une évaluation selon laquelle les objectifs britanniques de performance ont permis de solides progrès même si plusieurs effets pervers potentiels sont mis au jour.
26. Au total, près des trois quarts des pays de l'OCDE associent certaines ouvertures de crédit budgétaire à des objectifs de *produits*, et plus de la moitié associent certaines ouvertures de crédit à des objectifs de *résultats*. En Norvège, le financement des universités a été modifié en 2002, le système de subvention globale (fondé essentiellement sur les coûts historiques) étant remplacé par la combinaison d'une enveloppe globale et de subventions fondées sur des indicateurs d'activité (par exemple le nombre de diplômés et les indicateurs de recherche et d'enseignement). En moyenne, les composantes « activité » de la subvention représentent environ 40 pour cent des ressources financières des universités. En Finlande et en Suisse, la formule de financement des subventions de l'administration centrale aux universités inclut le nombre de diplômes obtenus. En Islande, le financement sur la base des indicateurs de performance a également été instauré dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
27. Au Danemark, environ 15 pour cent des cadres dirigeants du secteur public sont aujourd'hui employés pour une durée déterminée. Le contrat typique va de trois à cinq ans, avec un supplément de salaire courant de 15 à 25 pour cent. En Islande, la loi sur la fonction publique de 1996 a aboli les nominations à vie et instauré des contrats à durée déterminée pour les hauts fonctionnaires. En Suisse, une majorité de cantons et de municipalités a supprimé l'ancien statut de fonctionnaire et le régime de rémunération rigide qui l'accompagnait, tandis qu'une nouvelle loi sur le personnel a été mise en œuvre à l'échelon fédéral et dans certaines grandes entreprises publiques.
28. Dans son budget 2003, le gouvernement du Royaume-Uni a envisagé la possibilité d'étendre la prise en compte des variations régionales du coût de la vie à d'autres régions à coûts élevés, de manière à intégrer dans la rémunération les spécificités locales et régionales, notamment les coûts additionnels de rétention et de recrutement.
29. En règle générale, les systèmes de gestion des performances à l'intention des hauts fonctionnaires définissent leurs rémunérations et leurs engagements de performance et se caractérisent souvent par des nominations contractuelles de durée limitée. En Nouvelle-Zélande, les directeurs des départements ont des contrats à durée déterminée (jusqu'à cinq ans) qui spécifient les principaux résultats que l'on attend d'eux. Des contrats d'emploi similaires sont négociés entre les hauts dirigeants et les cadres moyens, ainsi qu'aux échelons inférieurs de la hiérarchie. Ces contrats permettent aux dirigeants de négocier leurs propres rémunérations et leurs conditions d'emploi indépendamment des règles normales applicables à la fonction publique. Un dispositif similaire est en vigueur au Royaume-Uni pour les dirigeants des agences gouvernementales.

30. La Cour nationale des comptes islandaise a constaté qu'à la suite d'un transfert de pouvoirs en matière de fixation des salaires, de nombreuses agences avaient outrepassé leur autorité pour verser des primes de salaire. Elle a également relevé que la mise en place de la rémunération au mérite et des niveaux de grade flexibles avait été considérée par les syndicats comme une occasion d'améliorer les niveaux de salaires de tous les salariés. Les syndicats ont renégocié les conventions pour leurs affiliés en mettant en avant les fortes hausses obtenues dans d'autres secteurs.
31. En République tchèque, la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique de 2002, qui instaure un ensemble de nouvelles incitations financières et de critères de performance pour les administrateurs professionnels, devrait, selon les estimations, alourdir le budget de l'État à raison de ¼ pour cent de PIB. Les autorités n'envisagent pas de réduire les effectifs d'une administration publique pourtant pléthorique (OCDE, 2003a).
32. Au Japon, par exemple, les évaluations objectives de la performance hospitalière par une tierce partie – le Conseil japonais pour la qualité des soins de santé – ont commencé en 1997. Elles sont réalisées à la demande des hôpitaux. Les résultats ne sont publiés que si l'examen est satisfaisant. La France et plusieurs autres pays ont instauré pour les hôpitaux un programme d'accréditation obligatoire qui évalue les prestataires en fonction de normes établies.
33. La Norvège et la Suède ont élaboré un corpus de données complet, disponible sur Internet, renfermant des indicateurs sur la couverture et les coûts des services publics de chaque municipalité.
34. Les agences régionales pour l'emploi helvétiques ont été classées en fonction de leur aptitude à assurer une réinsertion rapide et durable des chômeurs. L'évaluation de la performance repose sur quatre critères, pondérés de manière à obtenir un indicateur synthétique. Fondé sur une méthode économétrique élaborée, l'indicateur prend aussi en compte les circonstances particulières auxquelles est confronté chaque agence, notamment des caractéristiques du marché local telles que la situation économique et la composition de la population des chômeurs (pour plus de détails, voir Joumard et Giorno, 2002). Jusqu'en 2003, le classement était publié tous les six mois et servait de base pour récompenser les agences performantes. Depuis, le classement est encore établi mais n'est plus publié et ne sert plus de base pour les récompenses.
35. Voir Lundsgaard (2003). Des données sur les réductions potentielles de coûts associées à la sous-traitance et aux appels d'offres pour les marchés publics sont également présentées dans quelques études par pays, notamment ceux du Danemark, de l'Islande et du Mexique.
36. L'Accord de l'OMC relatif aux marchés publics, qui est entré en vigueur en 1996, fixe des règles pour des appels d'offres ouverts et transparents concernant l'achat de biens par des entités publiques. Il a été signé par le Canada, la Corée, les 15 États membres de l'Union européenne, les États-Unis, l'Islande, le Japon, la Norvège et la Suisse. En outre, plusieurs organisations commerciales régionales, notamment l'Union européenne et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ont soumis les marchés publics de leurs pays membres à une discipline spécifique et souvent plus stricte. En particulier, des seuils plus bas sont applicables aux contrats publics dont l'attribution est soumise à des procédures transparentes et non discriminatoires.
37. Pour 90 pour cent environ des collectivités territoriales japonaises, le traitement favorable des entreprises locales et des biens produits localement est un objectif stratégique. Le traitement favorable des petites et moyennes entreprises est également un

objectif d'action de l'administration centrale. Un système de « marge de prix préférentielle » est en vigueur dans la République tchèque : les organismes acheteurs acceptent les offres des fournisseurs nationaux de préférence aux fournisseurs étrangers dès lors que le surcoût ne dépasse pas 10 pour cent.

38. En Hongrie, les données concernant la soumission retenue ne sont pas disponibles, de sorte qu'un contrôle par le public est difficile, et les amendes imposées en cas d'infraction sont trop légères (OCDE, 2002a). En Italie, il est apparu que la complexité excessive du régime des marchés publics limite le jeu de la concurrence et la participation du secteur privé (OCDE, 2001b). En Suisse, les réglementations et procédures varient non seulement entre la Confédération et les cantons mais aussi d'un canton à l'autre, ce qui a limité les possibilités de pressions concurrentielles dans les appels d'offres des marchés publics (Joumard et Giorno, 2002).
39. En Norvège, les organismes publics sont exonérés de TVA si leurs ventes au secteur privé représentent moins de 20 pour cent de leur chiffre d'affaires. Cette exonération peut permettre de produire des services pour un coût inférieur à celui de la sous-traitance, puisque les organismes publics exonérés ne peuvent déduire la TVA versée sur les intrants achetés. Un dispositif d'indemnisation de la TVA non déduite a cependant été mis en place en 2004 pour atténuer cette distorsion. Un mécanisme similaire opère en Finlande, où les producteurs publics de services exonérés de TVA obtiennent un remboursement de 5 pour cent, qui représente une estimation du montant moyen de la TVA sur les intrants. Les producteurs privés ne bénéficient pas de ce remboursement. En raison de la TVA sur les intrants incluse dans les prix du secteur privé, il peut s'avérer moins onéreux pour les municipalités d'organiser la restauration collective en interne.
40. Au Royaume-Uni, on peut citer en exemple la sous-traitance des services de technologies de l'information du fisc dans les années 90 (Jays, 1997).
41. La principale distinction entre les PPP et les projets purement privés réside dans le fait que dans le partenariat public-privé, le secteur public joue un rôle clé en tant qu'acheteur de services.
42. Il existe de grandes différences en ce qui concerne les paramètres sur lesquels peut jouer la concurrence entre les assureurs. Aux États-Unis, les assureurs se concurrencent à la fois sur les prix et sur la palette des risques couverts. En Allemagne, ils n'ont pratiquement pas de possibilité de se concurrencer sur les services offerts. Le Parlement suisse envisage d'autoriser les assureurs à conclure des accords avec tous les prestataires qualifiés de leur choix dans le secteur des soins ambulatoires. Cela devrait aviver la concurrence parmi les prestataires de soins de santé (puisque les assureurs auraient la possibilité d'opter pour le prestataire présentant le meilleur rapport coût-efficacité), mais aussi parmi les assureurs, qui peuvent ajuster leurs primes en conséquence. Plusieurs dispositions risquent toutefois d'atténuer cet effet (en particulier si l'assouplissement de l'obligation de conventionnement ne s'applique qu'aux nouveaux praticiens).
43. En Suède, par exemple, la concurrence des établissements indépendants bénéficiant de chèques-études publics a contribué à stimuler le secteur public (notamment en incitant les écoles à se mettre davantage à l'écoute des parents). Toutefois, au Royaume-Uni, où la concurrence au sein du secteur public a été encouragée, il ne fait guère de doute que les élèves des écoles moins favorisées socialement ont dans certains cas souffert de cette situation, se trouvant rejetés par exemple dans des établissements en déclin et peu demandés (voir Hirsch, 2002).

44. D'autres facteurs jouent un rôle important. En particulier, l'éventail de choix offert par les prestataires publics peut se traduire par une demande plus faible d'établissements privés (Hoxby, 2000), tandis que les restrictions empêchant les prestataires d'augmenter les redevances d'utilisation peuvent réduire l'offre d'écoles privées.
45. En France, les cliniques privées sont parvenues à capter plus des trois quarts du marché des interventions chirurgicales non urgentes. Le plus souvent, leurs patients n'ont pas de complications médicales importantes, si bien que le risque de dépassement des coûts est limité. À l'inverse, les hôpitaux publics accueillent en général une proportion élevée de patients avec des pathologies plus complexes.
46. Le problème des listes d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes donne lieu à des initiatives de réforme ou à des débats dans les pays suivants : Australie, Canada, Danemark, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède (Docteur et Oxley, 2003).
47. En Islande, par exemple, des honoraires ont été institués pour les généralistes et les honoraires des spécialistes ont été majorés au début des années 90 pour lutter contre la hausse des coûts de santé. La nette majoration des tarifs des spécialistes par rapport à ceux des généralistes avait pour but d'orienter les patients vers les établissements de soins primaires. L'accès à l'hôpital étant gratuit, il en est résulté des admissions de patients qui auraient dû normalement se présenter à des consultations externes. Cette distorsion a été corrigée par la suite, les hôpitaux appliquant les mêmes prix aux usagers que les spécialistes privés pour des actes identiques (Hjalmarsson, 1998).
48. Dans la pratique, le partage des coûts est probablement plus important pour une partie au moins de la population, car dans de nombreux pays les groupes à risques tels que les malades chroniques ou les personnes âgées sont exemptés.
49. À l'opposé, la loi canadienne sur la santé – qui garantit un accès universel gratuit aux services hospitaliers et de médecins « nécessaires du point de vue médical » – et les réglementations connexes ont pour effet d'interdire l'assurance privée pour les services de soins de base.
50. Ainsi, la mise en place d'une structure tarifaire avec critère de ressources dans les écoles maternelles publiques en Norvège – alors que les écoles maternelles privées appliquent un tarif forfaitaire – a abouti à la concentration dans les établissements publics d'enfants atteints de handicaps et nécessitant des actions éducatives spéciales.
51. En Suède, les parents ont le droit de choisir l'école de leurs enfants. Pour leur part, les municipalités sont tenues de fournir des financements aux établissements privés, tandis que les écoles doivent être ouvertes à tous les élèves et n'ont pas le droit de percevoir des frais de scolarité (Roseveare, 2002).
52. La récente proposition du gouvernement britannique en vue d'un régime de contribution progressif résoudrait le problème de l'aversion pour le risque, dans la mesure où le rythme de remboursement des prêts dépendrait du revenu de l'étudiant diplômé.

## BIBLIOGRAPHIE

- ADEMA, W. (2001), « Net Social Expenditure, 2nd Edition », *OECD Labour Market and Social Policy, Occasional papers*, n° 52.
- AUDET, D. (2002), « Les marchés publics : rapport de synthèse », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n° 3.
- BLÖNDAL, S., S. FIELD et N. GIROUARD (2002), « Investment in Human Capital Through Post-secondary Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 333.
- BLÖNDAL, S., S. SCARPETTA (1998), « The Retirement Decision in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 202.
- BURNS, A. et K.-Y. YOO (2002), « Improving the Efficiency and Sustainability of Public Expenditure in the Czech Republic », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 328.
- BUTI, M., S. EIJJFINGER et D. FRANCO (2002), « Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment », présentation effectuée lors d'un atelier du CEPII sur la discipline budgétaire, le 21 novembre, à Paris.
- CASEY B., H. OXLEY, E. WHITEHOUSE, P. ANTOLIN, R. DUVAL et W. LEIBFRITZ (2003), « Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reforms », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 369.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003), « Les finances publiques dans l'UEM », *Économie européenne*, n° 4/2003.
- COTIS, J-P. (2003), « Vieillesse démographique : relever le défi », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 239, septembre, Paris.
- DANG T.T., P. ANTOLIN et H. OXLEY (2001) « Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 305.
- DOCTEUR, E. et H. OXLEY (2003), « Health Care Systems: Lessons from the Reform Experience », *OECD Economics Department Working Papers*, à paraître.
- FAY, R.G. (1997), « Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals », *OECD Labour Market and Social Policy, Occasional papers*, n° 25.
- HIRSCH, D. (2002), « What Works in Innovation in Education – School: A Choice of Directions », *OECD/CERI Working paper*, mai.
- HJALMARSSON, O. (1998), « User charging for primary and specialist doctor services in Iceland », dans *La facturation des services publics aux usagers, OCDE, Gestion publique, Études hors série*, n° 22.
- HOUSE OF COMMONS, PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE (2003), « On Target? Government by Measurement », Fifth Report of Session 2002-2003, [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/62/62.pdf](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/62/62.pdf).

- HOXBY, C.M. (2000), « Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers », *The American Economic Review*, vol. 90, n° 5.
- JAYES, D. (1997), « Contracting Out Information Technology Services at the UK Inland Revenue », dans Mieux sous-traiter les services publics – Principes directeurs et études de cas, *Études hors série de gestion publique de l'OCDE*, n° 20.
- JOURMARD, I. et C. GIORNO (2002), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 332.
- JOURMARD, I. et P.M. KONGSRUD, « Fiscal Relations Across Government Levels », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 375.
- KRAAN, D.-J. et J. KELLY (2003), « Reallocation and the Role of Budget Institutions », *OECD Journal on Budgeting*, à paraître.
- KRISTENSEN, J.K., W.S. GROSZYK et B. BÜHLER (2002), « L'élaboration et les gestion des budgets centrées sur les résultats », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 4.
- LE CACHEUX, J. (2002), « A Golden Rule for the Euro Area? », présenté à un atelier du CEPII sur la discipline budgétaire, le 21 novembre, à Paris.
- LUNDSGAARD, J. (2003) « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35, Paris.
- MATHESON, A. (2002), « Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations » dans *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, supplément 1.
- O'BRIEN, P. et A. VOURC'H (2001), « Encouraging Environmentally Sustainable Growth: Experience in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 293.
- OCDE (2001a), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Paris.
- OCDE (2001b), *La réforme de la réglementation en Italie*, Paris.
- OCDE (2001c), « Implications budgétaires du vieillissement : prévisions des dépenses liées à l'âge », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, Paris.
- OCDE (2002a), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie*, Paris.
- OCDE (2002b), « Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, Paris.
- REICHARD, C. (2002), « Évaluation de la gestion des ressources humaines axée sur la performance dans certains pays de l'OCDE », PUMA/HRM(2002)9, préparé pour une réunion de l'OCDE tenue à Paris les 7 et 8 octobre, disponible sur le site Web de l'OCDE.
- VAN DEN NOORD, P. et C. HEADY (2001), « Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 303.
- VAN DE VEN, P., et R. ELLIS (2000), « Risk Adjustment in Competitive Health Plan Markets », dans A. Culyer et J. Newhouse, *Handbook of Health Economics*, Elsevier.