Documents de travail du Département des Affaires
économiques de l'OCDE No. 858

Réduire la dette publique française : Les options de l'assainissement budgétaire

Balázs Égert

<https://dx.doi.org/10.1787/5kgdpn0x92jg-fr>

Non classifié

ECO/WKP(2011)27

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

21-Apr-2011

Français - Or. Français

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES

**REDUIRE LA DETTE PUBLIQUE FRANCAISE: LES OPTIONS DE L'ASSAINISSEMENT
BUDGETAIRE**

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DOCUMENT DE TRAVAIL No. 858

by Balázs Égert

All Economics Department Working Papers are available through OECD's Internet website at
<http://www.oecd.org/eco/Workingpapers>

JT03300523

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

ECO/WKP(2011)27
Non classifié

Français - Or. Français

ABSTRACT / RESUMÉ

Réduire la dette publique française : les options de l'assainissement budgétaire

Sous l'effet pour partie de politiques budgétaires pro-cycliques en phases hautes, la France enregistre des déficits récurrents des administrations publiques, qui ont entraîné un quadruplement du rapport de la dette publique au PIB depuis les années 1970, pour dépasser 80 %. Réduire la dette publique est indispensable car un niveau élevé d'endettement peut nuire à la croissance sur longue période et avoir une incidence directe sur la viabilité budgétaire si les taux longs augmentent. Ramener le rapport de la dette publique au PIB à 60 % même d'ici à 2030 exigerait un effort budgétaire de 4 à 5 % du PIB (dans l'hypothèse de taux à long terme inchangés), qui supposerait d'atteindre de façon permanente un excédent du solde financier primaire des administrations publiques, ce qui est très ambitieux au vu de l'histoire budgétaire française depuis 1970. Le programme d'assainissement, qui vise à ramener le déficit des administrations publiques à 3 % du PIB d'ici à 2013, représente environ deux tiers de cet effort. Cette étude analyse les améliorations pouvant être apportées à la gouvernance budgétaire par l'introduction d'une règle budgétaire de déficit structurel et passe en revue les moyens de réduire le déficit public. La France ayant déjà un secteur public très étendu, la majeure partie de l'effort devra porter sur la maîtrise des dépenses. Un meilleur contrôle de la masse salariale dans la fonction publique, une amélioration de l'efficacité du secteur public et la limitation des coûts liés au vieillissement sont à l'évidence les options à privilégier. Du côté des recettes, les possibilités de réduction des dépenses fiscales sont nombreuses. En outre, l'élimination de distorsions affectant la base d'imposition favoriserait la croissance économique.

Codes JEL : Q41 H19, H21, H23, H24, H25, H51, H54, H55, H62, H63, H71, H72

Mots-clés : dette publique, déficit des administrations publiques, règle budgétaire, déficit structurel, conseil budgétaire, dépenses publiques, recettes fiscales, collectivités locales, système des retraites, santé, niches fiscales, niches sociales

Ce Document de travail se rapporte à l'Étude économique de l'OCDE de France (www.oecd.org/eco/etudes/France).

Bringing French public debt down: the options for fiscal consolidation

France has a track record of persistent general government deficits, partly reflecting pro-cyclical fiscal policies in upswings. This has resulted in a quadrupling of its public debt-to-GDP ratio since the 1970s to above 80% of GDP. Reducing public debt is crucial because a high level of public debt may hamper long-term growth and may have a direct impact on fiscal sustainability if long-term interest rates rise. Bringing back public debt to 60% of GDP even by 2030 would require a fiscal effort of 4 to 5 percentage points of GDP (under the assumption of unchanged long-term rates), implying permanent primary general government surpluses, which is very ambitious in view of French fiscal history since 1970. The government's consolidation programme, which is aimed at reducing the general government deficit to 3% of GDP by 2013, represents around two-thirds of this effort. This study analyses how fiscal governance could be improved by the creation of a structural deficit rule and looks at ways the public deficit could be lowered. With France already having a very large public sector, most of the effort should be borne by holding down spending. Better control of the public wage bill, increasing public-sector efficiency and tackling age-related costs are the obvious candidates to contain expenditure. On the revenue side, there is significant potential for cutting tax expenditures. Furthermore, eliminating distortions in the tax base would encourage economic growth.

JEL Codes: H19, H21, H23, H24, H25, H51, H54, H55, H62, H63, H71, H72

Keywords: public debt, general government deficit, fiscal rule, structural deficit, fiscal council, government spending, tax revenues, local governments, pension system, healthcare, tax expenditure

This Working Paper relates to the 2011 OECD Economic Survey of *France* (www.oecd.org/eco/surveys/France).

Copyright OECD, 2011

Application for permission to reproduce or translate all, or part of, this material should be made to: Head of Publications Service, OECD, rue André Pascal, 75775 Paris CEDEX 16, France.

TABLE DES MATIERES

REDUIRE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE : LES OPTIONS DE L'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE	5
Les finances publiques françaises souffrent de déficits récurrents	5
La crise globale a entraîné des niveaux de déficit record en 2009-10.....	5
... dans un contexte où le niveau des dépenses publiques reste élevé	6
Il est indispensable de réduire la dette publique	6
Une importante restriction budgétaire est nécessaire	8
L'assainissement pourrait nuire à la croissance économique.....	9
Les pouvoirs publics prévoient un assainissement budgétaire graduel sur les quelques années à venir	9
Renforcer le cadre budgétaire en introduisant une cible de déficit structurel.....	10
... et en créant un conseil budgétaire indépendant	14
Réduire les déficits publics en coupant dans les dépenses.....	15
La masse salariale dans la fonction publique	15
Améliorer l'efficacité du secteur public.....	16
Le vieillissement de la population fait peser une menace sérieuse sur les finances publiques à moyen et long termes	21
Dépenses de santé.....	22
Contribution financière des usagers, rémunération des médecins, génériques et consommation de médicaments.....	24
La viabilité du système de retraite.....	25
Réduire les déficits budgétaires par un accroissement des recettes	28
Éliminer les distorsions de l'assiette d'imposition.....	28
Perspectives d'augmentation des impôts environnementaux.....	31
Des possibilités considérables de réduction des dépenses fiscales.....	32
Bibliographie	38

Tableaux

2.1. Simulations concernant les besoins d'assainissement dans différents scénarios	9
2.2. Règles budgétaires dans l'Union européenne, 2008 et mises à jour.....	12
2.3. Révisions par rapport aux premières estimations de l'écart de production et des déficits sous-jacents en France (révision moins première estimation).....	13
2.4. Le biais optimiste des prévisions officielles du taux de croissance du PIB par rapport aux prévisions indépendantes et du marché.....	14
2.5. Ajustements nécessaires pour équilibrer le régime de retraite.....	26
2.6. Principales niches fiscales et sociales annexées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011	35

Figures

2.1. Déficit et dette brute de l'État par secteur.....	6
2.2. Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques	7
2.3. Dépenses publiques directes, prestations sociales et investissements publics dans les pays de l'OCDE	7

2.4.	Structure de la dette de l'administration centrale dans les pays de l'OCDE.....	8
2.5.	Évolution totale des emplois en équivalent temps plein dans l'administration centrale.....	16
2.6.	Part de l'emploi du secteur public dans la population active en 2008	17
2.7.	Dépenses publiques liées au vieillissement en pourcentage du PIB	22
2.8.	Cotisations de retraite et taux net de remplacement, 2007.....	26
2.9.	Part des impôts immobiliers dans le total des recettes budgétaires, 2008.....	29
2.10.	Taux d'imposition effectifs relatifs en Europe, 2000-08.....	30
2.11.	Taux effectif de TVA et ratio des recettes de TVA, 1990-2008.....	30
2.12.	Dépenses fiscales dans une sélection de pays de l'OCDE et en France	32

Encadrés

Encadré 2.1.	Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques.....	37
--------------	---	----

REDUIRE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE : LES OPTIONS DE L'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE

Par Balázs Égert¹

Les finances publiques françaises souffrent de déficits récurrents

Il faut remonter à 1974 pour trouver un budget des administrations publiques excédentaire (+0.4 % du PIB) (graphique 2.1, panneau A). Depuis lors, la dette publique relativement au PIB a dérivé inexorablement à la hausse (graphique 2.1, panneau B). La principale source du déséquilibre budgétaire est, à première vue, l'administration centrale. Cependant, les déficits dans les autres secteurs sont simplement masqués par les transferts entre administrations. Des déséquilibres ont commencé d'apparaître récemment dans le système de sécurité sociale et pour les collectivités territoriales. L'accumulation de la dette est imputable à la mise en œuvre d'une politique budgétaire contra-cyclique durant les périodes de ralentissement économique et, au mieux, d'une politique non conjoncturelle, voire pro-cyclique, durant les phases hautes. Ainsi, la dette accumulée lorsque l'économie se porte mal n'est pas compensée lorsqu'elle se porte bien, d'où une augmentation permanente de son niveau à long terme.

La crise globale a entraîné des niveaux de déficit record en 2009-10...

Le déficit des administrations publiques a culminé à plus de 7 % du PIB en 2009 et 2010, sous l'effet essentiellement du jeu des stabilisateurs automatiques, mais aussi des mesures discrétionnaires prises pour faire face au grave ralentissement de l'activité économique. Le gouvernement français a réagi rapidement en lançant, en décembre 2008, un plan de relance se conformant à peu près aux trois grands principes (intervenir rapidement et au bon moment, être ciblé, être temporaire) : *i*) il a été mis en œuvre promptement ; *ii*) il a ciblé l'investissement public, le marché du travail, la trésorerie des entreprises, des secteurs spécifiques (industrie automobile et construction) et les populations les plus fragiles, de façon à soutenir la consommation ; et *iii*) son incidence sur le budget n'a concerné que 2009 et 2010. D'après les estimations officielles, l'action de relance budgétaire a représenté un effort de 38.3 milliards d'euros en 2009 et de 9.6 milliards d'euros en 2010, soit à peu près 2.5 % du PIB, avec un alourdissement de seulement 1.4 point de pourcentage du déficit public car nombre des mesures ont consisté en des opérations de trésorerie et des opérations financières sans impact sur le solde public en comptabilité nationale.

¹ OCDE, Département des Affaires Economiques, email: balazs.egert@oecd.org. Ce travail a été initialement réalisé pour l'*Étude économique de l'OCDE sur la France* publiée en avril 2011 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE. L'auteur tient à remercier Pablo Antolin, Hervé Boulhol, Francesca Colombo, Andrew Dean, Robert Ford, Peter Hoeller, Peter Jarrett, Josef Konvitz, Margit Molnár, Valérie Paris, Mark Pearson et des experts du gouvernement français pour leurs précieux commentaires et suggestions, ainsi que Patrizio Sicari et Mee-Lan Frank pour leur excellente aide technique.

... dans un contexte où le niveau des dépenses publiques reste élevé

Les dépenses publiques en pourcentage du PIB se sont régulièrement accrues depuis les années 50 et, en 2009, elles avaient presque doublé pour représenter 56 % du PIB (graphique 2.2). Les recettes publiques ont suivi, mais sont restées à la traîne par rapport à l'expansion parfois marquée des dépenses. Les dépenses publiques directes (y compris les dépenses de consommation publique, les autres dépenses courantes et les investissements nets) peuvent expliquer une grande partie de la hausse tendancielle des dépenses globales². Si la part des transferts sociaux (composés des prestations de sécurité sociale et de subventions payées par le gouvernement) dans les dépenses publiques a augmenté régulièrement jusqu'à la fin des années 1970, elle est restée stable depuis. Néanmoins, les prestations sociales représentent près de 20 % du PIB en France, l'un des plus forts pourcentages des pays de l'OCDE (graphique 2.3, panneau B). De même, les dépenses directes de l'État se situent à un niveau élevé en comparaison internationale (panneau A). Les dépenses publiques directes de la France sont considérablement plus importantes que dans d'autres pays ayant des prestations sociales comparables.

Il est indispensable de réduire la dette publique

Malgré certaines limites, nombre d'études convergent pour pointer qu'un niveau élevé d'endettement public peut nuire à la croissance à long terme par le biais d'une augmentation des taux longs qui évince l'investissement privé. L'incertitude qui entoure les politiques qui pourraient être mises en œuvre à l'avenir pour réduire cet endettement risque en effet de décourager l'investissement privé. Reinhart et Rogoff (2010) trouvent une corrélation négative et croissante entre le ratio de la dette publique au PIB et le taux de croissance du PIB. Une dette supérieure à 90 % du PIB est associée à une croissance du PIB inférieure de 1 à 3 points de pourcentage en moyenne pour les pays développés et de 0.5 point pour la France. Kumar et Woo (2010) estiment qu'une augmentation de 10 points du ratio dette publique sur PIB réduit la croissance annuelle de 0.15 point de pourcentage. Pour Checherita et Rother (2010), l'impact sur la croissance potentielle est une perte d'au moins 1 point de pourcentage au delà d'un niveau d'endettement de 80 à 120 % du PIB. La dette publique française s'approche rapidement du plafond de 90 %, ce qui pourrait commencer à compromettre la croissance.

Graphique 2.1. Déficit et dette brute de l'État par secteur

1. La dette publique brute pour 1958-69 est calculée sur la base des déficits des administrations publiques ; la dette brute de l'administration centrale, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale est calculée sur la base des déficits pour 1958-77.

Source : INSEE ; OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

² . La consommation publique finale et les autres paiements courants ont augmenté régulièrement alors que l'investissement public net baissait en pourcentage du PIB.

Graphique 2.2. Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques

Source : Calculs de l'OCDE.

Graphique 2.3. Dépenses publiques directes, prestations sociales et investissements publics dans les pays de l'OCDE

Note : Les dépenses directes du gouvernement comprennent les dépenses de consommation finale, les autres dépenses courantes et la formation nette de capital fixe des administrations publiques. Les prestations sociales comprennent les prestations de sécurité sociale versées par les administrations publiques et les subventions gouvernementales.

Source : Calculs de l'OCDE.

Outre l'effet négatif sur la croissance à long terme, une augmentation des taux longs a une incidence directe sur les finances publiques. Un accroissement d'un point de pourcentage du rapport dette sur PIB pourrait se traduire par une augmentation jusqu'à 10 points de base des taux d'intérêt à long terme (OCDE, 2010a). Pourtant, l'expérience passée amène à penser que les pays où l'endettement s'accroît ne sont pas nécessairement confrontés à une hausse immédiate des taux longs si leurs marchés financiers sont développés et si leurs institutions budgétaires ont une bonne réputation, ces caractéristiques permettant l'accumulation de déséquilibres budgétaires importants. Cependant, si le sentiment du marché change, les taux d'intérêt peuvent augmenter fortement, mettant en danger la soutenabilité de la dette publique. En effet, comme pour l'impact sur la croissance, les taux à long terme peuvent ne réagir à une augmentation du rapport de la dette brute des administrations publiques au PIB que si celui-ci dépasse un certain plafond

– 75 % du PIB, d'après Égert (2010)³. Une fois ce niveau atteint, chaque hausse de 10 points de pourcentage du coefficient d'endettement entraîne une augmentation de 40 points de base des taux longs par rapport aux taux courts⁴. À titre illustratif et compte tenu du niveau actuel de la dette publique (1 620 milliards EUR projetés pour 2010 dans les Perspectives Économiques de l'OCDE), une hausse de 40 points de base de l'ensemble des taux d'intérêt ajouterait à long terme à peu près 6.5 milliards EUR (0.3 % du PIB) aux charges annuelles d'intérêts des administrations publiques.

La structure de la dette publique est assez saine relativement à celle d'autres pays de l'OCDE. Premièrement, la part de la dette à court terme (échéance de moins d'un an) dans la dette totale de l'administration centrale était légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE en 2009 (graphique 2.4, panneau A). Deuxièmement, l'échéance moyenne de la dette publique était un peu supérieure à la moyenne de l'OCDE qui était de 6.2 années pour cette même année. Néanmoins, le fait que les investisseurs non résidents détiennent les deux tiers de la dette publique française, soit une part bien supérieure à la moyenne de l'OCDE, et que la part de la dette à court terme soit passée à 20 % du total, soit deux fois plus que dans les autres grands pays européens, pourrait présenter des risques pour le refinancement de la dette au cas où le sentiment du marché connaîtrait un revirement soudain et extrême.

Graphique 2.4. **Structure de la dette de l'administration centrale dans les pays de l'OCDE**

Source : OCDE, dette de l'administration centrale, Annuaire statistique 2010.

Une importante restriction budgétaire est nécessaire

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014 qui prévoit une diminution du ratio de dette publique au PIB dès 2012 est bienvenue. Ramener la dette publique au-dessous de 60 % du PIB implique un effort majeur d'assainissement budgétaire. Stabiliser la dette publique à son niveau actuel exigera une réduction du déficit primaire d'environ 3 % du PIB (tableau 2.1)⁵. Pour ramener la dette publique à 60 % du PIB d'ici à 2030 ou 2020, des mesures d'assainissement supplémentaires de 1 à 2 % du PIB sont requis. Un tel effort d'assainissement nécessite des excédents du solde primaire des administrations publiques pendant au moins dix ans, ce qui ne s'est jamais vu dans

³. Le seuil de 75 % du PIB est estimé sur la base d'un modèle avec seuil auprès d'un échantillon de 6 pays du G7 (Japon exclus) et sur la période de 2007Q1 à 2009Q4.

⁴. L'écart entre les taux des obligations d'État français et allemand à dix ans est passée de zéro avant la crise financière à 40 points de base environ en décembre 2010.

⁵. Par rapport au déficit primaire sous-jacent de 3.3 % en 2010, corrigé des effets de cycle et des one-offs.

l'histoire budgétaire de la France depuis 1970. Or, le programme d'assainissement visant à ramener le déficit des administrations publiques à 3 % du PIB d'ici à 2013 représente environ deux tiers de l'effort nécessaire pour arriver à l'objectif de 60 % du PIB d'ici à 2030. Sous l'hypothèse de taux d'intérêt effectif de 3 %, le déficit primaire d'environ 0.3 % du PIB qu'implique le déficit total de 3 % permettrait de commencer à réduire le taux d'endettement, et seulement un assainissement supplémentaire de 1.5 % du PIB serait nécessaire pour ramener la dette à 60 % d'ici à 2030. Le risque provenant de taux d'intérêt de long terme plus élevés est illustré par le tableau 2.1. Que ce soit dans le scénario de stabilisation de la dette au niveau actuel ou dans celui d'un retour à 60 % du PIB, une augmentation du taux d'intérêt effectif de 3 % à 4 % engendrerait à long terme des coûts budgétaires supplémentaires d'environ 0.7 % de PIB.

L'assainissement pourrait nuire à la croissance économique

Les restrictions budgétaires devraient avoir une incidence négative sur la croissance économique par le biais des effets multiplicateurs keynésiens. Pour la France, il ressort d'un rapport récent de l'OCDE que les multiplicateurs à horizon de deux ans concernant l'investissement public, la consommation publique et les transferts aux ménages sont, respectivement, de 1.0, 0.8 et 0.6, alors qu'ils sont de -0.3 et -0.6 pour les impôts indirects et les impôts sur le revenu des personnes physiques (OCDE, 2010a). Cependant, l'incidence négative directe sur la demande globale peut être contrebalancée par une incidence indirecte positive, qui peut être importante si la dette atteint un niveau élevé et si l'assainissement budgétaire amène à penser que la dette publique et les impôts vont diminuer à l'avenir, ce qui fera à son tour baisser l'épargne de précaution.

Tableau 2.1. **Simulations concernant les besoins d'assainissement dans différents scénarios**

	Taux d'intérêt nominal effectif sur la dette publique					
Pourcentage du PIB	3 %	4 %	6 %	3 %	4 %	6 %
	Point de départ : déficit 2010			Point de départ : déficit 2013 = 3 %		
	Scénario 1 : stabilisation de la dette					
Solde primaire	-0.6	0.2	1.8	-0.7	0.2	1.9
Solde global	-3.1	-3.2	-3.2	-3.4	-3.5	-3.5
	Scénario 2 : dette à 60 % d'ici à 2030					
Solde primaire	0.6	1.3	2.7	1.2	1.9	3.4
Solde global en 2030	-1.2	-1.1	-0.9	-0.6	-0.5	-0.2
	Scénario 3 : dette à 60 % d'ici à 2020					
Solde primaire	1.8	2.5	3.9	3.8	4.5	6.0
Solde global en 2020	0.0	0.1	0.3	2.0	2.1	2.4

Note : Ces scénarios sont fondés sur une croissance moyenne du PIB réel annuel de 2 % et une inflation de 1.8 %.

Source : Calculs de l'OCDE.

Les pouvoirs publics prévoient un assainissement budgétaire graduel sur les quelques années à venir

Compte tenu des déficits record des administrations publiques, qui ont atteint 7.5 % du PIB en 2009, et des préoccupations grandissantes quant à la viabilité de la dette, le gouvernement a défini la trajectoire de l'assainissement budgétaire dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, prévoyant de ramener le déficit public en pourcentage du PIB à 3 % en 2013 et 2 % en 2014. Ces objectifs sont repris du programme de stabilité soumis par la France à l'Union européenne au début de 2010. Si le rythme de l'assainissement semble approprié, le gouvernement devrait faire état des mesures qu'il se propose de prendre rapidement pour réaliser les objectifs budgétaires au delà de 2011.

L'objectif central du budget de 2011 (et de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-14) est la maîtrise des dépenses de l'administration centrale, du régime de sécurité sociale et, dans une certaine mesure, des collectivités territoriales, et également l'accroissement des recettes. Pour ce qui est du budget de l'État, les dépenses seront plafonnées au moyen de deux règles différentes, la plus contraignante d'entre elles devant être retenue. Les deux normes de dépenses sont : 1) la stabilisation en euros constants (règle dite « 0 volume ») sur l'ensemble des dépenses de l'État; et 2) la stabilisation en euros courants hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État, deux postes appelés à augmenter rapidement (règle dite « 0 valeur hors dette et pensions »). Une autre série de mesures vise à stabiliser la masse salariale dans la fonction publique des administrations centrales en continuant la politique actuelle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, en modérant la hausse des rémunérations dans l'administration centrale (gel du point fonction publique en 2011) et en réduisant l'emploi (2 600 postes) dans les *Organismes divers d'administration centrale* (ODAC). En outre, les dépenses de fonctionnement de l'État devraient diminuer de 5 % en 2011 et de 10 % à horizon 2013, grâce notamment aux gains de productivité suscités par la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Enfin, les ODAC ne sont pas autorisés à contracter des emprunts ayant une échéance supérieure à un an.

La croissance des dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale est assortie d'un objectif de 3.4 % pour 2011 (et à 3 % en moyenne pour 2012-14). L'objectif de 3.4 % se situe dans le contexte de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), fixé à 2.9 % pour 2011 (et à 2.8 % pour 2012-14). Suite à la réforme des retraites de 2010, et selon les estimations officielles, le déficit du régime de retraite sera faiblement réduit en 2011 et 2012, par rapport à un scénario de politiques inchangées, le plein potentiel d'économies étant réalisé en 2018 (Sénat, 2010a).

L'État ne peut influencer qu'indirectement sur les dépenses des collectivités territoriales, étant donné l'autonomie constitutionnelle dont celles-ci jouissent en matière budgétaire. Deux principales mesures sont budgétisées pour 2011 : *i*) le *gel* des *transferts* en valeur *nominale* de l'État vers les collectivités territoriales va réduire les dépenses en raison de l'exigence d'équilibre de la section de fonctionnement à laquelle sont soumises ces collectivités ; et *ii*) le moratoire sur les normes sanitaires et autres normes réglementaires imposées par l'État, dont la mise en œuvre peut être génératrice de surcoûts pour les collectivités territoriales.

Du côté des recettes, l'État a décidé de réduire les dépenses fiscales⁶ de 11 milliards d'euros en 2011 (et de 3 milliards d'euros supplémentaires par an en 2012-14) par rapport à un scénario de politiques inchangées. En plus de ces réductions de dépenses fiscales, le taux marginal d'imposition appliqué à la tranche supérieure des revenus est ainsi passé de 40 à 41 %, et le taux du prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux revenus de capitaux mobiliers ainsi que le taux proportionnel sur les plus-values mobilières ont été augmentés d'un point. Le taux proportionnel sur la part des plus-values immobilières soumise à l'impôt a lui augmenté de 3 points. Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 dispose que tous les surplus de recettes constatés doivent être affectés à la réduction du déficit public.

Renforcer le cadre budgétaire en introduisant une cible de déficit structurel...

Outre les diverses règles budgétaires imposées par l'appartenance à l'Union européenne, des règles opérationnelles ont été mises en place en France depuis un certains temps : notamment une règle de dépenses pour le budget de l'État depuis le milieu des années 2000 et pour les dépenses de santé depuis la fin des années 1990, et une règle d'or pour les collectivités territoriales (tableau 2.2). L'incapacité des règles de dépenses à contenir le déficit public démontre l'insuffisance de ces règles, qui n'ont pas de lien

⁶ . Les termes « dépense fiscale » et « niche fiscale » seront utilisés comme synonymes dans le texte.

univoque et stable ni avec le déficit public ni avec la soutenabilité de la dette publique. L'incidence bénéfique de la règle de dépenses sur le solde budgétaire peut être contrebalancée du côté des recettes par des réductions d'impôts, par des règles de dépenses qui ne sont pas cohérentes avec les objectifs de déficit public ou bien sûr lorsqu'elles ne sont pas respectées (Journard et André, 2009). De même, bien que l'article 34 de la Constitution française dispose que l'orientation pluriannuelle des finances publiques doit viser l'équilibre des comptes des administrations publiques, il reste peu efficace car la date à laquelle l'équilibre doit être atteint n'est pas précisée⁷. L'histoire des déficits budgétaires et l'augmentation du rapport dette sur PIB, en dépit des règles en place, militent en faveur de règles plus strictes dans le cas de la France⁸.

Le cadre général a besoin d'être consolidé en gagnant en cohérence et en lisibilité, d'abord par l'instauration d'une règle budgétaire stable et effective, et conforme avec l'issue des discussions européennes en cours. Pour éviter la pro-cyclicité et assurer une baisse rapide du ratio dette/PIB, une règle de déficit structurel maximal pour l'ensemble des administrations publiques est souhaitable. Le fait que le gouvernement central ne contrôle pas directement le budget des collectivités territoriales et de certains organismes de sécurité sociale nécessite toutefois des mesures supplémentaires (voir ci-dessous). Pour être plus opératoire, la règle de déficit structurel pourrait se décliner selon des plafonds de dépenses et des planchers de recettes. Le choix de la cible exacte est une question politique et peut varier selon les circonstances (notamment la taille de la dette nationale et les obligations budgétaires futures), mais un objectif d'équilibre budgétaire permettrait de réduire le ratio dette/PIB à 40 ou 50 % dans un délai raisonnable (par exemple 20 ans) et de laisser ainsi des marges de manœuvre suffisantes pour gérer la plupart des chocs négatifs tout en respectant le plafond de Maastricht de 60 %. La cible pourrait être ajustée, lorsque la dette est inférieure à un niveau jugé suffisamment faible et définie dans la règle, pour simplement garantir la stabilisation du ratio dette/PIB. Dans ce contexte, une dette « suffisamment faible » à long terme n'implique pas une dette nulle, dans la mesure où un marché de la dette publique liquide permet d'assurer la diversification des portefeuilles et de servir de référence pour les taux d'intérêt. Une telle règle n'est pas une fin en soi : un fort engagement politique relatif à la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques reste crucial pour qu'une règle budgétaire fonctionne bien.

Une cible de solde structurel permet de purger les effets du cycle et les dépenses ou recettes ponctuelles (« *one-off* »), et d'éviter ainsi la pro-cyclicité tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques. Cependant, la mise en œuvre d'un objectif portant sur le solde corrigé des fluctuations conjoncturelles peut être difficile car il dépend d'une mesure rapide et précise à la fois de l'écart de production (« *output gap* », l'écart entre le niveau du PIB réel et son niveau potentiel) et des élasticités des recettes et des dépenses à cet écart⁹. Il est essentiel que les estimations de l'écart de production et du déficit en temps réel ne divergent pas systématiquement des révisions ultérieures. Le tableau 2.3 montre qu'il n'y a pas eu de biais systématique majeur pour les révisions du déficit structurel et de l'écart de production de la France estimés par l'OCDE. De fait, l'écart *maximal* en valeur absolue entre la première estimation *ex post* du déficit cyclique (premier trimestre t+1 pour l'année t) et le déficit cyclique « définitif » est de 1 point de PIB, observé pour 2006, ce qui est faible relativement à l'effort nécessaire sur le long terme. De

⁷. C'est pour cette raison que le Président français, M. Nicolas Sarkozy, a annoncé début 2010 qu'il souhaitait modifier la Constitution afin d'établir une règle budgétaire contraignante. Comment ancrer la règle budgétaire dans la constitution est une question examinée par la commission d'experts et de membres du parlement présidée par Michel Camdessus (Camdessus, 2010).

⁸. La réduction de la dette publique fut particulièrement importante et durable pour les pays dans lesquels des règles de déficit et de dépenses ont été mises en place conjointement (IMF, 2009).

⁹. Pour la règle de déficit suisse, la production tendancielle plutôt que potentielle est utilisée pour calculer l'écart de production. Pour ce faire, la croissance tendancielle est obtenue à partir d'un filtre de Hodrick-Prescott qui prend en compte le problème bien connu de fin d'échantillon en sous-pondérant la dernière observation (Bodmer, 2006).

plus, cette difficulté ne doit pas être exagérée dans le cas de la France, qui se caractérise par une économie plutôt stable en raison de la taille de son économie, d'une spécialisation moins marquée que dans de nombreux pays et de forts stabilisateurs automatiques.

Tableau 2.2. **Règles budgétaires dans l'Union européenne, 2008 et mises à jour**

Règles	Administrations publiques	Administration centrale	Administrations régionales	Collectivités locales	Sécurité sociale
Règle de la dette					
Plafond d'endettement % du PIB	GBR (avant la crise) BGR, POL (60 %) SVN (40 %)				
% des recettes	EST		ESP, SVK	ESP, HUN, ROU, SVN	
Nouvelle dette		LTU HUN		DEU, LVA, PRT, SVK	
Progression de la dette					
Règle de dépenses					
Croissance réelle	DNK	FRA, HUN			BEL (4.5 %) FRA
Plafond réel	NLD	FIN			
Croissance nominale		DEU, FRA	DEU, ITA	ITA	
Plafond nominal	BGR (40 %)	CZE, IRL, SWE SVK, FRA			SWE
Règle de recettes					
Plafond des recettes	DNK				
Recettes exceptionnelles	DNK, NLD	LTU, FRA			
Fonds pour les mauvais jours					FIN
Règle de déficit					
Fixée dans la loi		AUT	AUT	AUT	
Équilibre	EST		BEL	BEL, DEU, FIN IRL, LTU, PRT ROU, SWE	BEL, ITA
Équilibre sur le cycle	ESP				
Équilibre structurel	DNK, SWE (1 %), GBR	FIN (1 %)			
Règle d'or			FRA, ITA	FRA, ITA	
Excédent primaire	HUN				
Excédent structurel					
Déficit et dépenses	DNK, SWE	FIN	ITA	ITA	BEL
Délai					
1 an			ESP, FRA, ITA PRT, SVK	BEL, DEU, ESP, FRA HUN, IRL, LTU, PRT LVA, ROU, SWE, SVN	
2 ans					
3 ans		CZE, HUN			ITA
4 ans	NLD, SVN	AUT, FRA	AUT	AUT	BEL, FRA
5 ans	GBR	DEU, IRL	BEL, DEU		

Source : Commission européenne.

Le calcul du déficit structurel devrait être totalement transparent et harmonisé au niveau européen à la suite des travaux menés au sein de l'« *output gap working group* », étant donné que cet indicateur est la pierre angulaire du programme annuel de stabilité soumis par la France à la Commission européenne. La règle de déficit structurel allemande utilise le solde public ajusté des fluctuations conjoncturelles établi par la Commission européenne.

Tableau 2.3. Révisions par rapport aux premières estimations de l'écart de production et des déficits sous-jacents en France (révision moins première estimation)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Déficit structurel	t+1	-0.5	-0.1	0.7	0.3	-0.2	-0.3	-0.1	0.0	0.1	0.0	-0.7	-0.7	0.5	-0.1
	t+2	-0.8	0.3	1.1	0.2	-0.5	-0.2	0.0	-0.3	0.3	-0.8	-1.0	-0.2	..	-0.2
Déficit nominal	t+1	-0.4	0.0	0.7	0.2	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.2	0.0	0.1	0.0
	t+2	-0.5	0.5	0.7	0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.0	0.3	-0.1	..	0.1
Écart de production	t+1	0.3	0.2	-0.5	-0.5	0.5	0.4	0.1	-0.1	0.3	-0.1	1.8	1.5	-0.8	0.2
	t+2	0.6	-0.4	-1.3	0.0	1.0	0.2	-0.2	0.5	0.2	1.4	2.7	0.4	..	0.4

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Pour assurer une certaine flexibilité, la règle budgétaire peut être suspendue temporairement en cas de circonstances exceptionnelles, par exemple des catastrophes naturelles, des récessions extraordinaires, des conflits internationaux se traduisant par une augmentation significative des dépenses militaires ou autres ou des réformes structurelles majeures. Ces circonstances exceptionnelles doivent être cependant définies avec soin de façon à éviter qu'elles soient invoquées de façon excessive pour contourner les contraintes imposées par les règles, comme cela a été le cas avec la règle d'or que l'Allemagne appliquait précédemment, le gouvernement se prévalant régulièrement du déséquilibre macroéconomique pour pouvoir passer outre (Mody et Stehn, 2009). En cas de dérapage, que ce soit en raison de circonstances exceptionnelles ou de mauvaise exécution, il est utile de disposer d'un mécanisme explicite et exécutoire pour corriger les déviations *ex post* par rapport à la cible. Par exemple, la règle budgétaire en Allemagne exige non seulement que les dérapages passés soient comptabilisés sur un compte notionnel d'ajustement et, si les déficits cumulés atteignent 1.5 % du PIB, qu'ils soient corrigés au cours des phases d'expansion, mais aussi que les dépenses extraordinaires soient amorties à un horizon (non précisé) de moyen terme (Koske, 2010). Le cadre budgétaire de la Suisse est plus explicite sur les échéances pour corriger les dérapages. Si le dérapage cumulé dépasse 6 % des dépenses de l'année précédente (environ un demi-point de pourcentage du PIB), le gouvernement a l'obligation de réduire le déficit excessif dans les trois ans (Bodmer, 2006). Dans d'autres pays, y compris la Suède, il n'existe pas de mécanismes d'ajustement formel pour traiter les dépassements budgétaires (Boije et Fischer, 2007).

Un budget pluriannuel, dans l'esprit de la loi de programmation des finances publiques, mais plus détaillé, viendrait compléter la règle et renforcer sa crédibilité en explicitant clairement, et en termes concrets, comment l'objectif de déficit serait atteint. Généralement, de tels budgets portent sur une période de trois ans ou plus. Camdessus (2010) a recommandé qu'un cadre budgétaire pluriannuel soit voté par chaque nouveau parlement, comme dans le cas de la règle de dépense néerlandaise, où le nouveau gouvernement établit le programme budgétaire d'une manière très détaillée dans son accord de coalition. Les lois de finances annuelles, qui devraient être compatibles avec la programmation pluriannuelle¹⁰, seraient encore formulées et adoptées, comme aujourd'hui, et pourraient être utilisées pour adapter le cadre pluriannuel à l'évolution des circonstances, par exemple en corrigeant les dérapages passés. L'établissement d'une obligation constitutionnelle contraignant le gouvernement à élaborer un budget pluriannuel conforme à la règle de déficit (renforçant de fait l'article 34 de la Constitution actuelle), devrait rehausser la crédibilité de la politique budgétaire et accroître le coût politique de s'écarter de la règle.

¹⁰ . La France a enregistré une amélioration considérable de son cadre budgétaire en introduisant une programmation pluriannuelle, initialement en 2008 pour 2009-12.

... et en créant un conseil budgétaire indépendant

Un conseil budgétaire indépendant regroupant des experts reconnus pour leurs compétences en matière budgétaire permettrait également de renforcer le cadre, en expertisant les variables entrant officiellement, et à différents stades, dans le processus de budgétisation. Le conseil budgétaire serait chargé de vérifier la cohérence du programme pluriannuel et des projets de lois de finances annuelles avec la règle de déficit structurel. L'expertise des prévisions officielles par un organisme politiquement indépendant et la comparaison systématique de celles-ci au consensus augmenterait également la crédibilité en éliminant les prévisions macroéconomiques et budgétaires trop optimistes pour des raisons politiques, qui tendent à être associées à des dérapages budgétaires car la surestimation de la croissance du PIB (potentiel) ou de l'inflation peut être assimilée à une politique budgétaire expansionniste active *a posteriori* (Hagemann, 2010 ; Lebrun, 2007). En effet, le Groupe de travail sur la gouvernance économique dans l'Union européenne, adoptée par le Conseil européen, et l'OCDE (2010d) recommandent pour les pays de la zone euro de déléguer la préparation des prévisions macroéconomiques à un conseil budgétaire indépendant au niveau national. Les prévisions officielles du taux de croissance du PIB ont fait l'objet d'une distorsion quasi-systématique à la hausse en France par rapport aux prévisions de la Commission européenne, de l'OCDE ou celles du marché (consensus), et ont en conséquence été plus éloignées de la croissance *ex post*. Le tableau 2.4 montre que le biais optimiste proche de 0.3 point est significatif ; il est resté plutôt constant au cours du temps. En Autriche, en Belgique, au Canada, aux Pays-Bas et, plus récemment, au Royaume-Uni, l'État ne produit pas lui-même ses prévisions mais utilise celles publiées par des instituts de recherche indépendants (Autriche), celles du consensus de marché (Canada) ou des conseils budgétaires (les trois autres pays).

Un conseil contrôlerait en cours d'exécution les dérapages et préconiserait des mesures correctives rapides pour limiter de grandes déviations *ex post*. Une autre tâche du conseil indépendant consisterait à renforcer les règles de dépenses existantes en surveillant en permanence les failles utilisées pour contourner les objectifs de dépenses via le changement d'affectation de certains postes entre secteurs et via le non respect du principe de compensation (dit aussi principe de gage) associé aux dépenses fiscales. Cette compensation peut s'opérer soit par des nouvelles mesures du côté des recettes, soit par une baisse du plafond de dépenses (Boije et Fischer, 2007). Ce principe de gage est réaffirmé dans la loi de programmation des finances publiques 2011-14. Enfin, le conseil vérifierait que les marges de sécurité obligatoires sont respectées. Des marges de sécurité sont nécessaires pour prendre en compte les collectivités territoriales, dont les budgets ne sont pas entièrement contrôlés par l'État en France, et les chocs négatifs imprévus ainsi que les pertes de recettes possibles.

Tableau 2.4. **Le biais optimiste des prévisions officielles du taux de croissance du PIB par rapport aux prévisions indépendantes et du marché**

Écart par rapport aux prévisions	Moyenne pour			Bias estimé
	1984-2011	1990-2011	2000-11	Période globale
OCDE	0.29	0.32	0.35	0.32**
Commission européenne	0.31	0.32	0.36	0.28**
Consensus forecast		0.25	0.23	0.24**
Taux de croissance historique	0.51	0.81	0.86	0.51**

Note : L'écart est calculé comme la différence absolue entre les prévisions du gouvernement français et les prévisions de référence. Le biais estimé est obtenu en régressant l'écart sur une constante. ** indique que le biais est significativement différent de zéro au seuil de 5 %.

Source : Jonung et Larch (2004) pour les prévisions officielles, celles de la Commission européenne et du marché jusqu'à 2004, mise à jour faite par l'OCDE jusqu'à 2011.

D'autres rôles encore pourraient être attribués au conseil budgétaire, comme cela a été le cas dans d'autres pays de l'OCDE. Premièrement, il pourrait être chargé d'établir une analyse non partisane des coûts des nouvelles mesures du côté des dépenses ou des recettes ainsi que des conséquences des politiques budgétaires courantes et prévues sur la viabilité de la dette à long terme. Le Congressional Budget Office (CBO) des États-Unis est un exemple typique d'un conseil budgétaire qui évalue les propositions budgétaires sur la base de ses propres prévisions et mène des analyses de l'incidence sur les coûts des nouveaux projets de loi. Aux Pays-Bas, le Bureau central de planification évalue les conséquences budgétaires du programme électoral des principaux partis politiques et prend position quant à l'incidence des nouveaux accords de coalition. Deuxièmement, il pourrait fournir des recommandations sur les politiques budgétaires et sur les actions correctrices à mettre en place, le cas échéant. Le Conseil suédois de la politique budgétaire fait connaître son avis sur les questions de viabilité budgétaire en plus d'évaluer la conformité avec l'objectif d'excédents et la qualité de l'action publique. Le Conseil économique du Danemark et le Haut Conseil des finances de la Belgique sont aussi chargés de publier des recommandations s'ils le jugent nécessaire (Debrun *et al.*, 2008 ; FMI, 2009).

Réduire les déficits publics en coupant dans les dépenses

La masse salariale dans la fonction publique

Pour respecter les règles « 0 volume » et « 0 valeur » applicables à la progression des dépenses de l'administration centrale, la masse salariale publique, qui en représente plus de 30 %, doit être stabilisée. Si les contributions versées par l'État pour financer les pensions et qui sont directement imputables aux agents de la fonction publique peuvent être maîtrisées dans le cadre de la réforme des retraites, décrite plus loin dans cette étude, les politiques concernant l'emploi et les salaires dans les services de l'État ont une incidence directe sur les traitements bruts. Ces derniers représentent 60 % de la masse salariale (y compris contributions sociales) des administrations publiques, laquelle détermine à son tour les frais généraux hors retraites, soit 10 % de la masse salariale publique.

Le traitement brut peut être décomposé en rémunération principale (79 %), indemnités générales (6 %) et primes spéciales spécifiques aux ministères (15 %). La hausse des rémunérations dépend de la variation du point d'indice dans la fonction publique, auquel la rémunération principale et les autres composantes sont liées non seulement dans l'administration centrale, mais aussi dans les collectivités territoriales et le secteur hospitalier. Chaque hausse de 1 % de la valeur du point coûterait environ 1 milliard d'euros à l'État et environ 2 milliards d'euros à l'ensemble des administrations publiques. Cet indice, utilisé pour préserver le pouvoir d'achat de l'ensemble des agents de la fonction publique jusqu'en 2008, a été déconnecté de l'inflation en février 2008 par l'introduction d'une garantie individuelle du pouvoir d'achat, qui visait à compenser une éventuelle évolution négative du salaire réel. Les autres moteurs de la hausse des rémunérations dans la fonction publique sont la revalorisation annuelle de la grille des salaires et les augmentations spéciales pour des professions particulières. Les fonctionnaires qui sont en poste depuis deux années consécutives bénéficient de l'ensemble de ces trois éléments. La progression globale de la rémunération nominale moyenne de 3.6 % par an enregistrée de 1999 à 2009 a été atténuée par le fait que des agents quittant la fonction publique ont été remplacés par des personnes entrant dans la grille des salaires à des niveaux inférieurs, ce qui a permis de maintenir la hausse annuelle de la rémunération moyenne à seulement 2.2 % par agent (Cour des comptes 2010d).

L'administration centrale a introduit en 2003 une politique consistant à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Depuis lors, l'emploi dans l'administration centrale a diminué (graphique 2.5), la réduction cumulée des emplois équivalents plein temps atteignant 150 000, même si une partie de cette réduction reflète des transferts de l'administration centrale aux collectivités territoriales dans le cadre du processus de décentralisation. Il est aussi prévu que la moitié des gains résultant des réductions d'emplois soit rétrocédée pour compenser les coûts de la réorganisation et des heures supplémentaires

rendues nécessaires par le non-remplacement des agents partis en retraite. D'après un rapport récent, la rétrocession aux agents des économies induites par le non-remplacement d'un départ sur deux a été nettement supérieure au taux prévu de 50 % (Cour des comptes, 2010d).

À moyen terme, une stabilisation en termes nominaux de la masse salariale de l'administration centrale pourrait être réalisée par un gel de la grille des salaires, un plafonnement des indemnités de fonctions et la révision de certaines d'entre elles difficiles à justifier. À long terme, l'introduction d'échelons supplémentaires dans la grille salariale pourrait ralentir la hausse des rémunérations. Une nouvelle réduction du montant rétrocedé des économies imputables au remplacement partiel du personnel partant à la retraite contribuerait aussi à modérer la masse salariale publique. Surtout, la RGPP devrait permettre de mettre en évidence les possibilités de nouvelles suppressions d'emplois.

Graphique 2.5. **Évolution totale des emplois en équivalent temps plein dans l'administration centrale**

Source : Projet de loi de finances 2011.

Améliorer l'efficacité du secteur public

Outre la stabilisation de la masse salariale publique, les dépenses de l'État pourraient être réduites en améliorant l'efficacité du secteur public. La France a l'un des secteurs publics les plus larges de la zone OCDE si l'on se fonde sur les dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, et sur la part de l'emploi des administrations publiques dans la population active (graphique 2.6). Pourtant, l'efficacité perçue du secteur public, mesurée par l'Indicateur mondial de gouvernance de la Banque mondiale, est faible : parmi les grands pays industrialisés de l'OCDE, seuls les États-Unis, l'Italie et le Japon obtiennent de moins bons résultats. Les gouvernements français successifs, reconnaissant les amplitudes des possibilités d'amélioration de l'efficacité du secteur public, ont lancé deux initiatives majeures pour remédier à ce problème : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la RGPP.

Graphique 2.6. Part de l'emploi des administrations publiques dans la population active en 2008

Source : Banque Mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance 2010 ; BIT.

En introduisant des mesures de performance dans le processus de budgétisation...

La LOLF, adoptée en 2001 et appliquée pour la première fois dans le projet de loi de finances 2006, représente une modification de paradigme dans l'allocation des ressources budgétaires. Plutôt que d'allouer des crédits aux unités gouvernementales ainsi que par type de dépense (courantes ou d'équipement), sans connexion apparente avec les objectifs de la politique publique, elle établit une nomenclature budgétaire par destination des dépenses (par exemple, l'éducation, les soins de santé et la défense (les « missions »)). Les missions comprennent un ensemble de programmes, eux-mêmes subdivisés en programmes et actions. Cette procédure accroît dans une large mesure la transparence en reliant les objectifs aux ressources. Les gestionnaires de programmes disposent d'une grande liberté pour ventiler les crédits en les transférant entre actions. La réalisation des objectifs, définis dans les annexes du projet de loi de finances, est suivie au moyen d'indicateurs de performance mesurant les résultats socio-économiques, la qualité du service et la performance de gestion, qui font l'objet de publications sous la forme de rapports annuels de performance. Avant 2005, le Parlement n'avait qu'un pouvoir limité et le projet de loi de finances était pratiquement impossible à modifier, le vote n'étant possible que sur quelques mesures. En revanche, le nouveau cadre prévu par la LOLF permet au Parlement de modifier chaque mission, exigeant ainsi du gouvernement qu'il justifie le niveau des dépenses et pas seulement leur augmentation. Enfin, la Cour des comptes doit certifier les comptes de l'État, après chaque exercice budgétaire, et déterminer l'exécution du budget. Dans le prolongement de la LOLF, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), est entrée en vigueur en 2006 : elle a notamment visé à rendre le solde de la sécurité sociale plus transparent et a permis d'introduire la programmation pluriannuelle (Cour des comptes, 2010b).

Si des progrès importants ont été faits en ce qui concerne la mise en œuvre de la budgétisation sur la base des performances, de plus amples améliorations pourraient intervenir dans certains domaines. Premièrement, le système d'information sous-tendant l'évaluation et le calcul du coût complet des programmes doit être amélioré. Les données disponibles ne sont pas toujours fiables et il existe un grand nombre d'indicateurs de performance, qui peuvent varier au fil du temps, ce qui complique les évaluations *ex post*. Deuxièmement, les indicateurs de performance ne sont pas liés à l'exécution et à la supervision du budget. Enfin, la performance ne peut pas toujours être analysée car une partie des dépenses est réalisée sous la forme de dépenses fiscales et par des opérateurs (établissements et entreprises publics) qui sortent du périmètre de la LOLF (Cour des comptes, 2010e).

... en examinant systématiquement l'efficacité des politiques publiques...

La RGPP, lancée en 2007, avait pour objectif de revoir systématiquement toutes les politiques publiques afin de déterminer les catégories les moins efficaces et les moins utiles. Malheureusement, l'ambition initiale, qui était de remettre en cause l'existence même de certaines politiques, a été revue à la baisse et on vise désormais la réalisation de gains d'efficacité par le biais de la restructuration organisationnelle. D'après les estimations de l'exécutif, les réductions de coûts jugées possibles dans plus de 300 domaines devraient se chiffrer à près de 3 milliards EUR par an sur la période 2009-11. La moitié des économies estimées est liée à la politique de remplacement de seulement un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais cinquante pour cent d'entre elles étant rétrocédées aux agents, les gains nets sont ramenés à moins de 7 milliards EUR sur la période. Ce chiffre pourrait encore être surestimé car, en réalité, plus de la moitié des économies ont été rétrocédées, comme mentionné précédemment. Une série de 150 nouvelles mesures seront mises en œuvre à compter de 2011-13, qui, d'après les estimations, réduiraient les dépenses publiques de 10 milliards d'euros ; ces mesures peuvent être ventilées entre trois grands volets (RGPP, 2010). Premièrement, la masse salariale dans l'administration centrale sera réduite en continuant la politique de non-remplacement (3 milliards EUR). Deuxièmement, les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale seront diminuées de 2 milliards EUR de trois manières : *i)* établissement en 2009 d'une agence centrale des achats couvrant l'ensemble des ministères, *ii)* diminution des dépenses liées à l'immobilier par la réduction des espaces de bureaux occupés par l'administration centrale et le plafonnement des tarifs de location que l'État est prêt à acquitter et *iii)* rationalisation des fonctions de support. Troisièmement, les dépenses « d'intervention » (essentiellement des subventions) seront réduites de 10 % (5 milliards EUR) sur la période. Le montant global des économies d'environ 13 milliards d'euros au cours de la période 2009-13¹¹ n'est pas négligeable mais est inférieur aux réductions des dépenses d'environ 50 milliards EUR qui pourraient, d'après des analyses indépendantes, être réalisées (voir OCDE, 2010c pour les références).

Un résultat remarquable de la RGPP est la simplification des démarches administratives formelles qu'elle a suscitée. La simplification et l'accélération de la prestation de services publics en améliorent la qualité et contribuent à libérer des ressources dans l'administration publique. Une mesure clé à cet égard est la création d'un réseau physique de guichets uniques pour les déclarations fiscales, les demandeurs d'emploi et les entreprises privées, qui s'est accompagnée d'une expansion des services Internet, rendant possible la réalisation en ligne d'un grand nombre de formalités administratives (OECD, 2010f). Les temps d'attente et de traitement doivent être diminués d'un tiers dans les principales administrations, notamment les préfectures, les tribunaux, le fisc, les ambassades et les centres d'allocations familiales. Simultanément, l'État a décidé d'établir et de publier régulièrement des indicateurs de la qualité des services publics.

La RGPP, sous sa présente forme, pourrait néanmoins être améliorée à de nombreux égards. Une critique générale concerne l'absence de transparence sur les délais et le montant des économies réalisées dans certains domaines. Les documents publics officiels ne permettent pas aux lecteurs de relier les réductions de coûts résultant des réformes attribuables à la RGPP à leur incidence sur le budget global (Cour des comptes, 2010c). Si la RGPP et la LOLF doivent être complémentaires dans la recherche de gains d'efficacité, elles ne sont pas toujours compatibles l'une avec l'autre, la LOLF étant centrée sur les missions, alors que la RGPP a été menée dans une logique par service (Cour des comptes, 2010e). Plus généralement, les retombées seraient plus importantes si la couverture de la RGPP était étendue au delà de la masse salariale publique et des dépenses de fonctionnement pour s'intéresser aux prestations sociales et aux programmes d'investissement. Par exemple, la réduction des prestations sociales jugées non utiles ou ne remplissant pas leurs objectifs pourrait conduire à des économies bien plus importantes que toute restructuration organisationnelle de l'administration s'occupant des transferts sociaux (OCDE, 2010c ;

¹¹ . Le chiffre de 13 milliards EUR est obtenu en additionnant 2 milliards EUR par an en 2009 et en 2010 et 3 milliards EUR par an en 2011, 2012 et 2013.

Cour des Comptes, 2009). Les gains d'efficacité pourraient être plus importants si la réorganisation des entités gouvernementales et l'examen des politiques publiques pouvaient viser également la sécurité sociale et les collectivités territoriales, même si pour ces dernières cela peut nécessiter des changements constitutionnels.

... et en réorganisant les collectivités territoriales

Après avoir fortement augmenté au cours des vingt dernières années, les dépenses des collectivités territoriales représentent maintenant à peu près 11 % du PIB¹². Leur forte progression, due dans une certaine mesure à la décentralisation politique et administrative, n'a pas conduit à des déficits budgétaires majeurs (graphique 2.1), compte tenu de l'existence d'une règle d'or exigeant des sections de fonctionnement équilibrées *ex ante*. Malgré l'absence de déséquilibres majeurs, les dépenses des collectivités territoriales pourraient être réduites : *i*) en simplifiant la structure complexe à plusieurs niveaux de ces collectivités, *ii*) en diminuant le nombre de municipalités, et *iii*) en créant des incitations pour que les collectivités territoriales réduisent leurs coûts.

Les deux principales vagues de décentralisation, lancées en 1983 et 2003, se sont traduites par le transfert de nombre de tâches de l'État aux trois niveaux de l'administration locale (régions, départements et communes). Entre autres, les régions ont été chargées de la gestion des lycées et de la formation professionnelle des chômeurs. Les départements se sont vu attribuer la responsabilité de la gestion des programmes sociaux et de santé et des collèges, alors que la gestion des transports publics urbains, des jardins d'enfants, des écoles primaires, des bibliothèques et des musées a été confiée aux communes. La décentralisation a sans doute amélioré l'efficacité allocative grâce à une meilleure adéquation des biens publics fournis aux préférences locales, un renforcement de la responsabilisation et la réduction des coûts de gestion (Greffé, 2005). Les gains d'efficacité effectifs dépendent de la mobilité du personnel entre niveaux d'administration. En France, les problèmes de redéploiement des fonctionnaires entre l'administration de l'État et les collectivités territoriales ont accru les coûts de la décentralisation. Par ailleurs, la décentralisation a sans doute conduit à des pertes d'économies d'échelle. Par exemple, le fait d'avoir donné aux régions la responsabilité des lycées et aux départements celle des collèges a sans doute nuit à la qualité ou augmenté les dépenses publiques là où les deux établissements sont situés sur le même site géographique, en raison de problèmes de coordination entre la région et le département. Dans le même ordre d'idées, le fait que la formation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux, d'une part, et celle des salariés, de l'autre, soient confiées à des niveaux différents de l'administration locale peut engendrer des résultats sous-optimaux, en raison de problèmes de coordination (de La Rochefoucauld et Colin, 2008). Le chevauchement partiel des tâches, qui a conduit à la mise en place de capacités administratives faisant double emploi, associé à l'absence de toute structure hiérarchique entre les différents niveaux de l'administration locale, se traduit par une moindre transparence pour les citoyens, engendre une dilution des responsabilités et accroît les dépenses publiques (Conseil des communes et régions d'Europe, 2009). Supprimer un niveau de l'administration locale aiderait à préciser les tâches et les responsabilités et se traduirait par d'importantes réductions des coûts (Commission pour la libération de la croissance française, 2008).

Une source importante d'inefficacité est la très petite taille des communes françaises. La France compte près de 37 000 municipalités, un héritage historique, qui représentent 40 % du nombre total de municipalités au sein de l'UE27. Une commune française moyenne compte environ 1 800 habitants : 32 000 d'entre elles ont moins de 2 000 habitants, alors que seulement 103 en ont plus de 50 000. Ces chiffres contrastent fortement avec la moyenne européenne de 5 500 et la moyenne danoise, après leur réforme, de 55 000 habitants. Dans beaucoup de pays européens, les regroupements de municipalités ont

¹² . En 2008, les communes, départements et régions étaient responsables respectivement de 56, 31 et 13 %, de l'ensemble des dépenses des collectivités locales.

réduit leur nombre par un facteur de 2 à 10 depuis les années 1950. La France a opté pour la coopération inter-municipale : en 2007, près de 2 600 établissements publics de coopération intercommunale (intercommunalité) couvraient 90 % des communes et 80 % de la population, ce résultat étant obtenu au moyen d'incitations financières (Conseil des communes et régions d'Europe, 2009 ; OCDE, 2010c). Une nouvelle loi sur les collectivités territoriales prévoit que toutes les communes devront faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale d'ici à 2014. Les regroupements de communes pourraient contribuer à une plus grande efficacité dans la prestation des services d'assainissement, d'alimentation en eau, de transport et de collecte des déchets. Des structures d'administration parallèles au niveau des communes se traduisent par des inefficiences importantes, aussi bien du point de vue du personnel que des représentants locaux. Cependant, les gains d'efficacité dépendront dans une large mesure du nombre de services partagés.

Les subventions d'État, qui représentent à peu près la moitié des recettes des collectivités territoriales, peuvent donner lieu aux problèmes classiques de ce genre de subventions : elles découragent les efforts de collecte de l'impôt et engendrent une augmentation des dépenses et des déficits (Blöchliger et Petzold, 2009). En outre, elles tendent à amplifier l'instabilité pro-cyclique des recettes des collectivités territoriales (Blöchliger et Petzold, 2009). Une autre source de recettes importante pour les collectivités territoriales est constituée par les recettes fiscales affectées de l'administration centrale, qui sont utilisées pour couvrir les coûts des tâches et responsabilités qui ont été transférées par l'État. La dernière composante des recettes sont les ressources propres des collectivités. Les collectivités ont peu de marge de manœuvre dans la fixation de l'assiette et des taux qu'elles prélèvent elles-mêmes car l'État s'efforce de faire obstacle à la concurrence fiscale entre les communes. L'autonomie fiscale déjà limitée des collectivités territoriales françaises a été encore réduite par la réforme de la taxe professionnelle de janvier 2010, qui touche notamment les régions et les départements (Carrez et Thénault, 2010). Les choses sont particulièrement difficiles pour les départements car ils ne disposent également que d'une autonomie limitée du côté des dépenses : 80 % de leurs dépenses sont rendues obligatoires par des règles nationales. Cela conforte l'argument de la nécessité d'une fusion des départements et des régions. La faible autonomie fiscale et le manque de transparence de la charge fiscale réelle pesant sur les contribuables locaux en raison de la multitude (environ 50) des impôts locaux ne contribuent guère à la responsabilisation des collectivités territoriales, qui ne sont donc pas vraiment incitées à diminuer leurs coûts et à limiter leurs impôts. Le renforcement de l'autonomie fiscale serait un moyen direct de rendre ces collectivités davantage redevables vis-à-vis de leurs électeurs. Les impôts qu'elles prélèvent devraient représenter une part plus importante des recettes et une plus grande marge de manœuvre devrait leur être donnée pour déterminer l'assiette et les taux d'imposition, dans le contexte d'une réduction du nombre et d'une plus grande visibilité des prélèvements.

Dans la mesure où elle est due en partie à des facteurs exogènes, l'accentuation des disparités de revenu par habitant entre collectivités territoriales, induite par les différences de potentiel fiscal et la plus grande autonomie en matière d'imposition, pourrait être limitée par le biais d'un mécanisme de péréquation horizontale, redistribuant les recettes entre les municipalités, plutôt que par des subventions de l'État. C'est ce que prévoit la loi de finances pour 2011 qui préconise la création d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunaux (EPCI) – et un mécanisme de péréquation spécifique à l'Ile de France – à l'horizon 2012 : les sommes levées auprès des communes et EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est de 50 % supérieur à la moyenne nationale seront redistribuées aux communes et EPCI dont le potentiel fiscal se situe au-dessous de la moyenne nationale. Les sommes collectées par an devront atteindre 2 % des recettes fiscales des communes et EPCI en 2015. Il est prévu qu'en 2011 un rapport au Parlement propose un dispositif détaillé.

Les incitations à la réduction des coûts pourraient aussi agir du côté des dépenses. Les dépenses des collectivités territoriales peuvent être involontairement contraintes lorsque les impôts affectés au

financement des transferts de compétences augmentent moins rapidement que les coûts des nouvelles tâches qui leur incombent. Le gel des subventions d'État en termes nominaux qui interviendra de 2011 à 2014 vise plus directement à susciter des gains d'efficacité. À long terme, l'État pourrait envisager d'introduire un cadre plus institutionnalisé pour encourager les réductions de coûts. Suite à une analyse approfondie des économies potentielles liées, par exemple, à une plus grande coopération intercommunale, il pourrait définir au préalable l'évolution des subventions aux collectivités territoriales, eu égard aux gains de productivité réalisables.

Le vieillissement de la population fait peser une menace sérieuse sur les finances publiques à moyen et long termes

La population française devrait vieillir rapidement. D'après la Commission européenne (2009), un quasi doublement du nombre de personnes âgées et une augmentation de 50 % des personnes très âgées devraient être observés d'ici à 2060, sous l'effet du vieillissement de la génération du baby boom des années 50 et 60 et d'un allongement de l'espérance de vie à la naissance. Le vieillissement de la population est atténué par des taux de fécondité élevés et en progression légère depuis le milieu des années 90. Cette situation contraste fortement avec celle des autres pays de l'OCDE, où les très faibles taux de fécondité devraient se traduire par une contraction globale de la population, ce qui exacerbe les problèmes liés au vieillissement.

Le vieillissement de la population met les finances publiques à rude épreuve. Le nombre croissant de personnes âgées engendre une augmentation des dépenses publiques principalement par deux canaux : *i*) les soins de santé liés à l'âge et la prise en charge de longue durée¹³ et *ii*) les dépenses au titre des pensions publiques, essentiellement les pensions de vieillesse mais aussi les pensions de réversion, les allocations de préretraite et les prestations d'invalidité. En outre, certains des coûts sont compensés par une diminution des dépenses au titre de l'éducation et des indemnités de chômage. D'après les projections de la Commission européenne (2009), le vieillissement de la population entraînera une hausse de 2 % du PIB des dépenses publiques en France entre 2010 et 2060, beaucoup moins que dans les autres pays européens (graphique 2.7). Néanmoins, le niveau de départ de ces dépenses est plus élevé car le pays dépense beaucoup plus au titre des pensions et des soins de santé en pourcentage du PIB que tout autre pays européen. En l'absence de mesures visant à contrebalancer la charge grandissante liée au vieillissement de la population (et notamment hors impact positif de la réforme des retraites de 2010 discuté plus bas), l'endettement public de la France s'établirait à des niveaux très élevés en 2050 (Commission européenne, 2009).

¹³ . Les coûts du placement dans des maisons de retraite, supportés essentiellement par les individus, représentent l'essentiel des dépenses de prise en charge de longue durée (OCDE, 2011b).

Graphique 2.7. **Dépenses publiques liées au vieillissement, en pourcentage du PIB**

Avant effet de la réforme des retraites de 2010

Source : Commission européenne (2009), Sustainability Report 2009, European Economy 9.

Dépenses de santé

La France arrive en seconde position parmi les pays de l'OCDE pour la part des dépenses de santé, avec une part de 11 % du PIB. La France occupe la première place si l'on tient compte uniquement des financements publics consacrés aux soins de santé. Les dépenses de santé ont augmenté ces trente dernières années et devraient continuer de le faire. Les principales raisons de leur hausse tendancielle sont le progrès technologique constant, qui rend de nouveaux traitements disponibles mais plus coûteux, le vieillissement de la population, les facteurs épidémiologiques (augmentation du nombre d'obèses) et une hausse du revenu par habitant associée à une élasticité de la demande de soins de santé par rapport au revenu au moins unitaire (CCSS, 2010). On peut citer à cet égard les maladies cardiovasculaires : les contrôles, le dépistage précoce et les traitements plus efficaces augmentent le nombre de patients de longue durée, qui sont environ 2 millions en France ; il est extrêmement coûteux de les traiter – 18 milliards EUR en 2007 (CCSS, 2010). Les études comparant l'efficacité et la performance des soins de santé dans les pays de l'OCDE montrent généralement que la performance globale du système de santé français est parmi les meilleures. Néanmoins, des améliorations significatives pourraient être obtenues dans certains domaines, ce qui, compte tenu de la part importante des dépenses publiques de santé, pourrait aider la France à résoudre ses problèmes budgétaires (Joumard *et al.*, 2010 ; OCDE, 2010c).

Renforcer la règle de dépenses des soins de santé

Une règle de dépenses applicable aux dépenses de santé (*Objectif national des dépenses d'assurance maladie*, ONDAM), définie en termes de taux de croissance nominale, a été introduite en 1996 afin de les maîtriser¹⁴. Un Comité d'alerte, créé en 2004, adresse des mises en garde au Parlement, au gouvernement et à l'Union des caisses nationale d'assurance maladie qui sont tenus de prendre des mesures correctrices s'il y a un risque que les dépenses dépassent l'objectif à concurrence de 0.75 % ou plus. En 2005, la transparence de l'ONDAM a été renforcée. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale compare les résultats avec le plan antérieur, donne des précisions sur les composantes des dépenses et présente des prévisions pour les quatre années à venir dans une annexe.

¹⁴ . L'ONDAM couvre aussi une partie des dépenses liées à la prise en charge de longue durée des personnes âgées et handicapées.

En 2010, l'ONDAM pourrait être respecté : un tel résultat n'avait pas été atteint depuis 1998. Les principales raisons du non-respect quasi systématique sont des hypothèses sous-jacentes trop optimistes ou la survenue de dépenses non anticipées que le fonctionnement du système d'alerte ne parvient qu'imparfaitement à corriger en cours d'année. En fait, l'alerte n'a été activée qu'une fois depuis 2004 et, même dans ce cas, elle n'a pu empêcher un dérapage majeur. Cela est notamment dû au long délai nécessaire pour que les premières mesures correctrices puissent être mises en place. Une première série de nouvelles informations influant sur l'ONDAM, à savoir les données comptables sur l'exécution au cours de l'année précédente, ne sont disponibles qu'au début avril. Le Comité d'alerte ne publie de manière systématique qu'un avis sur les causes de la croissance excédentaire des dépenses avant le 1^{er} juin. Étant donné que les caisses de sécurité sociale ont un mois pour élaborer des mesures correctrices et le Comité un autre mois pour analyser l'impact des mesures proposées, les mesures d'ajustement ne peuvent n'être mises en œuvre que pour les tous derniers mois de l'exercice budgétaire (Cour des comptes, 2010f). Dans ces conditions, il semble nécessaire de diminuer le seuil de déclenchement de l'alerte et d'accélérer la mise en œuvre des mesures correctrices. La commission Briet (Rapport Briet, 2010) a recommandé de mettre automatiquement en réserve une partie du budget annuel au début de l'année afin d'accroître la résistance de l'ONDAM aux dérapages. Des réserves ont déjà été constituées pour l'exercice 2010 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 poursuit cette pratique conformément à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui exige que ces réserves soient constituées de manière systématique. Toujours selon les recommandations de la commission Briet, le seuil d'alerte sera progressivement abaissé à 0.5 % d'ici 2012-13. De plus, le rôle du comité d'alerte est élargi. Il se prononcera désormais *ex ante* sur la construction de l'ONDAM. Il assurera en outre un rôle de veille en continu et remettra dès le 15 avril aux ministres un premier avis sur l'exécution de l'ONDAM de l'année précédente.

Tirer parti des possibilités de réduction des coûts

Joumard *et al.* (2010) mettent en évidence plusieurs sources d'inefficiences dans le système de santé français. La lourdeur des dépenses administratives découle du réseau complexe et de la multitude de caisses de sécurité sociale et de caisses d'assurance complémentaires. Au sein de l'assurance maladie obligatoire, les processus en cours de regroupement de caisses et de mutualisation entre régimes, notamment en termes de partage d'information, doivent être encore amplifiés. Les dépenses administratives sont aussi élevées du fait d'un fort absentéisme parmi les salariés du secteur de la santé et les salariés du secteur de la sécurité sociale lui-même (Cour des comptes, 2010f). L'absentéisme est plus important en France que dans les autres pays européens, et les arrêts de travail pour maladie sont particulièrement fréquents dans les administrations de sécurité sociale par rapport au secteur privé ou les autres secteurs de l'administration publique¹⁵.

Hôpitaux

Une autre source d'inefficience tient à la fréquence et à la longueur des séjours dans les hôpitaux, particulièrement importante par rapport aux autres pays (Joumard *et al.*, 2010). Reconnaisant ce problème, le gouvernement a modifié graduellement les tarifs payés aux hôpitaux pour les encourager à privilégier les courts séjours et les traitements ambulatoires. Cette politique a accru la rentabilité relative de certains

¹⁵ . Les congés maladie des salariés sont fortement concentrés dans la période initiale de six mois durant laquelle les salariés malades reçoivent 100 % de leur salaire mais diminuent fortement lorsque les taux de compensation diminuent (Cour des comptes, 2010f). La Cour des comptes estime que la réduction à trois mois de la compensation à taux plein appliquée dans l'administration centrale réduirait l'absentéisme de l'équivalent de 1 200 salariés à temps plein par an. Des primes associées au nombre de journées travaillées par an et des contrôles plus rigoureux des causes des congés de maladie seraient aussi utiles dans cette optique (Cour des comptes, 2010f).

traitements ambulatoires et a suscité une augmentation des capacités de traitement ambulatoire des hôpitaux par rapport au nombre de lits. Parallèlement à cette politique, le développement de l'hospitalisation à domicile (HAD), réputée moins coûteuse, a connu un essor important depuis dix ans et une forte croissance depuis 2005 (+119 % d'activité). Même si elle représente moins de 1 % de l'offre hospitalière (Inspection Générale des Affaires Sociales, 2010), le développement de l'HAD participe à la recherche d'une plus grande efficacité dans l'organisation des soins hospitaliers.

Si les coûts n'ont diminué que légèrement en 2010, l'extension à tous les traitements de l'incitation tarifaire pourrait avoir des avantages à long terme (CCSS, 2010). Les hôpitaux publics reçoivent une indemnité uniforme par hospitalisation. Cette indemnité couvre également les traitements spéciaux, comme l'imagerie médicale, ce qui incite à éviter les actes médicaux inutiles. En revanche, les hôpitaux privés peuvent facturer ces actes au prix auquel un praticien privé peut les facturer à la sécurité sociale, en plus du séjour hospitalier. Cette divergence doit être corrigée. En outre, les tarifs versés aux praticiens privés sont excessifs (Cour des comptes, 2010f), et la Cour des comptes recommande l'alignement des tarifs sur les coûts d'équipement des médecins.

Contribution financière des usagers, rémunération des médecins, génériques et consommation de médicaments

2.1 En France, la contribution financière des usagers ne représente en moyenne que 7 % du prix final des services de santé (OCDE, 2010g), ce qui peut se traduire par une demande excessive. En principe, la mise en place du parcours de soins coordonnés doit réduire la demande de soins spécialisés, qui a enregistré une certaine expansion au cours des dernières années. Il est également possible que les généralistes français, étant payés à l'acte, tendent à prescrire les meilleurs traitements possibles, et donc les plus chers, pour garder leurs patients, contrairement aux médecins dont le revenu est moins étroitement lié au nombre de consultations. La forte consommation par habitant de médicaments délivrés sur ordonnance en France pourrait refléter cette situation (OCDE, 2010c)¹⁶ Ainsi il convient d'envisager la montée en charge de la rémunération au forfait des médecins.

Les coûts de la forte consommation de médicaments peuvent être diminués en réduisant l'utilisation et le prix de ces médicaments. La consommation superflue de médicaments pourrait être freinée en réduisant l'accès aux médecins, soit par une limitation du nombre de consultations remboursées à un taux élevé, soit en augmentant le ticket modérateur. Nombre de pays ont recours aux produits génériques pour réduire les prix des médicaments. Pourtant, le potentiel d'économies représenté par les médicaments génériques reste largement inexploité en France. En 2009, la part de marché en volume de ces médicaments était de 33 % en France, contre 60 % environ en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (OCDE, 2010e). La politique de promotion des produits génériques en France s'appuie sur l'action des pharmaciens, qui sont appelés à substituer ces produits aux médicaments de marque. Depuis 2003, certains médicaments sont remboursés sur la base du produit générique le meilleur marché (prix de référence). En 2009, l'État a lancé une campagne pour encourager les généralistes à prescrire une certaine quantité de produits génériques : ils reçoivent une prime s'ils réalisent l'objectif optionnel de prescription de produits génériques figurant dans le contrat qu'ils ont signé (CCSS, 2010). Plusieurs actions sont possibles pour accroître la substituabilité. Premièrement, ce contrat pourrait être rendu obligatoire pour tous les généralistes, comme c'est le cas dans d'autres pays. Deuxièmement, la substituabilité est fondée en France sur le même contenu moléculaire, alors que la même valeur thérapeutique pourrait être utilisée comme critère de substitution. Troisièmement, une politique de remboursement intégral des produits génériques si la différence de prix avec le médicament de marque est suffisamment importante pourrait encourager la

¹⁶ . Le développement de la rémunération au forfait doit toutefois prendre en compte le fait que la rémunération des médecins à l'acte constitue une incitation utile à l'activité dans le contexte du ralentissement attendu de la démographie médicale au cours des prochaines années.

substitution. Quatrièmement, les prix de référence pourraient être utilisés systématiquement. Cinquièmement, les mutuelles ne devraient pas rembourser un prix supérieur au prix du générique pour les médicaments de marque (le brevet ayant expiré). Enfin, et plus généralement, des indications supplémentaires relatives aux bonnes pratiques de prescription devraient être fournies aux médecins. Tandis que la source d'information principale dont disposent les médecins provient de l'industrie pharmaceutique, la Haute autorité de santé devrait donner des directives systématiques afin que les médicaments les meilleurs marchés à valeur thérapeutique équivalente soient prescrits.

La viabilité du système de retraite

La réforme des retraites engagée par le gouvernement prouve son engagement dans les réformes

Il est possible de remédier aux déséquilibres du régime français de retraite en agissant sur ses principaux paramètres : *i*) accroître les cotisations de retraite en relevant leur taux ou en améliorant les taux d'activité et d'emploi, *ii*) relever l'âge de départ effectif à la retraite et *iii*) abaisser le taux de remplacement, à savoir le niveau des retraites versées par rapport au salaire moyen. Les estimations du Conseil d'orientation des retraites (COR, 2010), organisme consultatif auprès du gouvernement dont on trouvera la synthèse au tableau 2.5, témoignent des énormes efforts nécessaires pour rééquilibrer le dispositif. Il faudrait en effet relever l'âge effectif de départ à la retraite (avant réforme) de cinq ans pour rétablir l'équilibre d'ici 2020, et de dix ans s'il s'agit d'équilibrer les comptes du système de retraite en 2050. Il faudrait procéder à des ajustements des autres paramètres d'une ampleur analogue, si tous les ajustements devaient s'opérer sur un seul levier. Accroître les taux de cotisations, qui sont déjà relativement élevés, ou réduire les taux de remplacement, qui se situent légèrement en dessous de la moyenne de l'OCDE, ne sont pas des solutions prometteuses (graphique 2.8). Un relèvement des cotisations de retraite ne peut que porter préjudice à la croissance économique de long terme en alourdissant les coûts de main-d'œuvre ; de même, une réduction des pensions de retraite risque de se heurter à une vigoureuse résistance politique et sociale. Il y a plus de marge de manœuvre pour améliorer le taux d'emploi qui est inférieur à la moyenne de l'OCDE et qui est particulièrement faible pour les plus de 60 ans (voir OCDE, 2011a, chapitre 1)¹⁷. L'âge moyen de cessation d'activité, qui était légèrement inférieur à 60 ans, et l'âge minimum légal, jusqu'à la récente réforme, figurent parmi les plus faibles des pays de l'OCDE, alors que l'espérance de vie de la population française à la sortie du marché du travail est supérieure à celle de n'importe quel autre pays de l'OCDE.

Le parlement a adopté une loi de réforme des retraites à l'automne 2010 dans le but de réduire les engagements liés aux dépenses de retraite. Le cœur de la réforme consiste à relever progressivement les deux bornes d'âge de deux ans d'ici 2018 : l'âge minimum de départ à la retraite et l'âge donnant le droit à la retraite à taux plein¹⁸. Après la phase de transition, l'âge minimum légal de départ à la retraite sera de 62 ans. En application de la réforme Fillon de 2003, les assurés qui n'auront pas cotisé assez longtemps pour bénéficier d'une retraite à taux plein seront pénalisés à concurrence de 1.25 % par trimestre manquant sur la retraite qui leur sera servie. Toutefois, quel que soit le nombre d'années travaillées, tout le monde bénéficiera d'une retraite à taux plein en cas de départ à 67 ans, sans pénalité, mais toujours en proportion de la durée de cotisation. La durée minimum de cotisation devrait passer progressivement de 40.5 ans pour la génération 1950 à 41.5 ans pour la génération 1960, conformément à la réforme Fillon adoptée en 2003. Les âges d'admission aux régimes de retraite anticipée au titre d'une incapacité physique ou des carrières longues sont relevés comme les autres bornes d'âge. Le droit à la retraite anticipée pour trois enfants dans la fonction publique a été supprimé. Pour faciliter l'emploi de personnes proches de l'âge de départ à la

¹⁷ . Les réformes du marché du travail permettraient de contribuer à ramener la dette publique sur une trajectoire viable – voir OCDE (2011a, chapitre 1).

¹⁸ . Par tranches de quatre mois par génération : la première génération concernée sera la génération 1951 : la montée en charge sera achevée pour la génération 1956.

retraite, une subvention allant jusqu'à 14 % du salaire brut est proposée en cas d'embauche durable de chômeurs de plus de 55 ans. Enfin, des formes de préretraite qui persistent, notamment par le biais des prestations de chômage, vont être en grande partie éliminées par la suppression programmée en 2012 de la dispense de recherche d'emploi.

Tableau 2.5. **Ajustements nécessaires pour équilibrer le régime de retraite**

	2020	2030	2050
Équilibre à atteindre en agissant sur un seul des trois paramètres ci-dessous :			
Accroître les cotisations de retraite	5.2 pts	7.6 pts	9.8 pts
Réduire le taux de remplacement	22 %	30 %	36 %
Repousser l'âge effectif de départ à la retraite, par rapport à 2008	5 ans	7 ans et demi	10 ans

Source : COR (2010), Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010.

Graphique 2.8. **Cotisations de retraite et taux net de remplacement, 2007**

Source : OCDE (2009), Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite ; OCDE, base de données des Statistiques du marché du travail.

Du côté des recettes, outre l'augmentation des cotisations perçues liée aux différentes mesures induisant un report de l'âge de liquidation, de nouvelles mesures devraient permettre de les accroître de près de 8 milliards EUR en 2018. En 2018, quasiment un tiers de cette augmentation proviendra du relèvement du taux de cotisation sur le traitement des fonctionnaires qui sera progressivement porté de 7.85 à 10.55 %, cette augmentation étant répartie sur 10 ans. Cela se traduira non seulement par un gonflement des recettes, mais marquera aussi un pas vers l'harmonisation public-privé. Plus de la moitié de l'augmentation des recettes à horizon 2018 est imputable à des hausses d'impôts affectées : annualisation du calcul des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, relèvement de 1 point du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les plus-values de cession d'actifs financiers, de 3 points de l'impôt sur les plus values de cessions d'actifs immobiliers, mesures auxquelles s'ajoute un relèvement des taux des contributions sociales spécifiques sur les options de souscription ou d'achats d'actions (« stock-options ») et les actions gratuites et sur les retraites spéciales des hauts dirigeants (retraites-chapeaux), ce qui devrait représenter en tout 4.4 milliards EUR en 2018. De plus, il est fait l'hypothèse que le chômage devrait fortement baisser d'ici 2015. Les ressources ainsi libérées sur les prestations de chômage seraient transférées vers les comptes du régime public de retraite, soit 1 milliard EUR en 2018. Enfin, le Fonds de réserve pour les retraites, dont les ressources étaient

censées ne pouvoir être mobilisées qu'après 2020, sera progressivement ponctionné pour amortir le déficit du régime de retraite durant la période au cours de laquelle il prend pleinement effet.

La réforme des retraites était cruciale pour assurer la soutenabilité de la dette...

Malgré de nombreuses et ambitieuses tentatives de réforme de 1993 à 2003, le régime français de retraite, système par répartition à prestations définies, a enregistré un creusement régulier de ses déficits depuis 2004, date de son dernier excédent. En 2010, avant la réforme des retraites votée fin 2010, le déficit a atteint 15 milliards EUR (11 milliards EUR pour tous régimes de base et 4.3 milliards EUR pour le Fonds de solidarité vieillesse)¹⁹, soit près de 1 % du PIB (LFSS, 2011). Le vieillissement démographique en cours va entraîner des tensions supplémentaires sur les dépenses liées au régime public de retraite. En 2008, ces dépenses s'élevaient près de 13 % du PIB, ce qui plaçait la France au troisième rang des pays de l'OCDE après l'Autriche et l'Italie, et ce qui représentait un quart des dépenses des administrations publiques. En l'absence de la réforme de 2010, le nombre de retraités serait passé de 15 millions en 2008 à 23 millions en 2050 et le nombre de personnes en âge de travailler par retraité aurait été ramené de 3.5 en 2010 à 2 en 2050. Le ratio des cotisants aux retraités n'était que de 1.8 en 2010 et aurait encore diminué jusqu'à 1.2 en 2050 (OCDE, 2009a ; COR, 2010). L'augmentation des dépenses de retraite qui en aurait découlé est estimée entre 0.6 et 1.2 % du PIB par la Commission européenne. Le COR (2010) évalue le besoin de financement du système de retraite en 2050 (avant réforme) entre 1.7 et 3 % du PIB, selon que la récente crise aura des effets temporaires ou durables sur le potentiel de production et le chômage. Cela tend en outre à montrer que, si l'on ne s'y était pas attaqué, le besoin de financement du système de retraite cumulé se serait élevé à près de 100 points de PIB d'ici 2050 (COR, 2010).

... mais d'autres mesures seront nécessaires à plus long terme

D'après les prévisions officielles, la réforme décrite précédemment permettra de rééquilibrer le régime public de retraite d'ici 2018. Néanmoins, il existe une incertitude concernant la viabilité du système par répartition au delà de 2018, voire plus tôt si les prévisions s'avéraient trop optimistes d'ici là²⁰ ; cela pourrait exiger un effort supplémentaire à long terme. Toutefois, ces considérations sont prises en compte dans un décret accompagnant la réforme des retraites qui appelle au lancement de discussions en 2013 sur les conditions dans lesquelles un régime universel de retraite reposant sur un système par points ou des comptes notionnels pourrait être mis en place.

L'Allemagne, l'Italie et la Suède sont désormais dotés de régimes de retraite reposant sur des comptes notionnels ou des points²¹. Dans ces systèmes, les cotisations de retraite de chaque personne se traduisent par une accumulation de points ou d'unités de valeur sur le solde du compte de retraite, à partir duquel sont calculées les retraites servies selon des modalités actuarielles via un coefficient de conversion, qui tient

¹⁹. Le COR estime que le déficit de l'ensemble des régimes de retraites est de 32.3 milliards EUR en 2010 avant la réforme. L'écart d'environ 17 milliards EUR par rapport au déficit de 15 milliards EUR avancé dans la LFSS 2011 est principalement dû au fait que le solde du COR prend en compte les cotisations implicites de l'État employeur (15.6 milliards EUR en 2010) assurant l'équilibre du régime de retraite de la fonction publique d'État.

²⁰. La réforme de 2010 prévoit la création d'un Comité de pilotage (Copilor) devant rendre chaque année un avis sur « la situation financière des régimes de retraite, sur les conditions dans lesquelles s'effectue le retour à l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2018 et sur les perspectives financières au-delà de cette date »

²¹. Dans le cadre du régime de retraite allemand, les futurs retraités accumulent des points de retraite, alors qu'en Italie et en Suède, qui ont mis en œuvre des réformes des retraites en 1995 et 1998 respectivement, le niveau des pensions futures est déterminé en fonction à la fois du patrimoine retraite accumulé sur des comptes notionnels de retraite et de l'espérance de vie.

compte de l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite, des prévisions démographiques et des recettes et dépenses attendues du régime de retraite. Le coefficient de conversion est défini de façon à assurer, en régime permanent, l'équilibre des dépenses et des recettes. Dans un tel régime, les futurs retraités choisissent librement leur âge de départ en retraite : soit ils partent tôt avec une petite retraite, soit ils bénéficient d'une retraite plus élevée moyennant une carrière plus longue²². La simplification de la structure actuelle, fort complexe, du système de retraite français (avec 38 régimes obligatoires et de nombreux régimes complémentaires ayant différentes conditions d'éligibilité et différents taux de remplacement) est indispensable au passage à un régime par points ou en comptes notionnels, prévoyant des mécanismes d'auto-équilibre. Cette transparence faciliterait les réformes parce que chacun serait à même de mesurer son impact sur sa situation personnelle, alors qu'actuellement tout le monde pense que la réforme va lui faire perdre relativement plus. Les salariés qui changent de secteur et sont couverts par des régimes différents au cours de leur carrière gagneraient à une amélioration de la transparence quant au niveau de leur future retraite. Il conviendra toutefois de veiller à ce qu'une réforme visant à améliorer l'équité entre retraités ne retarde pas la marche vers le retour à l'équilibre financier du système de retraite dans son ensemble.

Réduire les déficits budgétaires par un accroissement des recettes

Éliminer les distorsions de l'assiette d'imposition

En France, les impôts récurrents sur la propriété immobilière représentaient en 2008 2 % du PIB et 5 % des recettes fiscales, soit davantage que dans nombre de pays européens mais moins qu'observé dans des pays de l'OCDE comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou le Japon (graphique 2.9). Il existe une certaine marge de relèvement de ces impôts, qui sont généralement considérés comme ceux engendrant le moins de distorsions. Un doublement de leur part dans le total des recettes de l'État, jusqu'à atteindre les niveaux observés au Japon et aux États-Unis, ferait rentrer quelque 40 milliards EUR de plus dans les caisses de l'État. Les recettes supplémentaires engendrées par un accroissement de la fiscalité immobilière (un élargissement de la base ou hausse des taux des impôts périodiques sur l'immobilier et des droits de succession) pourraient servir à réduire les impôts qui produisent le plus de distorsions et qui pénalisent le plus la croissance économique, notamment les taxes sur les transactions (droits de mutation à titre onéreux par exemple) qui, en limitant les transactions, freinent la mobilité géographique. Parallèlement, les valeurs cadastrales, mises à jour pour la dernière fois en 1970, devraient être alignées sur les valeurs du marché et mises à jour régulièrement à l'avenir, et les avantages fiscaux liés à la propriété occupante devraient être supprimés (OCDE 2011a, chapitre 3).

Un relèvement des impôts sur les successions et les donations, non seulement sur l'immobilier mais sur l'ensemble des actifs nets, peut présenter une alternative à l'imposition de l'épargne constituée tout au long de la vie, et être considéré comme un moyen de taxer notamment les revenus ou les gains en capital qui étaient exonérés du vivant de la personne. Ces impôts ont l'avantage d'engendrer moins de distorsions que les impôts annuels sur le patrimoine, parce que les successions sont moins planifiées. Dans la mesure où les donations peuvent permettre d'échapper à cet impôt, la fiscalité sur les donations devrait être rapprochée de celle sur les successions afin de limiter les stratégies d'optimisation fiscale (Owens and Brys, 2011).

L'élargissement des bases des impôts sur la consommation représente aussi une voie prometteuse pour améliorer la structure de la fiscalité. En France, les taux effectifs d'imposition du travail et du capital (que l'on obtient en rapportant les recettes fiscales à l'assiette d'imposition) figurent parmi les plus élevés

²² . Ce qui importe réellement pour les retraites futures, ce sont les cotisations de retraite accumulées durant la carrière d'un individu, plutôt que son âge de départ à la retraite. De plus, la notion de pension à taux plein perd de sa signification.

des pays de l'OCDE (graphique 2.10, panneau A), alors que la consommation donne lieu à une imposition (y compris TVA et accises) dans la moyenne européenne (arithmétique ou pondérée par le PIB de chaque pays, qui est de 22.0 % et 19.7 % respectivement). En termes relatifs, cela implique que, comme en Espagne et en Italie, la fiscalité pesant sur le capital et le travail est deux fois plus lourde que sur la consommation (graphique 2.10, panneau B).

Graphique 2.9. **Part des impôts immobiliers dans le total des recettes budgétaires, 2008¹**

1. 2007 pour l'Australie, la Grèce, les Pays-Bas et la Pologne.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des Statistiques des recettes publiques 2010.

Le taux effectif de la TVA – mesuré par le rapport des recettes fiscales nettes de TVA à la consommation privée nette –, qui était de l'ordre de 14 % en 2008, est bien inférieur au taux normal officiel de 19.6 % mais figure dans la moyenne européenne, au même niveau que l'Allemagne et devant l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni (graphique 2.11, panneau A). La différence entre le taux normal et le taux effectif s'explique en partie par le fait que l'ensemble de la consommation privée n'est pas soumise à la TVA. En excluant les services non assujettis, dont les loyers fictifs (propriétaires occupants), l'intermédiation financière, les services domestiques et les services d'éducation, de santé et d'action sociale non-marchands, qui représentaient en 2008 environ 14 % à 16 % de la consommation privée, le taux effectif de la TVA passe de 14 % à presque 17 %. L'écart restant entre le taux normal de 19.6 % et le taux effectif de 17 % est dû au recours fréquent à des taux réduits. Les taux réduits appliqués sur les biens et services de première nécessité sont parfois justifiés par des raisons d'équité, parce que la consommation des ménages à faibles revenus porte dans une large mesure sur ces produits. Pour autant, l'efficacité de ces taux réduits est discutable car ils ne sont souvent pas bien ciblés sur les plus nécessiteux. Le versement de sommes forfaitaires sous conditions de ressources et des transferts ciblés peuvent réduire les inégalités à un moindre coût (Koske, 2010). Les taux réduits sont également utilisés pour soutenir l'emploi dans certains secteurs comme l'hôtellerie, la restauration ou les travaux de réparation des logements (en s'ajoutant aux autres dispositifs comme les allègements de cotisations sociales) ou pour diminuer le travail dissimulé, mais ce faisant engendrent des distorsions dans l'allocation de la main d'œuvre.

Graphique 2.10. Taux effectif d'imposition relative en Europe, 2000-08

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données d'Eurostat.

Graphique 2.11. Taux effectif de TVA et ratio des recettes de TVA, 1990-2008

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des Statistiques des recettes publiques.

Le remplacement des taux réduits de TVA par le taux normal se traduirait par une augmentation mécanique d'environ 30 milliards EUR²³ des recettes de l'État (toutes choses égales par ailleurs). Toute

²³ . On arrive à ce chiffre en multipliant la consommation privée projetée par l'OCDE pour 2011 (1 171 milliards EUR), ajustée par les recettes de TVA et les services non-assujettis, par l'écart entre le taux nominal et le taux effectif.

augmentation supplémentaire d'un point du taux de TVA engendrerait environ 9 milliards EUR de recettes, ce qui implique qu'un relèvement du taux de 19.6 % à 25 % aboutirait à des recettes supplémentaires d'environ 50 milliards EUR²⁴. Les possibilités de dégager des recettes grâce à un relèvement du taux de la TVA sont donc énormes : même si l'on prend pour hypothèse une déperdition de 50 %²⁵, on pourrait collecter de cette manière environ 40 milliards EUR, soit 2 % du PIB. Cette somme pourrait servir à réduire les déficits budgétaires ou, dans l'esprit de la « TVA sociale », à améliorer la structure de la fiscalité en réduisant les prélèvements sur le travail et le capital de façon neutre pour les recettes, tout en accompagnant ce dispositif d'un mécanisme de compensation des effets régressifs induits par le relèvement des taux de TVA.

En 2010, le gouvernement français a supprimé la taxe professionnelle prélevée sur les entreprises et l'a remplacée par un nouvel impôt, la contribution économique territoriale. L'assiette reposait sur la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière utilisés par les entreprises (17 %), leur chiffre d'affaires (3 %) et leur stock de capital (80 %). Le nouvel impôt se compose de deux éléments : i) un impôt assis sur la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière utilisés par les entreprises, la cotisation foncière des entreprises, et ii) un impôt progressif sur la valeur ajoutée des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. En outre, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux a été introduite. La réforme réduit la charge d'imposition globale pesant sur les entreprises de 0.5 % de PIB en 2010 et de 0.3 % par la suite. Cette mesure bienvenue marque un pas important vers un rééquilibrage de la structure de la fiscalité en faveur de l'investissement et de l'activité (davantage de taxation foncière, moins de taxes sur le travail et le capital).

Perspectives d'augmentation des impôts environnementaux.

En France, les recettes liées aux impôts environnementaux représentaient 2.2 % du PIB en 2007, soit l'un des chiffres les plus faibles en Europe : seules la Belgique, l'Espagne et la Grèce prélèvent moins d'impôts environnementaux en pourcentage du PIB. De plus, ces recettes avaient déjà fortement diminué entre 1995 et 2007. Cela s'explique en partie par le recul des recettes fiscales liées à l'énergie, notamment en raison du vaste mouvement de report des voitures à essence vers les véhicules fonctionnant au diesel. Le déplacement de la consommation qui s'en est suivi, d'une essence fortement taxée à un diesel plus faiblement imposé que l'essence, s'est traduit par une baisse des recettes fiscales (Callonnec, 2009).

Comme indiqué dans l'étude économique de la France (OCDE, 2011a, chapitre 4), en France, les externalités négatives locales et globales ne sont pas pleinement intégrées dans le prix des biens et services dont la production et la consommation infligent des dommages à l'environnement. Beaucoup peut être fait pour égaliser les taxes sur les produits énergétiques et s'attaquer aux sources de la pollution de l'atmosphère et de l'eau. Ce faisant, les recettes supplémentaires des impôts environnementaux pourraient contribuer à la réduction du déficit public ou des impôts pesant sur le travail et le capital. De fait, les possibilités de lever davantage de recettes par des taxes environnementales sont substantielles : l'accroissement de leur part dans le PIB de 2.2 % en 2007 à environ 6 %, comme c'est le cas au Danemark, se traduirait par un supplément de recettes budgétaires de 70 milliards EUR, toutes choses égales par ailleurs. Même si l'on part de l'hypothèse d'une déperdition de 30 % par exemple due à la réduction de la consommation de produits et services dommageables pour l'environnement (effets de quantité),

²⁴ . On obtient des recettes supplémentaires d'environ 10 milliards EUR pour chaque hausse de 1 point du taux de la TVA à la base de la consommation privée projetée par l'OCDE pour 2011, ajustée aux services non-imposables et en supposant l'élimination totale des taux réduits. Ainsi, une hausse du taux nominal de 19.6 % à 25 % entraînerait dans des recettes supplémentaires de 54 milliards EUR.

²⁵ . Le taux de déperdition de 50 % tient compte de la perte de l'ensemble des recettes fiscales due à l'impact récessif du relèvement de la fiscalité. A cet effet peut s'ajouter le risque de fraude à la TVA croissant avec les taux plus élevés.

contrebalançant l'effet de prix, une telle augmentation du poids de ces impôts rapporterait tout de même environ 50 milliards EUR de recettes budgétaires supplémentaires.

Des possibilités considérables de réduction des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales, qui peuvent prendre la forme de déductions fiscales, d'exemptions, d'allègements (taux réduits), de reports, de réductions et de crédits d'impôt, jouent un rôle important dans la fiscalité française. Selon le projet de loi de finances pour 2011, 504 dépenses fiscales sont recensées, contre quelque 400 entre 2000 et 2004, malgré le retrait par le gouvernement de quelque 140 dispositions de la liste officielle des dépenses fiscales de 1997 à 2010 (Cour des comptes, 2010a). C'est un nombre très élevé par rapport aux autres pays. Comme le montre le panneau gauche du graphique 2.12 malgré les difficultés de la comparaison, l'Allemagne et les Pays-Bas ne sont dotés que de quelques dispositions de ce type. Dans les pays de l'OCDE, la majorité des dépenses fiscales concerne généralement l'impôt sur le revenu, la France constituant une exception à cet égard. Pour apprécier l'ampleur de ces dispositions, on estime que le coût des dépenses fiscales (en termes de recettes) représente pas moins de 12 % du PIB au Royaume-Uni, alors qu'il ne représente à peine 1 % du PIB en Allemagne (graphique 2.12, panneau A). Dans le cas de la France, des estimations du gouvernement font état d'un « manque-à-gagner » de 3.4 % du PIB en 2008. Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays, les dépenses fiscales françaises sont moins concentrées puisque les dix dispositions les plus importantes ne représentent que 40 % de leur total.

Graphique 2.12. **Dépenses fiscales dans une sélection de pays de l'OCDE et en France¹**

Note : Le second graphique repose sur les données de la Cour des comptes, qui retient une définition plus large des dépenses fiscales.

1. 2008 pour la France, l'Espagne et les États-Unis ; 2006-07 pour la Grande-Bretagne ; 2006 pour l'Allemagne, la Corée et les Pays-Bas ; 2004 pour le Canada.

2. FRA1 fait référence aux estimations du gouvernement français figurant dans le Projet de loi de finances pour 2010 (Évaluation des voies et moyens, dépenses fiscales, tome n°2) ; FRA2 repose sur les estimations de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales et quasi fiscales.

Source : OCDE (2010b), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE* ; Cour des Comptes (2010a), Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Selon un rapport récent de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2010a) qui se fonde sur une définition plus large de la dépense fiscale que celle actuellement retenue par le gouvernement, le « manque à gagner » serait deux fois plus important. Si l'on y ajoute les « niches » sociales relevant du budget de la sécurité sociale, on obtient un chiffre global de quelque 10 % du PIB²⁶. De plus, ce chiffre lui-même ne

²⁶.

Un autre rapport de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2010b) estime le montant des « niches » sociales à quelque 67 milliards EUR pour 2009, ce qui est considérablement plus élevé que l'estimation donnée par le gouvernement en annexe au Projet de loi de financement de la sécurité sociale (41.1 milliards EUR) en raison de différences de périmètre (l'annexe au PLFSS est limitée aux niches sur

tient pas compte de l'interaction entre la base de calcul des impôts et les cotisations sociales, ni des « niches » fiscales et sociales accordées par les administrations publiques infranationales. L'Allemagne et le Japon sont des exemples de pays où l'on a tenté de quantifier l'importance des dépenses fiscales des administrations locales (Cour des comptes, 2010b ; CPO, 2010).

La différence entre les chiffres avancés par le gouvernement et la Cour des comptes s'explique principalement par des différences de définition de la dépense fiscale. Le gouvernement n'inclut pas dans le champ les mesures dites d'allègement structurel, considérées comme des modalités particulières de calcul de l'impôt. De plus, les allègements à caractère incitatif (comme le bouclier fiscal qui met en œuvre un principe général de limitation de l'imposition), les exonérations de plus-values ainsi que l'application d'un engagement international (comme l'exonération de taxe pour le carburant d'aviation) ne sont pas classés en tant que dépenses fiscales, tout comme les mesures ayant une portée générale et procédant directement d'une logique de redistribution de l'impôt (par exemple, les tranches d'imposition et le quotient familial ou certains taux réduits de TVA destinés à permettre l'accès de tous à certains produits de base, comme l'alimentation, les médicaments ou les livres). En revanche, selon la Cour des comptes, « les dépenses fiscales sont des [dispositifs] dérogatoires par rapport à une norme fiscale [...], dont la mise en œuvre entraîne une perte de recettes publiques, c'est-à-dire une réduction d'impôt pour les bénéficiaires » (Cour des comptes, 2010a). Si les estimations du gouvernement semblent trop faibles, compte tenu de l'étroitesse de la définition retenue, celles de la Cour des comptes sont probablement trop élevées dans la mesure où le coût net des dispositifs peut être inférieur à leur coût brut, calculé mécaniquement, notamment pour des assiettes extrêmement mobiles et lorsque les « niches » produisent des recettes budgétaires supplémentaires ailleurs. L'ampleur réelle du manque à gagner se situe donc vraisemblablement dans la fourchette de ces deux estimations.

Le graphique 2.12, panneau B, montre que les dépenses fiscales de l'État ont augmenté de plus de 2 points de PIB de 2004 à 2010, sans doute en raison de la norme stricte de dépenses, à savoir la croissance réelle nulle, introduite en 2005 (Cour des comptes, 2010). Conscient de l'augmentation significative des dépenses fiscales, le gouvernement a voulu contenir leur évolution dans le cadre de la Loi de programmation des finances publiques 2009-12 par trois mesures: *i*) l'introduction d'une règle de gage selon laquelle le coût de la création ou du renouvellement de dépenses fiscales doit être compensé par une réduction de dépenses portant sur d'autres dispositifs ; *ii*) la limitation à 4 ans des dépenses fiscales nouvelles ou renouvelées ; et *iii*) la fixation d'objectifs annuels de variation du coût des dépenses fiscales (CPO, 2010). Pour la Cour des comptes (2010a, 2010b et 2010c), la règle de gage n'a pas été respectée par le gouvernement, même en 2009, puisque la compensation des coûts liés aux mesures nouvelles a été étalée sur plusieurs années au lieu de porter sur l'exercice concerné par les charges supplémentaires. Même si le gouvernement interprète la règle de gage pour la durée totale des dispositifs, le fait de ne pas compenser les dépenses fiscales immédiatement contribue inévitablement au creusement du déficit budgétaire dans le court terme. La Loi de programmation des finances publiques 2011-14 n'a pas repris les deux premières mesures, en partie parce qu'elle fixe des objectifs explicites de recettes nettes pour les économies à réaliser au titre des dépenses fiscales pour la période 2011-14. Toutefois, un problème important provient de ce que la Loi de programmation des finances publiques a le même statut juridique que la Loi de finances et que la Loi de financement de la sécurité sociale et n'est pas contraignante pour les autres textes budgétaires.

Même s'il est difficile de chiffrer avec précision le manque-à-gagner pour les administrations publiques, il est évident que le montant des « niches » pourrait être réduit substantiellement. Les nombreuses modifications des « niches » et leur nombre important sont un facteur d'instabilité qui rend la fiscalité très complexe. Si l'on veut vraiment comprendre et exploiter les avantages du système, il faut

les revenus d'activité du secteur privé et ignore des allègements qui sont compensées par des transferts de l'administration centrale).

disposer de compétences et de ressources considérables. En conséquence, les petites entreprises et les ménages les moins fortunés peuvent être désavantagés par rapport aux grandes sociétés et aux titulaires de revenus élevés. Au delà de l'inégalité induite par cette complexité et le fait que ce sont les hauts revenus qui sont les plus susceptibles d'en bénéficier, les multiples objectifs assignés à certaines dépenses fiscales peuvent s'avérer contradictoires (OCDE, 2010b). Par exemple, le taux réduit de TVA appliqué aux engrais est contradictoire avec l'objectif de réduction de la pollution environnementale induite par ces mêmes engrais. En outre, on peut dans bien des cas s'interroger sur l'efficacité d'un certain nombre de mesures au regard des objectifs affichés par les autorités. Par exemple, favoriser les heures supplémentaires par le biais d'incitations fiscales semblerait ne pas avoir permis d'accroître significativement le nombre d'heures travaillées et aurait pu susciter des fausses déclarations visant à tirer parti des avantages du dispositif (Cahuc et Carcillo, 2010). Egalement, les dépenses fiscales liées à la croissance verte induisent sans doute des coûts de réduction des émissions de CO₂ beaucoup plus élevés que ce qu'implique le prix du carbone proposé par le rapport Quinet (OCDE, 2011a, chapitre 4). De plus, le crédit d'impôt au titre de la R&D est une bonne mesure dans son principe, mais l'augmentation de son coût à la suite de son extension en 2008 justifie que son efficacité soit rigoureusement évaluée.

Mais même lorsque leurs objectifs sont atteints, de telles mesures peuvent induire des distorsions au sein de l'économie, comme l'exemple suivant l'illustre. Un récent rapport du Sénat (2010b) a conclu que l'application du taux réduit de TVA à certains secteurs (hôtellerie, restauration, travaux de rénovation et services d'aide à la personne) a atteint les objectifs visés de diminution des prix, d'augmentation du chiffre d'affaires et de création d'emplois peu qualifiés. Cependant, cette mesure fausse les comportements en matière de consommation et d'investissement. Pour atteindre des objectifs similaires, il aurait été préférable de recourir à des mesures neutres pour l'ensemble de l'économie (par exemple, via une réduction générale supplémentaire des cotisations sociales ciblées sur les bas salaires). Dans le but de diminuer les « niches » inefficaces ou celles engendrant le plus de distorsions, les dispositions n° 1, 2, 4, 6, 13 et 16 du Projet de loi de finances et n° 2 et 8 du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (voir tableau 2.6), qui représentent au total 20 milliards EUR annuels, devraient être supprimées ou à tout le moins faire l'objet d'un réexamen attentif.

L'élimination des dépenses fiscales coûteuses et inefficaces contribuerait à accroître les recettes de l'État. Pour 2011, le gouvernement s'est engagé sur un effort de 11 milliards EUR de réduction des dépenses fiscales ainsi que des réductions annuelles de 3 milliards EUR pour la période 2012-14. Il va procéder à une évaluation attentive des dépenses fiscales figurant en annexe du Projet de loi de finances d'ici la mi-2011. Cela devrait se traduire par de nouvelles réductions.

Tableau 2.6. **Principales niches fiscales et sociales annexées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**

	Projet de loi de finances	mrds EUR	Projet de loi de financement de la sécurité sociale	mrds EUR
1	Taux de 5.5 % pour travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5.05	Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale (réduction « Fillon »)	21.18
2	Taux réduit de TVA pour la restauration	3.13	Exonération des heures supplémentaires et complémentaires	3.23
3	Prime pour l'emploi	2.98	Entreprises et travailleurs indépendants en Outre-mer	1.07
4	Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites	2.70	Exonération au titre des contrats d'apprentissage	0.95
5	Crédit d'impôt au titre de la R-D	2.10	Exonération au titre de l'aide à domicile employée par un particulier fragile	0.86
6	Crédit d'impôt pour l'achat d'équipements utilisant une source d'énergie renouvelable pour la résidence principale	1.95	Contrat d'accompagnement dans l'emploi/ contrat unique d'insertion sous forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi (à compter du 1 ^{er} janvier 2010)	0.78
7	Crédit d'impôt pour les intérêts des prêts contractés en vue de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale ¹	1.90	Exonération au titre de l'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	0.76
8	Crédit d'impôt au titre d'emplois à domicile (tâches ménagères, garde d'enfants) pour les personnes exerçant une activité professionnelle et les chômeurs	1.75	Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles (Régimes de base)	0.41
9	Exonération d'impôt au titre de l'aide à la personne	1.60	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE)	0.33
10	Demi part de quotient pour les parents isolés	1.44	Régime micro-social/Auto entrepreneur	0.25
11	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1.40	Aide à la création d'emploi en zones franches urbaines (ZFU)	0.19
12	Exonérations destinées aux personnes âgées, handicapées ou aux titulaires de faibles revenus	1.38		
13	Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires	1.36		
14	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1.30		
15	Taux réduit de TVA sur les médicaments remboursables	1.17		
16	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour le fioul domestique utilisé comme carburant diesel	1.10		
17	Réduction supplémentaire des taux de TVA pour les départements d'outre-mer	1.09		

1. Cette disposition a été supprimée en loi de finances initiale pour 2011.

Source : Projet de loi de finances 2011 et Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2011.

Les informations fournies par le gouvernement sur les dépenses fiscales se sont considérablement améliorées depuis 2003, date à laquelle une loi organique a imposé pour la première fois la communication d'informations précises sur ces dépenses en annexe au projet de loi de finances. Actuellement, le gouvernement procède à des estimations du coût total des dépenses fiscales et indique la fiabilité des estimations concernant ces différentes dispositions. Les dépenses fiscales sont classées en fonction des programmes de dépenses, du type d'impôt et du type de contribuable. L'annexe donne des précisions sur les dépenses fiscales nouvelles, renouvelées, annulées ou réduites par rapport au budget de l'année précédente ainsi que sur les dispositions supprimées depuis 2007 qui continuent d'induire des charges budgétaires. Depuis 2008, le gouvernement quantifie également les « niches » sociales dans une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale (CPO, 2010).

Pour autant, des progrès supplémentaires sont nécessaires si l'on veut avoir une vue claire de l'ampleur des « niches » fiscales et sociales, ainsi que de leur aptitude à remplir les objectifs des autorités. Premièrement, il convient de quantifier les coûts brut et net engendrés par les « niches », et non seulement pour l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale, mais aussi pour les collectivités territoriales. Deuxièmement, il faudrait mettre en place un mécanisme concomitant et pérenne de compensation du manque-à-gagner lors de l'introduction ou du renouvellement des « niches » de façon à empêcher tout contournement des règles de dépenses. Enfin, il faut confier à un groupe d'experts indépendants une évaluation systématique et régulière, *ex ante* et *ex post*, de l'efficacité des « niches » existantes et nouvelles, évaluation dont les résultats doivent se traduire par des mesures concrètes. Plus précisément, les mesures qui ne satisfont pas aux objectifs affichés ou qui le font à un coût élevé par rapport à d'autres mesures, doivent être supprimées. C'est dans cet esprit qu'une évaluation *ex ante* est préconisée au moyen d'études d'impact devant être systématiquement soumises au Parlement sur les dispositions fiscales nouvelles. Pour ce qui est de l'évaluation *ex post*, l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 prévoit la transmission au Parlement d'un rapport d'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales avant le 31 juin 2011.

Encadré 2.1. **Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques****Cadre budgétaire**

- Instituer une règle budgétaire générale et stable afin de renforcer le cadre existant. Définir cette nouvelle règle par un objectif de déficit structurel pour l'ensemble des administrations publiques, qui pourrait se décliner selon des plafonds de dépenses et des planchers de recettes. La méthode de calcul des déficits structurels devrait être transparente et harmonisée au niveau européen.
- Introduire un cadre budgétaire pluriannuel dans l'esprit de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-14, mais plus détaillé, qui soit cohérent avec la règle et la mette en œuvre, ainsi qu'une obligation constitutionnelle pour le gouvernement à adhérer à ce cadre.
- Créer un conseil budgétaire indépendant qui expertiserait les projections macroéconomiques utilisées pour le processus budgétaire, évaluerait la compatibilité de la programmation pluriannuelle avec la règle budgétaire, identifierait les échappatoires qui pourraient être utilisées pour contourner les règles de dépenses et surveillerait les dérapages en cours d'exécution.

Efficacité du secteur public

- Faciliter les évaluations *ex post* des programmes budgétaires conformément à la LOLF en définissant une petite série d'indicateurs de performance stables dans le temps. L'exécution et le contrôle budgétaires doivent être explicitement liés à ces indicateurs de performance.
- Étendre la couverture de la RGPP aux prestations sociales et aux programmes d'investissement ainsi qu'aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités territoriales. Utiliser la RGPP pour revoir les politiques publiques inefficaces ou inutiles. Rendre la RGPP et la LOLF plus cohérentes l'une avec l'autre.
- Rechercher des économies d'échelle au niveau des collectivités territoriales en fusionnant les communes et en ramenant à deux les trois niveaux de collectivités. Accroître la mobilité professionnelle géographique et fonctionnelle des fonctionnaires pour tirer parti de la décentralisation.
- Inciter davantage les collectivités territoriales à réduire leurs dépenses. Leur octroyer une plus grande autonomie budgétaire les responsabiliserait et les amènerait à mieux rendre compte de leurs programmes de dépenses. Introduire un élément incitatif dans les dotations de l'État en assignant des objectifs d'efficience aux collectivités territoriales et en récompensant celles qui enregistrent des performances supérieures aux objectifs.
- Limiter la rétrocession des gains du remplacement partiel des départs à la retraite dans l'administration centrale.
- Réduire les charges administratives de la sécurité sociale en simplifiant le réseau complexe de caisses d'assurance-maladie et de retraite.

Soins de santé

- Abaisser le seuil d'alerte de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) et raccourcir les délais nécessaires pour corriger les dérapages en cours d'exécution.
- Poursuivre les politiques visant à raccourcir la durée des hospitalisations. Accroître la contribution financière des usagers aux soins médicaux jugés non essentiels par les autorités sanitaires françaises. Faciliter la montée en charge de la rémunération au forfait des médecins.
- Poursuivre les efforts visant à réorienter la consommation de médicaments vers des médicaments génériques moins chers que les princeps.

Régime public de retraite

- Lier effectivement la période de cotisation aux évolutions de l'espérance de vie de façon continue et automatique.
- Réduire la complexité du système de retraite en harmonisant la multitude des régimes de retraite.
- Continuer d'éliminer toutes formes de préretraite, y compris celles s'appuyant sur le système d'allocation-chômage.
- Commencer à envisager l'introduction d'un système de retraite par points ou par comptes notionnels qui permette de procéder à des ajustements ordonnés et de compenser les déficits qui se font jour.

Fiscalité

- Élargir l'assiette de l'impôt en réduisant les dépenses fiscales. Introduire un mécanisme pérenne de compensation immédiate des recettes lors de l'introduction ou du renouvellement de dépenses fiscales. Évaluer, *ex ante* et *ex post* de façon systématique et régulière, l'efficacité des « niches » fiscales et sociales existantes et nouvelles. Étendre l'évaluation des pertes de recettes imputables aux « niches » accordées par les collectivités territoriales.
- Réduire les distorsions des impôts sur le travail et le capital en accroissant les impôts sur la consommation, via la limitation du champ d'application des taux réduits de TVA et le relèvement du taux normal de la TVA, tout en s'attachant à neutraliser les effets régressifs d'un tel basculement. Augmenter la fiscalité sur la propriété et la fiscalité environnementale pour internaliser intégralement les externalités locales et globales.

Bibliographie

- Bichot, J. (2009), « Réforme des retraites : vers un big-bang ? », Institut Montaigne, Étude, mai.
- Blöchliger, H. et O. Petzold (2009), « Taxes or grants: what revenue source for sub-central governments? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 706.
- Bodmer, F. (2006), « The Swiss debt brake: How it works and what can go wrong », *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 142, n° 3, 307-30.
- Boije, R. et J. Fischer (2007), « The Swedish budget 'model': a genuine beauty or in need of a face lift? », *European Economy Economic Papers*, n° 275, 297-335.
- Cahuc, P. et S. Carcillo (2010), « La défiscalisation des heures supplémentaires : les enseignements de l'expérience française », 8 octobre.
- Camdessus, M. (2010), « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », *Rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus*, 21 juin.
- Carrez, G. et M. Thénault (2010), « Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales », *Conférence sur les déficits publics*, 20 mai.
- Checherita, C. et P. Rother (2010), « The impact of high and growing government debt on economic growth: An empirical investigation for the euro area », *ECB Working Paper*, n° 1237.
- Commission des comptes de la sécurité sociale (2010), *Les comptes de la sécurité sociale : résultats 2009, prévisions 2010*, juin.
- Commission européenne (2009), « Sustainability Report 2009 », *European Economy* 9.
- Commission pour la libération de la croissance française (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* (Commission Attali), Paris.
- Conseil d'orientation des retraites (2010), « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 », *Huitième rapport*, adopté le 14 avril.
- Conseil des prélèvements obligatoires (2010), *Entreprises et « niches » fiscales et sociales : Des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre.
- Conseil des communes et régions d'Europe (2009), *Balancing democracy, identity and efficiency: changes in local and regional structures in Europe*.
- Cour des comptes (2009), *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin.
- Cour des comptes (2010a), *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin.
- Cour des comptes (2010b), *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre.
- Cour des comptes (2010c), *Rapport public annuel 2010*, février.

- Cour des comptes (2010d), *Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État*, Enquête demandée par la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, septembre.
- Cour des comptes (2010e), *Résultats et gestion budgétaire de l'État : exercice 2009*, mai.
- Cour des comptes (2010f), *La sécurité sociale*, septembre.
- De la Rochefoucauld, B. et N. Colin (2008), *Collectivités territoriales : pour une obligation de rendre des comptes*, Amicus Curiae, La contribution au débat public de l'Institut Montaigne, décembre.
- Debrun, X., D. Hauner et M. Kumar, (2008), « Independent fiscal agencies », *Journal of Economic Surveys*, 23(1), 44-81.
- Égert, B. (2010), « Fiscal policy reaction to the cycle in the OECD: Pro- or counter-cyclical? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 763.
- Fonds monétaire international (2009), « Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances », décembre.
- Girouard, N. et B. Price (2004), « Asset price cycles, 'one-off' factors and structural balances », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 391.
- Grefte, X. (2005), *La décentralisation*, La Découverte, Paris.
- Hagemann, R. (2010), « Improving fiscal performance through fiscal councils », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 829.
- Inspection Générale des Affaires Sociales (2010), *Hospitalisation à domicile*, novembre.
- Jonung, L.B. et M. Larch, (2004), « Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts », *European Economy Economic Papers*, n°210.
- Journard, I. et C. André (2009), « Revenue buoyancy and its fiscal policy implications », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 598.
- Journard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: efficiency and institutions », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769.
- Koske, I. (2010), « After the crisis – bringing German public finances back to a sustainable path », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n°766.
- Kumar, M.S. et J. Woo (2010), « Public debt and growth », *Document de travail du FMI*, n° 10/174.
- LFSS (2011), *Loi de financement de la sécurité sociale 2011*, http://www.securite-sociale.fr/chiffres/lfss/lfss2011/LFSS_2011_en_chiffres.pdf
- Lebrun, I. (2007), « Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: Lessons from the Belgian case », *European Economy Economic Papers*, n° 275, 337-61.
- Mody, A. et S.J. Stehn, (2009), « Germany's new fiscal rule: A responsible approach to fiscal sustainability », *VOX EU*, 11 août.

OCDE (2009a), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite*, Paris.

OCDE (2009b), *Études économiques : France 2009*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2010a), « Assainissement budgétaire : besoins, calendrier, instruments et cadre institutionnel », *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2010/2.

OCDE (2010b), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Paris.

OCDE (2010c), *Pour une croissance forte et soutenable. Contribution de l'OCDE à la Commission pour la libération de la croissance française (2010)*, Paris.

OCDE (2010d), *Études économiques : Euro area*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (2010e), *Value for Money in Health Spending*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (2010f), *Better Regulation in Europe: France*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (2010g), *Health at a Glance*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (2011a), *Études économiques : France*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (2011b), *Health Wanted? Providing and paying for long-term care*, Editions OCDE, Paris.

Owens, J. et B. Brys (2011), Impôts sur le patrimoine en France et dans d'autres pays membres de l'Union européenne, OCDE, *mimeo*.

Rapport Briet (2010), *Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie*, avril.

Reinhart, C. et K. Rogoff (2010), « Growth in a time of debt », *NBER Working Paper*, n° 15639.

RGPP (2010), *RGPP : Conseil de modernisation des politiques publiques*, juin.

Röhn, O. (2010), « New evidence on the private saving offset and Ricardian equivalence », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 762.

Sénat (2010a), *Projet de loi portant réforme des retraites : Rapport*, 2 septembre.

Sénat (2010b), *Rapport du groupe d'études « Artisanat et services » sur le bilan du taux réduit de TVA dans la restauration*, 25 octobre.

WORKING PAPERS

The full series of Economics Department Working Papers can be consulted at www.oecd.org/eco/workingpapers/

- 857. *Policy frameworks in the post-crisis environment*
(April 2011) by Nigel Pain and Oliver Röhn
- 856. *Global imbalances, exchange rate pegs and capital flows: a closer look*
(April 2011) by Paul van den Noord
- 855. *Interest rate pass-through during the global financial crisis: the case of Sweden*
(April 2011) by Niels-Jakob Harbo Hansen and Peter Welz
- 854. *What drives inflation in the major OECD Economies*
(April 2011) by Diego Moccero, Shingo Watanabe and Boris Cournède
- 853. *Mitigation potential of removing fossil fuel subsidies: A general equilibrium assessment*
(April 2011) by J.M. Burniaux and J. Chateau
- 852. *Enhancing labour utilisation in a socially inclusive society in Australia*
(April 2011) by Vassiliki Koutsogeorgopoulou
- 851. *Meeting infrastructure needs in Australia*
(March 2011) by Claude Giorno
- 850. *Restoring fiscal sustainability in Spain*
(March 2011) by Pierre Beynet, Andrés Fuentes, Robert Gillingham and Robert Hagemann
- 849. *Drivers of homeownership rates in selected OECD countries*
(March 2011) by Dan Andrews and Aida Caldera Sánchez
- 848. *How efficient are banks in Hungary?*
(February 2011) by Margit Molnár and Dániel Holló
- 847. *Strengthening the macroeconomic policy framework in South Africa*
(February 2011) by Tatiana Lysenko and Geoff Barnard
- 846. *To move or not to move: what drives residential mobility rates in the OECD?*
(February 2011) by Aida Caldera Sánchez and Dan Andrews
- 845. *Reforming the labour market in Spain*
(February 2011) by Anita Wölfl and Juan S. Mora-Sanguinetti
- 844. *Macroeconomic Impact of Basel III*
(February 2011) by Patrick Slovik and Boris Cournède
- 843. *The policy and institutional drivers of economic growth across OECD and non-OECD economies: new evidence from growth regressions*
by Romain Bouis, Romain Duval, and Fabrice Murtin

842. *Limiting Long-Term Unemployment and Non-Participation in Sweden*
(February 2011) by Niels-Jakob Harbo Hansen
841. *Enhancing the cost-effectiveness of climate change mitigation policies in Sweden*
(February 2011) by Stéphanie Jamet
840. *Policies towards a sustainable use of water in Spain*
(February 2011) by Andrés Fuentes
839. *Increasing public sector efficiency in Slovakia*
(January 2011) by Felix Hüfner
838. *Raising education outcomes in Switzerland*
(January 2011) by Andrés Fuentes
837. *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*
(January 2011) by Aida Caldera Sánchez and Åsa Johansson
836. *Housing markets and structural policies in OECD countries*
(January 2011) by Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez and Åsa Johansson
835. *Raising potential growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond*
(January 2011) by Romain Bouis and Romain Duval
834. *The GDP impact of reform: a simple simulation framework*
(January 2011) by Sebastian Barnes, Romain Bouis, Philippe Briard, Sean Dougherty and Mehmet Eris
833. *Improving the flexibility of the Dutch housing market to enhance labour mobility*
(January 2011) by Jens Høj
832. *Making the Dutch pension system less vulnerable to financial crises*
(January 2011) by Jens Høj
831. *Real house prices in OECD countries: the role of demand shocks and structural policy factors*
(December 2010) by Dan Andrews
830. *International financial integration and the external positions of euro area countries*
(December 2010) by Philip R. Lane
829. *Improving fiscal performance through fiscal councils*
(December 2010) by Robert Hagemann
828. *Minimising risks from imbalances in European banking*
(December 2010) by Sebastian Barnes, Philip Lane and Artur Radziwill
827. *Resolving and avoiding unsustainable imbalances*
(December 2010) by Sebastian Barnes