

Étude économique de la France, 2003

Résumé

Après plusieurs années d'expansion rapide, l'économie française est entrée dans une période de croissance inférieure à son potentiel, de sorte qu'un retard de la demande est apparu. Les conditions monétaires ont été détendues et la politique budgétaire s'est trop assouplie, ce qui a conduit la Commission européenne à engager une procédure de déficit excessif. L'incertitude se dissipant vers le milieu de cette année, l'économie devrait s'accélérer, pour afficher un rythme de croissance autour de 2 pour cent en 2004. A moyen terme, en l'absence de réformes importantes, le vieillissement de la population risque de menacer l'équilibre économique et budgétaire. Les projets de réforme actuels dans les domaines de la retraite et de la santé et les plans visant à maîtriser les dépenses dans le moyen terme vont dans le bon sens. Mais pour garantir la soutenabilité des finances publiques dans le moyen et le long terme, des mesures complémentaires s'imposent afin de freiner la progression des dépenses de santé et de retraite. De la même manière, des efforts pour accroître les taux d'emploi et la production potentielle sont nécessaires pour améliorer la capacité de l'économie de financer les dépenses futures liées au vieillissement. A ce titre, les programmes qui offrent une formation en entreprise devraient être développés pour intégrer dans le marché du travail les personnes jeunes ou peu qualifiées. Il faut aussi continuer à réformer les programmes de préretraite et les systèmes de retraite afin de développer les incitations à travailler chez les salariés âgés. Il convient aussi de poursuivre les réformes en cours de la fiscalité et du marché du travail ainsi que les politiques destinées à promouvoir le développement des entreprises de haute technologie et celles à croissance rapide, ce qui devrait stimuler l'investissement et la productivité. L'ouverture du capital et les éventuelles privatisations d'entreprises publiques ainsi que l'amélioration prévue des structures de gouvernance

Quel bilan pour
la croissance économique ?

Comment faire face
à la montée des dépenses
de retraite et de santé ?

Comment améliorer
la politique de l'emploi ?

Quelles seront
les conséquences
pour les travailleurs âgés ?

Comment stimuler les gains
de productivité ?

Faut-il poursuivre
la privatisation ?

Comment mieux maîtriser
les dépenses publiques ?

Quelles mesures pour
assurer la soutenabilité
du point de vue
écologique ?

Pour plus d'information

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la France pour 2003. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

seraient utiles à cet égard, mais le produit des cessions devrait être utilisé pour réduire la dette. Enfin, pour mieux gérer les dépenses publiques dans leur ensemble, les autorités devraient engager des réformes qui permettraient de faire contribuer tous les organismes dépendants à l'effort global de maîtrise des dépenses. A cette fin, l'instauration de mécanismes de régulation plus efficaces des dépenses de santé est nécessaire. De plus, il est important de confronter plus directement les décideurs aux conséquences à long terme de leurs actions. Des mesures telles que la décentralisation et la nouvelle loi organique relative aux lois de finances seront utiles à cet effet. La poursuite de réformes dans ce sens devrait permettre à la collectivité de relever le défi budgétaire lié au vieillissement démographique tout en maintenant des niveaux élevés de service public. ■

Quel bilan pour la croissance économique ?

Après plusieurs années de croissance soutenue de l'emploi et de la production, l'activité a ralenti au cours des dix-huit derniers mois. Bien que le PIB n'ait augmenté que de 1.2 pour cent en 2002, le marché du travail a fait preuve d'une résistance remarquable. L'emploi a continué de croître et le chômage n'a que légèrement augmenté. Des conditions monétaires accommodantes et un assouplissement marqué et largement structurel de la politique budgétaire ont sans doute atténué l'ampleur du ralentissement. Toutefois, sous l'effet du desserrement budgétaire, le déficit des administrations publiques a atteint 3.1 pour cent du PIB, ce qui a conduit la Commission européenne à engager sa procédure de déficit excessif. Le ralentissement provenait partiellement d'une nette contraction de l'investissement. Bien que la croissance moyenne devrait être inférieure de 1 pour cent en 2003, les bilans des entreprises et des ménages demeurent satisfaisants, ce qui, avec la dissipation des incertitudes internationales, devrait permettre à l'économie d'atteindre un rythme de croissance voisin de 2 pour cent en 2004. En outre, avec le ralentissement de l'activité, l'écart de production est devenu négatif, réduisant fortement les tensions sur l'offre. Ainsi un retour à une croissance plus élevée ne devrait pas entraîner des pressions inflationnistes dans le court terme. ■

Comment faire face à la montée des dépenses de retraite et de santé ?

La France doit faire face au redoutable défi budgétaire posé par le vieillissement de sa population. A l'horizon 2030, ce vieillissement se traduira par un

doublément du ratio retraités/actifs : il n'y aura donc plus qu'un seul actif par retraité. Cette évolution a des conséquences manifestes pour la viabilité du système français de retraite par répartition, et de surcroît elle va pousser à la hausse les dépenses de santé, qui, en proportion du PIB, augmentent déjà fortement. Le défi est d'autant plus difficile à relever qu'au moment même où le vieillissement accentuera la poussée des dépenses, les vastes cohortes du baby-boom vont sortir de la population active. Ceci réduira le rythme de croissance de l'emploi et donc celui de la production potentielle, freinant ainsi l'accroissement de la base d'imposition nécessaire pour financer ces services. Même avec une amélioration continue des niveaux de productivité et de revenu, le déficit de l'assurance maladie et des régimes de retraite augmenterait, en l'absence de réformes de grande envergure, à hauteur de 5 pour cent du PIB d'ici à 2030. Laisser ces déficits s'accumuler au fil du temps ne serait pas une option raisonnable : cela conduirait à un gonflement insoutenable de la dette publique. Selon les estimations de l'OCDE, le ratio de la dette par rapport au PIB pourrait plus que doubler à l'horizon de 2030. Si le vieillissement est un problème de long terme, il est néanmoins urgent d'agir à court terme. En effet, les réformes de fond produisent leurs effets avec un certain délai, plus on tarde à les mettre en œuvre, plus les options se font rares et coûteuses.

Pour relever le défi du vieillissement, il faudra déployer des efforts énergiques sur plusieurs fronts. Augmenter les impôts ou les cotisations sociales pour combler le déséquilibre budgétaire grandissant pourrait s'avérer vain dans une économie mondiale de plus en plus intégrée. La pression fiscale en France est déjà très forte au regard des autres pays. L'alourdir encore pourrait inciter le capital et la main-d'œuvre qualifiée à s'expatrier et, ce faisant, menacer à la fois la base d'imposition et les perspectives de croissance à long terme. En revanche, il existe d'amples possibilités de réformes structurelles susceptibles de dégager des économies tout en respectant les préférences collectives. Les propositions tendant à réformer le système de santé de manière à rendre plus responsables, vis-à-vis des coûts globaux, les administrateurs et les utilisateurs, constituent une importante initiative qui pourrait avoir à moyen terme des effets conséquents sur la croissance des dépenses. En ce qui concerne les retraites, il est raisonnable, comme le prévoient les autorités, d'aligner la période de cotisation obligatoire des fonctionnaires sur celle applicable aux salariés du secteur privé, soit quarante années actuellement, et d'augmenter l'une et l'autre en fonction de l'allongement de l'espérance de vie. Ces initiatives devraient atténuer les fortes disparités entre les systèmes public et privé, même s'il en subsistera beaucoup. Comme cela a été aussi proposé, la suppression des dispositions financières

qui découragent le travail au-delà de l'âge de la retraite stimulera la production potentielle et réduira les déséquilibres. Toutes ces initiatives vont dans la bonne direction. Cependant, et malgré les réelles difficultés que peuvent impliquer ces changements, d'autres réformes visant les mêmes objectifs seront nécessaires. En outre, les autorités devront prendre des mesures pour améliorer la gestion des dépenses publiques et l'évaluation des programmes, deux sujets examinés ci-après.

Le défi budgétaire à long terme accentue la nécessité d'assainir les finances publiques dans le court terme. Les autorités devront corriger sans délai le dérapage budgétaire récent et faire de réels progrès vers le rétablissement de l'équilibre budgétaire à moyen terme conformément aux objectifs officiels. Malheureusement, même en tenant compte des décisions d'annuler certains crédits du budget de l'État et de créer une réserve supplémentaire, le déficit devrait dépasser 3½ pour cent du PIB en 2003 d'après les estimations de l'OCDE. En termes structurels, cette évolution représente une orientation globalement neutre. Néanmoins, faute d'avoir réduit le déficit structurel durant ces dernières années de croissance rapide, et malgré l'atonie conjoncturelle, une politique budgétaire plus rigoureuse est nécessaire. La priorité doit être donnée à la réduction des dépenses. A cet égard, la décision des autorités de viser une réduction de 0.5 pour cent de PIB du déficit structurel en 2004 est appropriée. Pour ce faire, des mesures seront nécessaires, notamment le non remplacement d'une partie des fonctionnaires partant à la retraite. Une fois les finances publiques sur un sentier soutenable, un programme de baisse des prélèvements obligatoires pourrait enclencher un cercle vertueux combinant une croissance plus forte, un revenu plus élevé et un même niveau de service public. ■

Comment améliorer la politique de l'emploi ?

À plus longue échéance et pour minimiser le coût social de l'ajustement face à la hausse des coûts liée au vieillissement, les pouvoirs publics doivent s'employer à utiliser plus efficacement leurs ressources. A cet égard, améliorer les taux d'emploi et augmenter les heures travaillées contribuera à rétablir la soutenabilité des dépenses publiques en accroissant les ressources disponibles pour financer les programmes existants et les dépenses futures considérables du régime public de retraite français. A la différence des autres pays de l'OCDE, les taux d'emploi des jeunes et des personnes très âgées sont très bas, tandis que ceux des personnes 26 à 55 ans sont plus élevés que la moyenne. Des tendances démographiques favorables dans le passé récent et des mesures visant à aider les salariés peu qualifiés et

dépourvus d'expérience à se faire une place sur le marché du travail ont largement contribué à la vigueur de l'emploi ces dix dernières années. Au-delà de ces réussites, il faut faire davantage pour supprimer les obstacles qui empêchent ceux qui le souhaitent d'exercer un emploi. De fait, des simulations montrent qu'un programme de mesures qui porterait les taux d'emploi des jeunes et des travailleurs âgés jusqu'au niveau moyen de la zone OCDE pourrait augmenter la production potentielle de 6 pour cent et réduire les pressions sur le budget de 2 pour cent du PIB au cours des prochaines décennies. De surcroît, une augmentation du taux d'emploi des jeunes présente l'avantage de lisser la charge des retraites : les cotisations supplémentaires seraient versées précisément au moment où les déficits courants devraient connaître leur hausse la plus forte, mais les dépenses de retraite associées n'apparaîtront pas avant le milieu du siècle, lorsque l'équilibre du système sera en train de s'améliorer.

Afin de surmonter les obstacles à l'emploi des jeunes et des personnes peu qualifiées, les autorités doivent continuer de réduire les coûts d'embauche de ces travailleurs. Alors que plusieurs programmes d'emploi subventionnés ont des effets limités sur les perspectives d'emploi, certains exercent un effet favorable sur l'emploi des publics cibles. Les contrats d'apprentissage et de qualification se sont révélés un moyen particulièrement efficace d'améliorer sensiblement et durablement l'employabilité des travailleurs peu qualifiés en partie parce qu'ils impliquent une forte composante de cofinancement de la part des employeurs et des employés. En procurant aux personnes inexpérimentées et peu qualifiées une expérience professionnelle dans le secteur privé en contrepartie de salaires plus bas, ces programmes les aident à s'insérer dans le marché du travail, par l'acquisition de compétences utiles et négociables. Afin qu'un plus grand nombre de personnes actuellement exclues du marché du travail puissent bénéficier de ces dispositions, il faudrait élargir l'accès à ces programmes.

Alléger les coûts de main-d'œuvre des travailleurs peu rémunérés en allégeant leurs charges sociales est une autre stratégie efficace pour augmenter l'emploi. Malheureusement, les réductions de charges appliquées depuis 1997 et celles prévues sur la période 2003-2005 ont servi en partie à compenser les surcoûts induits par la semaine de 35 heures et par le système de salaires minimums multiples qui en est résulté. Puisqu'il s'agit d'une option qui a un coût non négligeable pour les finances publiques, il faudra s'assurer à l'avenir que d'éventuels allègements supplémentaires abaissent réellement les coûts salariaux des travailleurs peu qualifiés.

Après la période d'harmonisation des SMIC, les autorités devraient limiter pendant plusieurs années la progression du SMIC à celle de l'inflation afin de réorienter à la

baisse le coût relatif de main-d'œuvre des travailleurs peu qualifiés et neutraliser l'impact négatif de la hausse réelle prévue de 5 pour cent du salaire minimum. La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt complémentaire aux revenus du travail. Elle pourrait être combinée avec la modération du SMIC pour faire baisser le coût du travail des peu qualifiés. A condition que la PPE cible les ménages présentant un réel besoin social, une telle combinaison serait moins coûteuse qu'une réduction équivalente des charges sociales, tout en permettant aux travailleurs peu qualifiés et aux jeunes de bénéficier de possibilités d'emploi accrues du fait de la modération des coûts du travail.

La lutte contre les trappes à inactivité passe aussi par l'amélioration des politiques qui renforcent les liens avec le marché du travail chez les personnes sans emploi. Ainsi, il semble possible d'améliorer l'efficacité avec laquelle les services publics locaux de l'emploi aident les chômeurs à trouver du travail. A cet égard, la proposition de transférer la responsabilité financière du revenu minimum d'insertion (RMI) au niveau administratif chargé de la politique de réinsertion constitue un pas en avant. Associer la compétence financière en matière de soutien passif des revenus avec l'administration en charge de la politique d'insertion devrait améliorer les incitations institutionnelles à faire sortir du système les bénéficiaires en leur trouvant un emploi. En outre, la proposition visant à autoriser les entreprises à embaucher pendant un laps de temps limité des bénéficiaires du RMI et à leur verser seulement la différence entre le salaire minimum et leurs prestations pourrait être un outil très efficace pour l'offre de travail et pour la réinsertion. Un suivi soigneusement individualisé par le service public de l'emploi permettrait d'éviter des effets d'aubaine trop importants. ■

Quelles seront les conséquences pour les travailleurs âgés ?

En ce qui concerne les travailleurs âgés, le problème principal pour les autorités est de réduire fortement le nombre de dispositifs de l'État et du système de sécurité sociale subventionnant les départs anticipés et de rétablir les incitations financières pour ceux qui souhaitent continuer de travailler après l'âge de la retraite. Les règles existantes sont à l'origine du faible taux d'emploi parmi les travailleurs âgés et reflètent plusieurs décennies d'actions publiques qui ont encouragé ouvertement la sortie anticipée de la population active dans le vain espoir de réduire ainsi le chômage.

À cet égard, les récents efforts pour réduire les programmes de préretraite financés par l'État devraient freiner la sortie prématurée du marché du travail. De même, on

ne peut que se féliciter de la décision de restreindre les possibilités d'utiliser les prestations de chômage complémentaires de l'UNEDIC pour financer une retraite anticipée, même s'il faut aller plus loin dans ce sens. A vrai dire, en faisant du non-emploi une alternative viable à l'activité pour les travailleurs âgés et en subventionnant implicitement les entreprises qui licencient ces travailleurs, le système se révèle être une cause majeure de perte d'emploi chez les travailleurs âgés. Les travailleurs de 55-60 ans sont plus nombreux à quitter définitivement la population active à la faveur des mécanismes financés par l'UNEDIC que dans le cadre des programmes publics de préretraite. Le défi politique est de supprimer ces programmes en tant que source d'érosion de l'emploi, mais néanmoins de préserver les prestations complémentaires pour les travailleurs âgés qui se trouvent véritablement au chômage et en même temps d'offrir des possibilités de formation continue aux travailleurs pour qu'ils restent des salariés attractifs. Le recours à la préretraite pourrait être réduit si l'on appliquait aux entreprises se séparant d'un nombre disproportionné de travailleurs âgés un malus sur les primes patronales d'assurance chômage. Ainsi, les sociétés profitant du système se verraient imposer une plus grande fraction des coûts sociaux considérables engendrés par ces licenciements. Par ailleurs, la responsabilité des partenaires sociaux à l'égard des coûts globaux de ces programmes se trouverait renforcée si l'État cessait de les subventionner en acquittant les cotisations de retraite des nouveaux entrants dans ces dispositifs. Finalement, il existe, sans doute, des possibilités de réattribuer des fonds actuellement versés pour soutenir l'inactivité des travailleurs âgés vers des programmes réduisant le coût salarial de ces travailleurs.

D'autres mesures sont nécessaires pour que les travailleurs souhaitant rester en activité au-delà de l'âge officiel de la retraite y trouvent un intérêt financier. Le projet des autorités de rendre les niveaux de prestations plus neutres du point de vue actuariel autour de l'âge de 60 ans contribuerait à accroître les niveaux d'emploi en supprimant la forte incitation financière actuelle à prendre la retraite dès que les quarante années de cotisations ont été accomplies et que l'on a atteint l'âge de 60 ans. A en juger par l'expérience d'autres pays, si les incitations financières sont neutres, une bonne partie des personnes âgées de 60 ans et plus choisiront de continuer à travailler – d'où une hausse des niveaux de la production et des recettes fiscales. A cet égard, les propositions d'extension des périodes de cotisation normales en fonction de l'allongement de l'espérance de vie vont dans le bon sens et devraient être mises en œuvre. De plus, un tel système plus neutre sur le plan actuariel pourrait être élargi encore en autorisant les individus à toucher des prestations réduites à un âge plus jeune. ■

Comment stimuler les gains de productivité ?

La performance économique et la viabilité budgétaire à long terme bénéficieraient aussi d'une augmentation des taux d'investissement et d'une amélioration de la productivité. A cet égard, il convient de saluer les efforts actuels pour réduire la complexité administrative du cadre réglementaire et renforcer les incitations à innover. En ce qui concerne les efforts faits pour encourager la R-D, la mise en place de réseaux d'industriels et de laboratoires de recherche afin de détecter les technologies prometteuses susceptibles de bénéficier d'un soutien public représente sans doute un progrès par rapport au modèle précédent, mais ces programmes devraient faire l'objet d'une évaluation systématique. A cet égard, la continuité des efforts de soutien à la R-D serait renforcée par une plus grande stabilité à moyen terme dans le financement et la gestion des laboratoires. Toutefois, la R-D reste principalement une activité financée par l'État, et les chercheurs publics ne sont pas suffisamment intéressés aux fruits de leurs découvertes. Pour assurer que le secteur public de la recherche continue à développer sa réactivité aux besoins de la société et des entreprises, des réformes qui réduisent des rigidités dans l'allocation des ressources de la recherche entre domaines ou entre programmes devraient être poursuivies. La création du Fonds National de la Science et du Fonds de la Recherche Technologique va dans ce sens. Afin d'encourager l'expansion de l'investissement et, partant, stimuler davantage la production potentielle, les autorités devraient poursuivre la baisse des taux (relativement élevés) de l'impôt sur les sociétés et assouplir les réglementations du marché du travail. En effet, selon des études internationales, une imposition moins lourde des entreprises à faible capitalisation (souvent des jeunes entreprises à taux de croissance rapide) et une réglementation moins stricte des conditions d'emploi contribueraient à accroître la productivité en favorisant les entreprises de haute technologie à croissance rapide. ■

Faut-il poursuivre la privatisation ?

L'efficacité globale s'améliorerait aussi avec la poursuite de la privatisation. Même si des progrès spectaculaires ont été accomplis ces vingt dernières années, au cours desquelles l'État a cédé quelque 2 000 sociétés, il en détient ou contrôle encore 1 500. La plupart d'entre elles sont de faible taille, mais plusieurs très grosses entreprises demeurent sous le contrôle de l'État et, dans leur ensemble, les sociétés publiques continuent d'occuper une place importante dans le secteur des entreprises. Au demeurant, même si beaucoup de ces entreprises ont été des réussites commerciales, le bilan général du

secteur est terni par un certain nombre de défaillances et par de lourdes pertes. La création récente d'une nouvelle structure (Agence des participations de l'État, APE) chargée de veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État et d'assurer les fonctions d'actionnaire des entreprises publiques pourrait permettre de donner à l'État actionnaire davantage de lisibilité et de moyens. Toutefois, pour que la réforme améliore la gouvernance, il faudra rompre le lien entre les entreprises publiques et leurs ministères de tutelle, et l'APE devrait bénéficier d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'administration. La proposition visant à formaliser et à transformer en contrats les obligations de service public des entreprises sous contrôle de l'État accroîtrait la transparence et doit donc être mise en pratique. Cette initiative pourrait aussi réduire les coûts, dans la mesure où les entreprises privées sont autorisées à soumissionner pour ces contrats. En dépit de ces efforts, de nouveaux progrès restent nécessaires sur le front de la privatisation. Les autorités sont en train de réaliser quelques nouvelles ventes d'envergure, mais il faut aussi transférer au secteur privé les nombreuses petites sociétés détenues par l'État et vendre les nombreuses participations minoritaires de l'État. Enfin, étant donné les tensions prévisibles sur les finances publiques, le produit des privatisations doit être affecté à l'allègement de la dette ou transféré au fonds spécial de réserve des retraites. Trop d'argent continue d'être injecté dans des entreprises publiques déficitaires. ■

Comment mieux maîtriser les dépenses publiques ?

Face au choc démographique à venir et afin de préserver la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme sans augmenter les impôts, les autorités devront mieux maîtriser le rythme de croissance des dépenses publiques. Depuis 1990, la plupart des pays de l'OCDE ont sensiblement réduit la part des dépenses publiques dans le PIB. En France, elles ont augmenté de 3 pour cent du PIB. Cependant, entre 1995 et 2002, une meilleure maîtrise de ces dépenses s'est traduite par une diminution de la part des dépenses dans la richesse nationale de 1.1 point de PIB. Cette diminution a été significativement inférieure à la baisse prévue dans les différents plans pluriannuels de l'époque. Pour permettre aux autorités de mieux tenir leurs objectifs, les systèmes de gouvernance devront être améliorés. En effet, le non-respect répété des objectifs de dépenses pluriannuels traduit en partie l'incapacité des autorités à maîtriser les dépenses des administrations publiques qui n'entrent pas dans le budget de l'État. Il sera donc indispensable d'engager des réformes qui permettent de faire contribuer tous les organismes dépensiers à l'effort de

maîtrise d'ensemble des dépenses publiques. De même, il faut veiller à ce que les décideurs soient plus directement confrontés aux conséquences à long terme de leurs actions.

Afin d'aider les décideurs à allouer efficacement les ressources, il faut prendre des mesures complémentaires pour accroître la visibilité des arbitrages entre les dépenses d'État et les autres dépenses publiques. Par ailleurs, pour éviter les hausses procycliques et permanentes des dépenses, il faut allonger la période sur laquelle les objectifs sont formulés. L'inclusion du programme de dépenses à moyen terme du gouvernement en annexe du budget de l'État et la présentation presque simultanée des lois de financement de la Sécurité sociale et de l'État sont des initiatives opportunes. On devrait toutefois les renforcer en faisant voter par le Parlement le plan pluriannuel (à l'heure actuelle celui-ci n'est pas voté) et en rendant ces prévisions à moyen terme plus détaillées et mieux intégrées dans les budgets de l'État et de la Sécurité sociale. Elles pourraient ensuite englober les deux budgets annuels, les prévisions pluriannuelles servant de base aux prévisions de l'exercice suivant. A condition de s'appuyer sur des hypothèses macroéconomiques plus prudentes que par le passé, ce dispositif contribuerait à une programmation à moyen terme plus réaliste, car il rendrait plus difficile l'adoption de mesures engendrant des gains à court terme mais des coûts à plus long terme et augmenterait la probabilité que les objectifs de finances publiques à long terme des autorités soient atteints.

Cette procédure budgétaire plus cohérente et plus complète sera indispensable pour améliorer la capacité des autorités à mieux maîtriser les dépenses publiques, mais elle a peu de chances de réussir si ne sont pas mis au point des mécanismes assurant que tous les organismes dépensiers concourent effectivement à l'effort global de maîtrise des dépenses publiques. La principale tâche consiste à clarifier les rôles et les responsabilités de l'administration centrale d'une part, et des divers régimes sociaux et des administrations locales d'autre part. En effet, la responsabilité financière en dernier ressort est dans certains cas mal définie et ne coïncide pas avec le pouvoir de gestion, d'où des dépassements de coûts récurrents, des incitations médiocres à améliorer l'efficacité et l'échec de certaines réformes.

Le projet de décentralisation, qui précise les responsabilités pour l'exécution des programmes au niveau local et qui transfère des ressources financières à l'échelon où les programmes sont administrés, est un pas dans cette direction. En autorisant les collectivités territoriales à conserver les crédits économisés, la réforme renforce notamment les incitations à rechercher les gains d'efficacité et devrait se traduire par une exécution plus efficace des programmes. Toutefois, pour induire une

réduction globale des dépenses, il faut mettre en place des mécanismes garantissant que les collectivités locales prennent leur part de l'effort global de maîtrise des dépenses. De surcroît, si les réformes permettant aux communes de fournir conjointement certains services et ainsi de faire des économies d'échelle se sont avérées dans l'ensemble efficaces, la très grande majorité des 37 000 communes françaises sont de taille beaucoup trop réduite et il faut envisager sérieusement de les regrouper : le développement des structures intercommunales va dans ce sens, mais il reste beaucoup à faire. Par ailleurs, les avantages de la coexistence des niveaux administratifs de la région et du département restent à démontrer.

Pour la Sécurité sociale, le problème est à la fois plus sérieux et plus complexe. Dans la mesure où le maintien de la soutenabilité des finances publiques incombe en dernier ressort au Parlement, il pourrait être nécessaire que celui-ci se donne des moyens pour faire respecter les objectifs qu'il fixe aux caisses de sécurité sociale. En même temps, on pourrait donner à ces dernières plus de latitude pour déterminer le contenu des programmes et les modalités de leur exécution. En effet, le Parlement assume déjà une part des responsabilités en la matière puisqu'il vote les lois de financement de la Sécurité sociale depuis 1996 et les transferts de l'État à certains régimes de la Sécurité sociale sont d'une grande ampleur. Par ailleurs, il faut faire davantage pour atténuer les rigidités du financement de la Sécurité sociale dues au système d'affectation des recettes et pour rendre le financement des régimes plus transparent. Afin de mieux faire respecter les objectifs pluriannuels votés et de responsabiliser davantage les gestionnaires, le Parlement devrait prévoir dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale les mesures *ex ante* destinées à corriger des dépassements éventuels.

Un dispositif de ce type servirait à rendre plus contraignante la loi de financement de la Sécurité sociale et serait particulièrement nécessaire dans le domaine de la santé, source permanente de dérapage des dépenses publiques. Dans ce domaine, l'expérience acquise dans tous les pays de l'OCDE atteste qu'il n'existe pas de solutions faciles. Néanmoins, tel qu'expliqué dans *l'Étude économique de la France* parue en 2000, une série de mesures devrait permettre de freiner la hausse des dépenses de l'assurance maladie et de rendre plus contraignant l'objectif de dépense fixé par le Parlement (ONDAM). En particulier, la réforme devrait viser à contraindre les administrateurs, les médecins et les utilisateurs à assumer davantage la responsabilité des coûts que leurs actions engendrent. A cet égard, l'instauration d'un mécanisme d'ajustement sur les services de soins ambulatoires devrait aider à limiter les incitations des praticiens à multiplier les actes. En effet, ce mécanisme

ferait dépendre leur rémunération future du respect des objectifs de l'année précédente. Assouplir l'effet de seuil associé à la couverture maladie universelle, tout en transférant une part accrue des coûts totaux aux régimes complémentaires pourrait également faire en sorte que les individus et leurs régimes d'assurance soient davantage intéressés à la maîtrise des coûts. Couplées avec une augmentation des dépenses effectivement à la charge des patients, ces réformes, de même que la décision de rembourser des médicaments au prix des génériques, devraient exercer un effet de freinage supplémentaire sur la demande.

La nouvelle loi-cadre budgétaire récemment promulguée (loi organique relative aux lois de finances, LOLF), en mettant l'accent sur les résultats des programmes et sur leur évaluation régulière, pourrait constituer un outil important en vue d'améliorer l'efficacité des services fournis par le secteur public. La LOLF octroie au Parlement un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques et une responsabilité accrue pour que la population bénéficie de services d'un bon rapport qualité/prix. Toutefois, l'expérience internationale conduit à penser que pour être efficaces ces systèmes exigent de profondes modifications de la culture administrative et même politique, nécessitant un soutien et un engagement vigoureux et permanent aux niveaux politique et administratif. Les efforts actuels pour associer les agents à la définition des indicateurs qui seront utilisés pour évaluer les programmes et le recours à des projets pilotes pour mettre les idées à l'essai devraient à la fois augmenter leur engagement vis-à-vis du processus et rendre le produit final plus pertinent. Enfin, étant donné l'importance que l'évaluation des politiques doit jouer dans le processus de réforme, il sera essentiel de concevoir des programmes permettant des évaluations statistiquement concluantes, et celles-ci devront être conduites dans le but de proposer des améliorations.

Une procédure budgétaire axée sur les résultats devrait être étendue à d'autres secteurs de dépenses publiques. A cet égard, la création de la loi de financement de la Sécurité sociale a permis de soumettre cette catégorie de dépenses à un examen plus régulier, mais il faut veiller à ce que cette loi formule explicitement les résultats à atteindre et que les gestionnaires du système soient davantage responsables de leur réalisation. L'instauration de contrats de résultat entre l'État et les diverses branches de la sécurité sociale constitue un pas en avant, mais il faut aller plus loin. Il apparaît possible d'accroître sensiblement l'efficacité en rationalisant les

réseaux de collecte des cotisations et les réseaux de distribution des prestations, qui à l'heure actuelle se chevauchent. Les décisions récentes de créer un guichet unique pour les petites et moyennes entreprises va partiellement dans ce sens en réduisant les formalités administratives. Enfin, à mesure que la réforme des systèmes de retraite et de santé ira de l'avant, les autorités devraient étudier l'intérêt de consolider les régimes et d'harmoniser les systèmes de prestations, pour des raisons d'équité sociale mais aussi d'efficacité administrative. ■

Quelles mesures pour assurer la soutenabilité du point de vue écologique ?

La mise en place de politiques destinées à assurer la viabilité de la croissance du point de vue écologique est un autre défi pour les responsables français. A cet égard, les autorités devraient revoir leur stratégie de réalisation de leurs engagements internationaux concernant les gaz à effet de serre. En particulier, il faudrait envisager un rôle central pour les échanges de permis au niveau de l'UE et réduire l'aide implicite et coûteuse à l'énergie éolienne pour la ramener à des niveaux compatibles avec le développement d'autres sources de réduction des gaz à effet de serre. Les possibilités de diminuer les émissions liées au transport routier par un relèvement de la fiscalité sont limitées, mais les niveaux d'imposition des émissions émanant des transports maritimes et aériens restent trop bas (même si dans ce domaine des progrès doivent passer par des accords internationaux). Des efforts importants ont réussi à améliorer la qualité de l'eau, mais ont été très coûteux. Pour améliorer le rapport coût-efficacité de ces actions, il faut appliquer plus strictement les réglementations existantes et instituer un instrument incitatif efficace contre la pollution agricole. En ce qui concerne les phosphates et les pesticides, les réglementations doivent mieux tenir compte de la toxicité réelle des différentes substances chimiques. ■

Pour plus d'information :

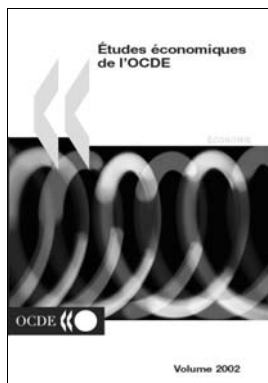
Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès de Andrew Burns

(tél. : 01.45.24.79.88)

e-mail : Andrew.Burns@oecd.org ■

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/bookshop.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 73**, juin 2003. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**
www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0036/0035
E-mail : center@oecdtkyoo.org
Internet : www.oecdtkyoo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm