

La note de veille

ANALYSE

L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ?

La question de la réduction des dépenses publiques renvoie à l'efficacité des modes de gestion des services publics. Cette note se focalise sur la structure et l'évolution des dépenses de fonctionnement de plusieurs pays développés, lesquelles reflètent une pluralité d'options de gestion des fonctions collectives. Il s'agit d'identifier l'efficacité des mécanismes d'ajustement en termes de baisse absolue des dépenses. Certains pays ont diminué durablement leurs dépenses en agissant sur leur périmètre d'intervention publique (baisse de l'emploi public et/ou des rémunérations). D'autres ont modifié sensiblement les modes de gestion des services publics en recourant à l'externalisation. Dans ce cas, la politique d'emploi public n'apparaît pas comme un instrument mécanique d'ajustement budgétaire.

Cette note s'intéresse aux évolutions des modes de gestion des services publics dans les pays développés sous l'angle des choix opérés par les décideurs publics concernant le niveau et l'affectation des recettes budgétaires sur le moyen et long terme (1997-2007 et 1990-2007) pour assurer les fonctions collectives. Ces choix – « faire », « faire faire » ou « ne pas faire » – touchent au périmètre de la puissance publique et aux instruments de politique publique.

L'État et les collectivités territoriales ont le choix entre produire directement les services publics par leurs administrations ou faire appel au marché et au système de prix (redevances d'utilisation), avec la possibilité d'un lissage des dépenses publiques dans le temps et substitution entre grandes catégories de dépenses (investissement/fonctionnement ; rémunérations/consommations intermédiaires/transferts sociaux en nature). Dans ce dernier cas, soit l'administration ne produit plus et transfère totalement au secteur privé le service ou l'entreprise publique par le biais des privatisations et des dénationalisations ; soit elle produit indirectement en externalisant la fonction ou l'activité de service public selon différentes modalités : sous-traitance, contrats de partenariat public-privé, transferts sociaux en nature (c'est-à-dire, prise en charge d'une prestation par le secteur privé remboursée par l'État¹).

De nombreux pays ont engagé diverses réformes de l'État pour transformer leur organisation administrative et pour diminuer leurs dépenses : la Revue des programmes en 1994 et en 2007 au Canada, *Next Steps* en 1988 au Royaume-Uni, *Grote efficiency Operatie* en 1990 et *Better Regulation* en 2003-2006 aux Pays-Bas ou encore la Révision générale des politiques publiques en 2007 en France. Les administrations publiques, qui cherchent à équilibrer leur budget, font notamment appel au marché en transformant les modes de gestion des services publics.

Il existe une abondante littérature sur ces transformations mais très peu quantifiée : quelles fonctions collectives relèvent en tout ou partie du secteur public, à quelle hauteur de financement et selon quelles modalités de gestion ? Quel est l'impact de l'externalisation sur les dépenses de fonctionnement ?²

¹ C'est le cas des remboursements effectués par la Sécurité sociale dans le domaine de la santé. Dans une acception large de l'État et des collectivités territoriales comme « clients du privé », on peut considérer que les transferts sociaux en nature, ensemble de dépenses qui ne relève pas de politiques de redistribution, sont une forme d'externalisation.

² Cette note offre des éléments de réponse chiffrés concernant un domaine encore peu exploré. Elle fait suite à une série de travaux sur la réforme de l'État : *La Note de veille*, n° 96, « Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ? », avril 2008 (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille96.pdf>) et *Tableau de bord de l'emploi public*, juillet 2009, http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1017.

L'hétérogénéité des modes de gestion des services publics selon les pays

Pour apprécier les avantages et les inconvénients de l'externalisation des services publics, il convient d'abord d'examiner les choix budgétaires relatifs à leurs modes de gestion opérés par différents pays dans le cas où les services publics restent de la compétence au sens large de l'administration (elle produit, délègue ou rembourse). Nous nous limitons à **l'observation des modes de gestion des services publics par l'analyse dynamique et statique des dépenses totales de fonctionnement, c'est-à-dire directes et indirectes**. Ces dernières sont **définies ici comme la somme des dépenses de rémunérations, de consommations intermédiaires³ et de transferts sociaux en nature**, excluant les dépenses d'investissement. Dans cette approche nous ne considérons pas la décentralisation comme une modalité d'externalisation, mais nous en examinerons les répercussions sur l'externalisation. Dans le même esprit, nous n'assimilerons pas à de l'externalisation les redéploiements de crédits que ce soit entre administrations centrales ou locales, ou sous forme de fonds de concours à des agences publiques.

Encadré 1. Différentes modalités de gestion des services publics et hypothèses retenues

Ces différentes définitions tentent de préciser des notions qui dans la littérature restent relativement floues et concernent surtout les firmes.

L'externalisation

L'externalisation de service public consiste à confier à une entreprise privée tout ou partie d'une activité qui, jusqu'alors, était réalisée par l'administration. L'externalisation se fait par délégation de tout ou partie d'un service public au secteur privé que ce soit **par contrat de délégation ou par contrat de partenariat**. Elle concerne aussi bien des investissements (construction d'hôpitaux ou de prisons par exemple) que de la gestion (nettoyage des locaux, gestion d'installation, services de surveillance par exemple).

- **La sous-traitance d'un service public** est fondée sur une logique de fourniture contre paiement d'un prix. En fonction de seuils de dépenses, la sous-traitance recourt aux marchés publics qui sont régis par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public et par le code des marchés. C'est **une opération par laquelle l'administration (donneur d'ordre) confie à une entreprise privée le soin d'exécuter tout ou partie de produits ou travaux**.

- **Les contrats de partenariat** au sens large (y compris les contrats assimilables comme les baux emphytéotiques administratifs ou les autorisations d'occupation temporaire) sont fondés sur une logique de délégation de services à un opérateur privé. **C'est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie à un particulier ou une société l'exécution d'une activité de service public avec le cas échéant le versement par la collectivité publique de subventions d'investissement et/ou de fonctionnement**. La rémunération du délégataire peut être liée au résultat de l'exploitation de l'activité (c'est-à-dire de sa rémunération par l'utilisateur), ce qui suppose qu'il assure une part du risque d'exploitation. Le contrat de partenariat public-privé (PPP) est la forme la plus récente. C'est un marché public de longue durée qui confie à un tiers le financement, la construction, l'entretien et la gestion d'un ouvrage public moyennant un loyer versé par la collectivité publique. Ce contrat permet de financer par exemple la construction de bâtiments publics sans alourdir le budget public puisque la dépense publique est étalée dans le temps.

En général, les pays ont transféré au secteur privé des activités de gestion et de soutien. Quelques-uns ont étendu l'externalisation à des domaines traditionnellement régaliens tels que le service public pénitentiaire (Canada, Royaume-Uni et États-Unis), la défense (pour partie, Royaume-Uni et États-Unis) ou les services de secours et de lutte contre l'incendie (Danemark). Les partenariats public-privé sont principalement utilisés pour les infrastructures telles que le réseau routier (Portugal, Italie, Royaume-Uni), les liaisons ferroviaires à grande vitesse (Pays-Bas) ou la construction d'hôpitaux et d'écoles (Royaume-Uni). Ils existent également pour la gestion de certains services comme la restauration collective et scolaire (France).

Les transferts sociaux en nature

Il s'agit de la **prise en charge d'une prestation par des agents privés remboursée par l'État**. Certains pays de l'OCDE ont recours aux transferts sociaux en nature sous forme de chèques service utilisés principalement dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du logement. Il s'agit de laisser à l'utilisateur le libre choix parmi des prestataires potentiels pour bénéficier d'un service bien identifié.

La privatisation/dénationalisation

Il s'agit de céder au privé des actifs qui appartenaient jusqu'alors au secteur public. Faute de données en comparaison internationale, les phénomènes de privatisation d'entreprises publiques ne seront pas traités dans cette note.

Chaque modèle national de gestion des services publics renvoie à une structure de dépenses qui reflète l'importance relative des dépenses de rémunération, des transferts sociaux en nature et des consommations intermédiaires. La dynamique des coûts de fonctionnement apporte, en comparaison internationale et sur longue période, **un éclairage sur les effets de l'externalisation en termes de baisse absolue des dépenses publiques et sur les redéfinitions du périmètre d'intervention de l'État et des collectivités territoriales**.

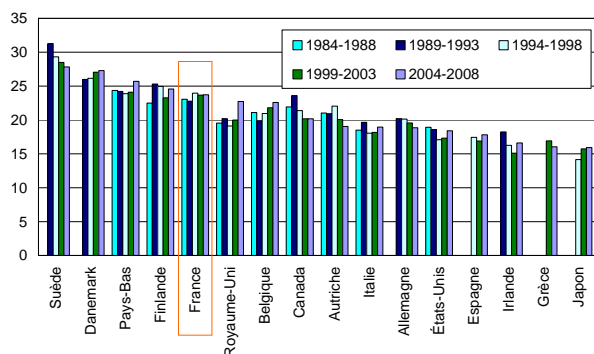
³ Les consommations intermédiaires sont les biens et services achetés par les administrations et entièrement consommés au cours d'un processus de production (définition INSEE). Sont également inclus les loyers versés par l'administration au secteur privé lors de contrat de partenariat.

Encadré 2. Avantages et inconvénients de l'externalisation

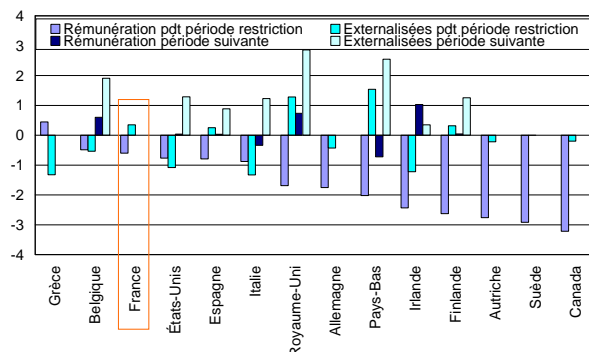
L'appel au marché dans la prestation de services publics (« faire faire » plutôt que « faire ») est souvent présenté comme une source d'économie budgétaire et d'efficacité (pertinence économique et politique) : recentrage sur un cœur de métier, réponse à une insuffisance structurelle due notamment à une technicité croissante de certaines tâches, diminution des coûts fixes, réduction des délais, meilleure satisfaction des usagers, allègement de la contrainte budgétaire en particulier par une économie sur les charges liées aux pensions de retraite, partage des responsabilités, souplesse, subsidiarité, etc. L'appel au marché ne va pas toutefois sans difficultés : problème du reclassement des agents souvent spécialisés ou âgés, évaluation des coûts complexe (absence de comptabilité analytique au sein de l'administration). Il peut paradoxalement être un facteur de rigidité budgétaire (contrats de longue durée). Il n'est pas non plus exempt de risques : défaillance du prestataire, problèmes de sécurité, dépendance voire perte de contrôle ou de savoir-faire vis-à-vis du prestataire extérieur. **Le processus de négociation contractuelle revêt alors une importance vitale pour optimiser les intérêts de l'État à long terme, notamment pour envisager la répartition des risques dans les différents scénarios possibles.** Les instruments d'externalisation concernent généralement la propriété, la gestion des actifs, le recours à l'emploi privé, la participation du financement privé ; lorsqu'elle touche à des fonctions traditionnellement régaliennes, l'externalisation peut poser la question du « gouvernement indirect » (mise en cause de la souveraineté de l'État, diminution de la capacité stratégique de l'administration, perte d'autonomie du service public, externalisation non maîtrisée, dégradation de la qualité).

Ces vingt dernières années, de nombreux pays ont tenté de consolider leurs finances publiques en mettant l'accent sur la réduction de leurs dépenses directes et indirectes de fonctionnement. Les restrictions ont été d'une durée et d'une ampleur différentes selon les pays : moins 3,4 points de PIB sur 15 ans pour la Suède contre moins 0,2 point sur 5 ans pour la France par exemple.

Évolution des dépenses directes et indirectes de fonctionnement (en % du PIB)



Évolution des dépenses directes et indirectes de fonctionnement pendant et après les périodes de restriction (en points de PIB)



Sources : OCDE, calculs CAS

Les résultats à long terme de ces ajustements sont inégaux. **Outre la Suède, le Canada et l'Autriche ont opéré sur longue période des corrections significatives et durables de leurs dépenses, de l'ordre de 3 points de PIB et, à un moindre degré, l'Irlande.** Des retours en arrière, consécutifs à une réallocation des dépenses, sont intervenus au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Belgique.

Tableau 1 : Évolution des dépenses de fonctionnement pendant et après les périodes de restriction des dépenses

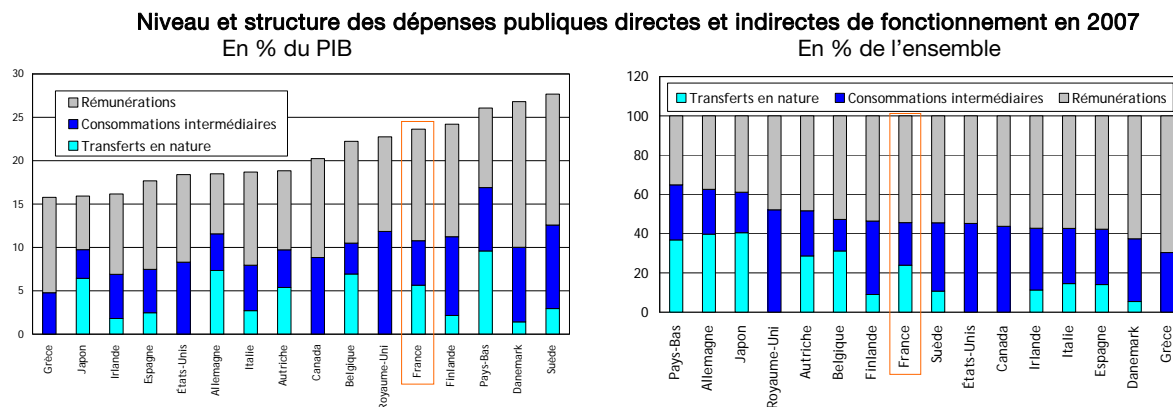
	Périodes de baisse des dépenses de fonctionnement en % PIB	Evolution consommation intermédiaire	Evolution transfert en nature	Evolution masse salariale	Périodes suivantes	Evolution consommation intermédiaire	Evolution transfert en nature	Evolution masse salariale
Grèce	2003-2008	-1,32	0,00	0,44				
Belgique	1988-1993	-1,04	0,50	-0,49	1994-2008	0,56	1,35	0,60
France	1998-2008	-0,42	0,77	-0,60				
États-Unis	1988-1998	-1,08	0	-0,76	1998-2008	1,29	0	0,04
Espagne	1998-2003	0,02	0,23	-0,79	2003-2008	0,70	0,18	0,03
Italie	1993-1998	-0,24	-1,09	-0,88	1998-2008	0,44	0,79	-0,34
Royaume-Uni	1988-1998	1,28	0,00	-1,69	1998-2008	2,86	0,00	0,74
Allemagne	1993-2008	-0,24	-0,19	-1,75				
Pays-Bas	1983-1998	0,68	0,86	-2,02	1998-2008	0,66	1,89	-0,72
Irlande	1993-2003	-0,59	-0,64	-2,43	2003-2008	-0,01	0,36	1,03
Finlande	1993-2003	0,02	0,30	-2,63	2003-2008	0,84	0,42	0,05
Autriche	1998-2008	-1,20	0,98	-2,76				
Suède	1993-2008	-1,64	1,64	-2,92				
Canada	1993-2008	-0,20	0	-3,22				

Sources : OCDE, calculs CAS

La baisse des effectifs apparaît en première analyse comme un préalable à une redéfinition des modes de gestion et non l'inverse. Dans un premier temps, le recours à la sous-traitance n'a pas accompagné les baisses de masse salariale. En revanche, les phénomènes d'externalisation augmentent

après les périodes de restriction des dépenses de fonctionnement. Les fonctions abandonnées semblent être ensuite réactivées avec d'autres modes de gestion (sous-traitance et/ou transferts en nature) pour certains pays (États-Unis, Royaume-Uni et Italie par exemple).

Si l'on observe en moyenne une montée des dépenses indirectes de fonctionnement, l'hétérogénéité des modes de gestion demeure marquée entre pays et fonctions. En 2007, la comparaison du poids des différentes dépenses de fonctionnement en niveau (c'est-à-dire en % du PIB) et en structure (en % de l'ensemble de ces dépenses) donne une indication sur la diversité des modes de gestion des services publics.



Sources : OCDE, calculs CAS

L'importance du poste rémunérations pour certains pays laisse supposer une forte production directe de services publics qui doit cependant être relativisée par son poids dans la richesse nationale. C'est le cas notamment de la Grèce et de l'Espagne. Par ailleurs, l'importance du poste consommations intermédiaires indique un large recours à la sous-traitance et à l'externalisation : Royaume-Uni, États-Unis, Canada et Suède ; à noter l'absence de transferts sociaux en nature pour les trois premiers pays. En revanche, on constate une part non négligeable de dépenses de transferts sociaux en nature pour d'autres pays (Allemagne, Belgique et Pays-Bas) et donc un recours important à ce que l'on peut assimiler à des « quasi délégations » de services publics confiées à des agents privés. La France équilibre à peu près production directe (rémunérations) et production indirecte (transferts en nature et consommations intermédiaires) de services publics.

Encadré 3. Les difficultés de repérage statistique et les précautions d'interprétation et de comparaison

Compte tenu de l'hétérogénéité des données, de leur « recouvrement » imparfait par rapport au champ réel de l'externalisation, de l'impossibilité de passer de la classification de la comptabilité nationale à celle des chapitres budgétaires dans certains cas, nous ne pouvons mesurer l'externalisation qu'approximativement.

- Pour les phénomènes d'externalisation au sens élargi (c'est-à-dire sous-traitance et partenariats public-privé (PPP) inclus mais hors privatisations des entreprises publiques), nous disposons de données statistiques tirées de la comptabilité nationale. Celles-ci recouvrent des champs plus vastes que l'externalisation définie ci-dessus. Une partie des externalisations est comptabilisée en dépenses de fonctionnement (consommations intermédiaires : subventions, loyers, dépense militaire en capital), une autre en dépenses d'investissement (infrastructures). Il est donc très difficile de mesurer les dépenses nettes d'externalisation de l'administration à partir des comptabilités nationales.

- L'Office statistique des communautés européennes fournit des données sur les marchés publics parus au Journal Officiel en pourcentage du PIB et en pourcentage de l'ensemble des marchés. Ici le champ est donc restreint. Notons qu'il faut, dans ce cas, tenir compte de la diversité des pratiques nationales malgré les directives européennes relatives aux marchés publics.

- D'autres données ponctuelles existent selon les pays. En France, les enquêtes auprès des entreprises donnent le montant des ventes aux administrations. Les programmes sectoriels dans la LOLF fournissent également un certain nombre d'indications sur l'externalisation.

L'idée n'est pas tant d'avoir une mesure exacte des phénomènes d'externalisation que de construire un faisceau d'indices pour apprécier le plus ou moins grand degré d'externalisation selon les pays. Cette note compare le phénomène d'externalisation par le poids des consommations intermédiaires dans les dépenses totales de fonctionnement et dans les marchés publics parus au Journal Officiel. En revanche, le poste investissement de la comptabilité nationale est bien trop vaste pour en déduire un niveau d'externalisation à un temps t, puisqu'il regroupe les investissements proprement dits de l'administration et les subventions d'investissement versées au privé dans le cadre de contrat de partenariat par exemple.

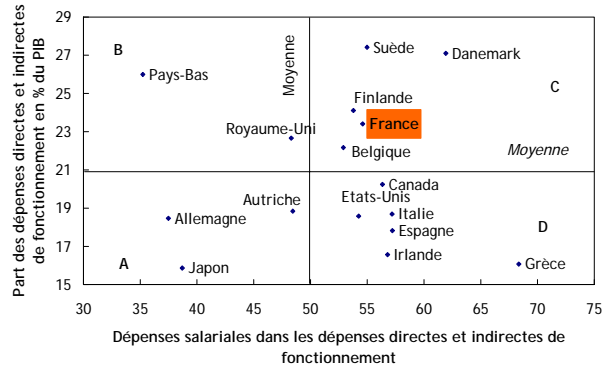
Il s'agit également de garder à l'esprit que le recours à l'externalisation et aux PPP est une manière de transférer la charge non seulement d'investissement et d'endettement au secteur privé mais aussi celle des risques et de reporter sur le long terme la charge du remboursement. La mesure de l'efficacité de l'externalisation (par rapport à un ou plusieurs indicateurs de missions d'intérêt général, de performance, etc.) est délicate. Les bilans officiels sur l'impact financier des opérations d'externalisation sont quasi inexistantes.

Une typologie des pays selon leurs modes de gestion des services publics

Quatre groupes de pays se distinguent :

- A. les pays qui modèrent l'emploi public et les coûts salariaux tout en maintenant un faible niveau de dépenses de fonctionnement (Autriche, Allemagne et Japon) ;
- B. les pays qui ont agi sur l'emploi public en diversifiant fortement leur mode de gestion des services publics (Pays-Bas et Royaume-Uni) ;
- C. les pays qui sont caractérisés par une forte intensité d'emploi public associée à des dépenses directes et indirectes de fonctionnement élevées ; la France appartient à ce sous-groupe ;
- D. les pays peu interventionnistes (faible niveau de dépenses de fonctionnement) qui privilégient cependant la gestion directe (Canada et États-Unis notamment).

Typologie des pays selon leurs modes de gestion des services publics en 2007

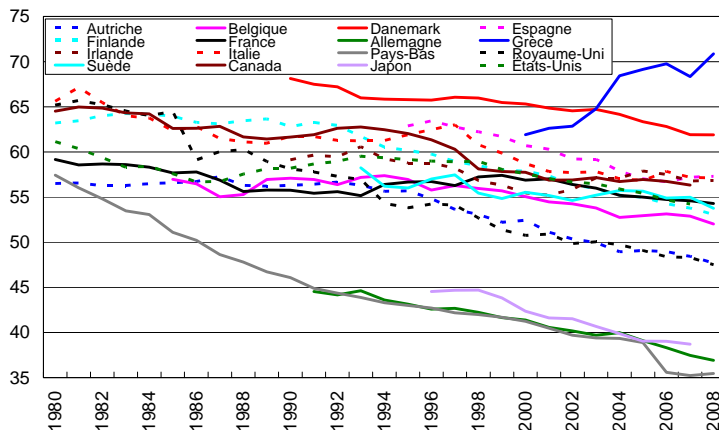


Sources : OCDE, calculs CAS

Le groupe A, caractérisé par une faible part des rémunérations dans l'ensemble des dépenses directes et indirectes de fonctionnement associée à de faibles dépenses totales de fonctionnement en pourcentage du PIB, est constitué des pays à faible production de services publics effectuée par l'administration. Le Japon est le plus représentatif : le secteur des administrations publiques y est très restreint avec une incidence directe sur le niveau de l'emploi public. Ce niveau peu élevé correspond à un choix de société d'après-guerre limitant le recours à des agents de l'État. En revanche, le secteur public japonais intervient sous d'autres formes telles que des garanties de prêts aux PME.

Le groupe B, pour lequel la faiblesse des dépenses salariales et de l'emploi public est compensée par l'importance des autres dépenses de fonctionnement, s'explique par des **évolutions de modes de gestion des services publics différentes** :

Évolution de la part des dépenses salariales dans les dépenses directes et indirectes de fonctionnement (1980-2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

- **Les Pays-Bas** ont augmenté fortement les transferts sociaux en nature (plus de 3 points de PIB entre 1990 et 2007) tout en maintenant les dépenses de rémunération ; les salaires du secteur public néerlandais ont été comprimés durant les années 1980 et gelés en 1994. En 1996, une partie du système public de santé et le régime d'assurance-maladie ont été transférés au secteur privé.

- **Le Royaume-Uni**, qui a fortement réduit le poids de l'emploi public, a accru celui des consommations intermédiaires (de près de 4 points de PIB entre 1990 et 2007), en recourant à l'externalisation d'activités précédemment réalisées par les administrations publiques. Il est l'un des premiers pays à avoir ouvert à la concurrence les services publics.

L'une des réformes les plus importantes a porté sur le système national de santé (NHS). D'un système de soins intégré et soumis à un contrôle hiérarchique centralisé, le Royaume-Uni est passé à un modèle de quasi marché concurrentiel. Celui-ci implique des relations contractuelles entre acheteurs (autorités sanitaires de district et cabinets de généralistes⁴) et producteurs de soins (hôpitaux et fondations hospitalières). L'obligation de faire appel à la concurrence au sein du NHS et des collectivités locales s'est concrétisée au début de la réforme par une économie estimée par l'OCDE à 250 millions de livres par an.

⁴ Les médecins généralistes se voient confier un budget ; ils passent des contrats avec les hôpitaux afin d'acheter des services de santé pour le compte de leurs patients.

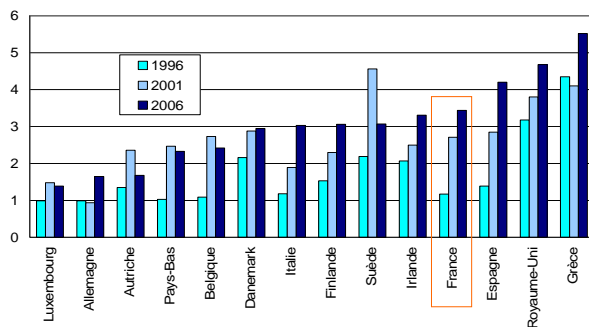
Le groupe C, caractérisé par une forte proportion d'agents publics et une forte intervention financière de l'État, renvoie à **un modèle du secteur public reposant sur le principe de gratuité ou de faibles coûts des services sociaux de base**. Ce principe limite souvent la concurrence avec le secteur privé, notamment dans les grands postes de dépense tels que l'éducation, les structures d'accueil pour les enfants, la prise en charge des personnes âgées et la santé. Le Danemark et la Suède sont les pays les plus représentatifs de ce modèle.

Dans le groupe D, **la Grèce**, qui avait pourtant engagé des réformes de l'administration et du secteur public depuis 1990 pour diminuer de 10 % l'emploi public, continue à augmenter le poids des rémunérations dans les dépenses de fonctionnement.

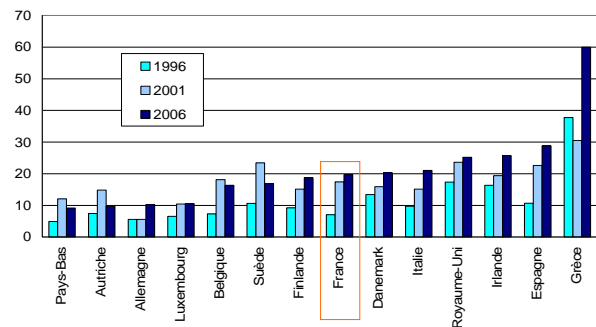
Encadré 3 : l'externalisation des investissements publics

Les dépenses d'investissement de marchés publics parus au Journal Officiel, recensées et publiées par Eurostat, fournissent deux indicateurs en pourcentage du PIB et en pourcentage des dépenses totales des marchés publics⁵.

Évolution de la valeur des marchés publics publiés au JO en % du PIB entre 1996 et 2006



Évolution de la valeur des marchés publics publiés au JO en % du total des marchés publics entre 1996 et 2006



Sources : Eurostat, calculs CAS

Ces marchés publics représentent souvent de gros investissements (infrastructures par exemple) avec des cofinancements européens qui expliquent en grande partie la position de l'Irlande, de l'Espagne et de la Grèce. Ainsi le fonds de cohésion européen qui inclut les projets dans le domaine des transports a alloué, sur la période 2000-2006, 12 milliards d'euros à l'Espagne, 3,4 milliards d'euros à la Grèce et 0,5 milliard d'euros à l'Irlande.

L'externalisation pour quelles fonctions ?

Le poids des consommations intermédiaires dans le PIB est très différencié, avec des écarts allant de 1 à 4 (3 % au Japon contre 12 % au Royaume-Uni).

Tableau 2 : Poids des consommations intermédiaires par fonction en 2007 en % du PIB

	Total fonctions	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logement	Santé	Loisirs	Enseignement	Protection sociale
Japon	3,30	0,58	0,40	0,18	0,51	0,46	0,07	0,20	0,05	0,62	0,23
Belgique	3,51	0,88	0,19	0,21	0,69	0,17	0,05	0,15	0,26	0,63	0,28
Allemagne	4,20	0,68	0,43	0,41	0,59	0,33	0,13	0,08	0,23	0,70	0,62
Autriche	4,26	0,84	0,32	0,29	0,85	0,16	0,08	0,30	0,24	0,79	0,38
France	5,06	0,62	0,65	0,22	0,48	0,37	0,37	0,84	0,33	0,62	0,55
Espagne	5,14	0,68	0,36	0,30	0,52	0,51	0,28	1,21	0,56	0,39	0,32
Grèce	5,14	1,79	1,09	0,15	0,10	0,06	0,12	1,21	0,08	0,26	0,28
Italie	5,19	1,04	0,36	0,27	0,41	0,41	0,16	1,58	0,25	0,44	0,28
Irlande	5,24	0,68	0,08	0,31	0,71	0,23	0,16	2,13	0,19	0,61	0,14
Pays-Bas	7,24	1,63	0,52	0,57	1,18	0,50	0,23	0,13	0,56	1,06	0,86
États-Unis	8,50	0,93	2,50	0,60	1,45		0,13	0,98	0,13	1,40	0,41
Danemark	8,89	0,66	0,81	0,31	0,90	0,19	0,02	2,19	0,46	1,63	1,71
Finlande	8,98	1,79	0,82	0,34	1,24	0,13	0,13	1,98	0,28	1,26	1,02
Suède	9,38	1,93	0,88	0,35	1,62	0,20	0,29	1,53	0,34	1,39	0,86
Royaume-Uni	12,16	0,28	1,42	0,94	1,01	0,60	0,47	3,63	0,56	1,42	1,84

⁵ Selon Eurostat, la notion de dépenses totales de marchés publics est la somme des marchés de services publics et des données du système comptable européen (programme de transmission ESA95) des rubriques « consommation intermédiaire, formation brute de capital fixe, transferts sociaux en nature liés aux dépenses sur des produits fournis aux ménages via des producteurs marchands à payer des APU » (par exemple compensation tarifaire). L'hypothèse de travail retenue par Eurostat semble être les « potentialités de marchés publics » et donc le degré de concurrence auquel les services publics sont exposés.

Sources : OCDE, calculs CAS

Le Japon apparaît comme le pays de l'OCDE qui sous-traite le moins son offre de services publics. Les restrictions à l'entrée sur les marchés publics y restent fortes. D'une manière générale, ce sont les pays anglo-saxons et nordiques qui recourent le plus à des fournisseurs extérieurs pour produire des services publics. **La France fait partie des pays dont l'administration achète le moins de biens et de services à des fournisseurs extérieurs.** Sa part des consommations intermédiaires dans le PIB a même régressé de près d'un point ces dix dernières années.

Quatre fonctions se détachent par des recours importants à des prestations privées. Il s'agit des services généraux, de l'enseignement, de la santé et des affaires économiques (transports inclus).

Dans les principaux pays de l'OCDE observés ici, **les dépenses d'externalisation, approchées par le montant des consommations intermédiaires, ont, en moyenne, augmenté d'un peu plus de 2 points dans les dépenses de fonctionnement sur la période 1997-2007 (tableau 3).** Ce mouvement général recouvre néanmoins de fortes disparités. Le poids relatif des consommations intermédiaires a diminué dans 6 pays sur 15. En Grèce, par exemple, la diminution du poids des consommations intermédiaires dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement est à imputer à la croissance de la masse salariale en 2000, consécutive aux recrutements d'enseignants, de personnel de santé et de sécurité et à la progression des heures supplémentaires allouées aux médecins publics de santé.

À l'inverse, pour d'autres pays, la hausse du poids des consommations intermédiaires dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement est plutôt le résultat d'une restriction des masses salariales : modification du système de rémunération des médecins en Allemagne, gel périodique des salaires et du recrutement en Italie par exemple. En Irlande, la forte baisse du poids des consommations intermédiaires ne doit pas être interprétée comme un moindre recours à l'externalisation des services publics de santé. En effet, une revalorisation conséquente des salaires dans ce secteur a été opérée à la fin des années 1990 pour pallier la pénurie de personnel public de santé.

Tableau 3 : Évolution des consommations intermédiaires en % des dépenses de fonctionnement (hors transferts en nature) par fonction entre 1997 et 2007

	Total fonctions (1)	Total fonctions (2)	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logement	Santé	Loisirs	Enseignement	Protection sociale
Grèce	-6	-6	20	-30	-2	-3	-10	14	6	-6	-2	-6
France	-2	-1	-3	-9	-1	-3	-2	-7	2	-6	1	-2
Irlande	-1	0	17	2	0	8	7	4	-12	12	4	-6
Suède	-1	0	-1	-4	2	9	12	0	4	4	-1	-3
Autriche	-1	1	-1	6	2	5	8	11	-3	5	1	-1
Japon	-1	1	-2	0	1	0	9	3	12	3	1	0
Belgique	1	2	1	-5	2	2	-8	20	2	10	2	-2
Italie	2	3	-1	2	2	3	-1	-2	10	0	0	4
Finlande	2	3	4	1	2	8	7	9	8	6	0	1
Danemark	4	4	2	11	9	2	-2	-9	9	5	-1	6
Pays-Bas	0	4	7	4	8	5	2	4	-16	3	2	16
États-Unis	5	5	2	6	8	2		0	4	5	3	7
Espagne	4	5	4	2	4	12	-1	10	5	6	2	3
Allemagne	3	6	-4	7	8	7	4	14	30	13	6	10
Royaume-Uni	6	7	12	4	8	4	-9	-1	8	5	6	11

(1) dépenses de fonctionnement y.c. transferts en nature ; (2) dépenses de fonctionnement hors transferts en nature

Sources : OCDE, calculs CAS

Les fonctions qui ont le plus accru leur recours à l'externalisation sont le logement et les équipements collectifs, la santé, les loisirs, les affaires économiques et les services généraux.

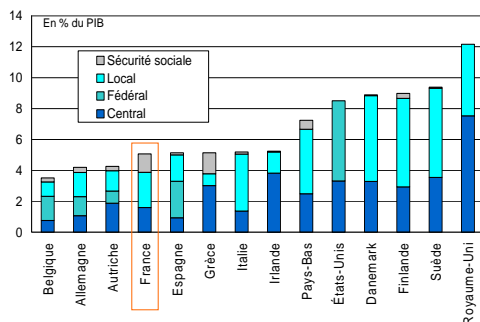
Des mesures structurelles dans le domaine de la santé et de l'action sociale ont en particulier entraîné une hausse du recours au secteur privé pour la fourniture de prestations de soins (gestion et financement) dans certains pays :

- le renforcement des incitations liées au jeu de la concurrence avec la création d'un quasi marché interne par la réforme du « NHS » au Royaume-Uni (les autorités sanitaires de district doivent passer des contrats avec différents prestataires), la modification du statut légal de certains hôpitaux publics en Espagne (transformation en « fondations publiques de santé » avec une plus grande autonomie administrative) ;
- l'introduction d'un nouveau système de dotation en Finlande (établissement de budgets prédéterminés en remplacement du remboursement automatique des coûts des hôpitaux et des centres de santé) ;

- la possibilité du libre choix entre les services publics et des prestataires privés (alternative offerte au niveau local pour les prestations aux personnes âgées par exemple).

Les mouvements de décentralisation de services publics ont enfin été généralement accompagnés d'une **croissance de l'externalisation**. Ce constat est particulièrement marqué pour le Royaume-Uni, la Finlande et l'Espagne. En Finlande, depuis 1993, les municipalités peuvent s'adresser à des producteurs privés pour la fourniture de tous les services que la loi leur impose (santé, éducation, protection sociale). La France se distingue avec une diminution de la part des consommations intermédiaires dans les dépenses totales de fonctionnement associée à une décentralisation de services publics sur la période 1997-2007. Contrairement à l'Autriche, la forte recentralisation en Irlande ne s'est pas accompagnée d'une diminution de l'externalisation.

Répartition des consommations intermédiaires en % du PIB par niveau d'administration en 2007



Sources : OCDE, calculs CAS

Décentralisation/centralisation et part des consommations intermédiaires dans les dépenses directes et indirectes de fonctionnement entre 1997 et 2007

	Évolution de la part des consommations intermédiaires dans les dépenses directes et indirectes de fonctionnement	Évolution de la structure des dépenses publiques			
		Central	Fédéral	Local	Sécurité sociale
Grèce	-6,4	-6		1	6
France	-2,1	-3		2	1
Japon	-1,5	-1		-6	7
Suède	-1,4	-4		3	1
Autriche	-1,0	0	2	-3	1
Irlande	-0,7	7		-8	1
Pays-Bas	0,1	0		-1	2
Belgique	0,5	-4	2	1	1
Italie	1,9	-6		6	
Finlande	1,9	-4		6	-1
Allemagne	2,6	2	-1	-1	
Espagne	3,5	-10	13	3	-6
Danemark	3,8	-6		7	-2
États-Unis	4,7	-2	2		
Royaume-Uni	5,8	-2		2	

Sources : OCDE, calculs CAS

La comparaison des évolutions de l'externalisation par niveau d'administration est difficilement interprétable compte tenu de la diversité des répartitions de compétences. Ainsi en Finlande, les compétences en matière de santé, éducation et protection sociale (postes importants de dépense publique) sont attribuées aux municipalités et la forte progression de l'externalisation dans ces fonctions entraîne, de fait, une hausse des consommations intermédiaires plus importante au niveau local qu'au niveau central. En Suède, où les gros postes de dépense publique relèvent de la compétence centrale, on obtient l'effet inverse.

* * *

Les déséquilibres budgétaires ont entraîné un travail d'assainissement des finances publiques dans de nombreux pays. L'analyse historique ou comparative des ajustements budgétaires réussis montre que la restauration d'un équilibre budgétaire durable passe avant tout par une contraction des dépenses publiques (fonctionnement et/ou transferts), et non par une augmentation des recettes⁶. L'approche large proposée ici des dépenses de fonctionnement (directes et indirectes) permet de gommer certains effets d'optique trompeurs liés à l'externalisation, et de ne pas confondre une baisse des dépenses avec un changement de nature ou de structure des dépenses. Une analyse de longue période permet de resituer l'externalisation par rapport aux mesures de restriction budgétaire, pour certains pays, comme un phénomène de rééquilibrage décalé dans le temps et non comme un moyen mécanique de réduction des dépenses de fonctionnement. Les pays qui ont véritablement contracté leurs dépenses de fonctionnement en niveau l'ont fait par une baisse de la masse salariale accompagnée, en général, d'une réduction de moindre ampleur des autres postes. Un rééquilibrage de certaines fonctions a été nécessaire dans un second temps, souvent par recours à l'externalisation, se traduisant par une augmentation des dépenses de consommations intermédiaires et/ou de transferts en nature. L'analyse comparée des différents modes de gestion du point de vue de la maîtrise des dépenses à moyen terme et de la qualité des prestations demeure parcellaire et souvent peu concluante. Elle mériterait une analyse ultérieure plus poussée.

> Sylvie Bénard et Annick Guilloux,
Département Affaires Economiques et Financières

⁶ Cf. *La Note de veille*, n° 112, « Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques ? », octobre 2008 : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille112.pdf>.

BRÈVES

> LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : VERS DES MESURES D'AJUSTEMENT À LA FRONTIÈRE ?

Dans un rapport publié avec le Programme des Nations unies pour l'Environnement, l'Organisation mondiale du commerce indique que **les mesures d'ajustement aux frontières destinées à endiguer le phénomène de « fuites de carbone » pourraient être compatibles avec les règles de l'OMC**. Ces mécanismes ont vocation à éviter que les émissions de gaz à effet de serre n'augmentent dans les pays n'ayant pas endossé d'objectif de réduction et vers lesquels les industries les plus polluantes et exposées à la concurrence internationale sont tentées de se délocaliser. Ils visent également à rééquilibrer les conditions concurrentielles entre les opérateurs soumis ou non aux limitations d'émissions. Jusqu'ici, les taxations frontalières étaient réputées non conformes à la réglementation commerciale en raison de leur possible instrumentalisation protectionniste. L'OMC avait cependant reconnu que des aménagements étaient possibles pour tenir compte de considérations écologiques. Le rapport va plus loin en considérant que **la jurisprudence relative à l'article XX du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) pourrait autoriser des dispositions frontalières pour des motifs de préservation climatique**. Cette publication intervient au moment où le Sénat américain examine un projet de législation qui prévoit d'adapter un futur système national d'échanges de quotas d'émissions pour limiter les « fuites de carbone » : sur le plan domestique, les secteurs exposés se verraient allouer des permis d'émissions gratuits et, dès 2020, les importateurs devraient acquérir des quotas pour accéder au marché des États-Unis (*Border adjustment program*). Le texte parlementaire réclame également que **des dispositions d'ajustement frontalier soient intégrées dans un prochain accord climatique international**. De part et d'autre de l'Atlantique, la solution d'un **mécanisme d'inclusion des importateurs de carbone (MIIC) dans le système « cap and trade »**, que le Parlement européen doit réétudier en 2010, **prévaut donc sur celle d'une taxe carbone aux frontières**. Le Président Obama a pris ses distances avec de tels mécanismes, conscient du risque de guerre commerciale qu'ils impliquent. Reste que l'étude de l'OMC n'émane pas de l'Organe de Règlement des Différends, qui aura le dernier mot, et ne donne pas la clef de la mesure du contenu carbone des produits nécessaire pour mettre en œuvre l'ajustement frontalier. L'essentiel tient donc dans l'application pratique de mesures qui pourraient être adoptées si les pays émergents n'endossaient pas d'objectifs d'atténuation dans l'accord post-Kyoto.

http://www.wto.org/french/news_f/pres09_f/pr559_f.htm ;

http://www.wto.org/French/news_f/sppl_f/sppl83_f.htm ;

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c111:4:./temp/~c111DhcBDZ>

> **B. B.**

> LA GRANDE-BRETAGNE ENTAME SA RÉVOLUTION POST-CARBONE

Le 15 juillet, le gouvernement britannique a présenté son plan de transition vers une économie sobre en carbone, dont l'objectif est de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 1990 de 34 % d'ici à 2020 et de 80 % d'ici à 2050. Premier pays à s'engager aussi précisément, chiffres à l'appui, le Royaume-Uni a inscrit des « budgets carbone » au rang d'obligations juridiques, budgets fixant des limites d'émissions par période de cinq ans jusqu'en 2022. Cette feuille de route s'est accompagnée de la publication de différentes stratégies sectorielles (industrie, transport, énergies renouvelables), visant à préciser les actions à mener. **Le gouvernement avance l'argument d'une « croissance verte » pour l'industrie permettant de créer plus de 500 000 emplois verts supplémentaires (contre 800 000 aujourd'hui), un chiffre à la hauteur des sommes annoncées**. En effet, cette stratégie industrielle ventilerait quelque 400 millions de livres (soit 465 millions d'euros) dans des secteurs porteurs, dont 10 millions pour l'accélération du déploiement de l'infrastructure de recharge des véhicules électriques, 15 millions pour la recherche dans la construction d'équipements nucléaires, 60 millions pour les énergies marines, ainsi que 120 millions pour l'éolien *offshore*. Si le gouvernement mise sur ces trois dernières technologies, c'est aussi pour respecter **son objectif de 40 % d'électricité produite à partir de sources propres à l'horizon 2020**, qui s'appuierait alors sur le déploiement d'énergies

renouvelables, notamment dans les foyers, la construction de nouvelles tranches nucléaires d'ici à 2025, et le développement de la technologie de capture et stockage du carbone. Cette cible comprend notamment 30 % d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, un objectif qui fait la part belle à l'éolien : aujourd'hui d'une puissance totale de 3,4 GW (fin 2008), l'ensemble des éoliennes pourrait atteindre une capacité de 27 GW, répartie équitablement entre *onshore* et *offshore*, soit l'équivalent de près des trois-quarts des moyens de production renouvelable envisagés pour 2020. Les mesures et objectifs énoncés dans cette feuille de route permettraient d'éviter l'utilisation de mécanismes de flexibilité internationaux, prévus dans l'actuel protocole de Kyoto. **Le gouvernement a annoncé qu'il pourrait s'investir davantage dans la lutte contre le réchauffement climatique en proposant une réduction des émissions de GES de 42 % pour 2020 par rapport à 1990, dans le cas où un accord mondial serait signé en décembre à Copenhague.**

http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/publications/lc_trans_plan/lc_trans_plan.aspx

> J. B.

> LES MÉTIERS DE DEMAIN : LA VISION DES ÉCONOMISTES DE LA MAISON BLANCHE

Les économistes de la présidence des États-Unis (Council of Economic Advisers – CEA) présentent des **projections d'emplois actualisées pour la période 2008-2016** qui visent, notamment, à prendre en compte les effets du plan de relance voté par le Congrès en 2008. Malgré la crise, **la structure des emplois de l'économie américaine en 2016 sera très proche de celle observée en 2008**. Cependant, les domaines en forte croissance seront la santé, l'éducation, la construction et l'environnement et les énergies renouvelables. Au total, 10 domaines regrouperaient 86 % des créations d'emplois. *A contrario*, **le commerce de détail et l'industrie manufacturière devraient regrouper une part déclinante des emplois sur le marché du travail américain**. Les emplois nécessitant un niveau de qualification élevé, notamment des diplômes de l'enseignement supérieur, devraient augmenter fortement. Le rapport tire des conclusions fortes pour le système de formation initiale américain, en s'appuyant sur de nombreuses études empiriques de l'efficacité de la formation. Il s'agit d'**améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire, de développer les préparations à l'enseignement supérieur au lycée** (programme « *Tech-Prep* »), d'**accroître l'accès aux aides financières aux étudiants** (un million d'entre eux, pourtant éligibles, n'en bénéficient pas), de **lutter contre l'échec dans l'enseignement supérieur**, de **développer les méthodes pédagogiques combinant savoirs techniques, formation sur le tas et acquisition des compétences de base** (cf. programme « *I-Best* » de l'État de Washington qui permet à des étudiants infirmiers ayant un vocabulaire limité d'apprendre le vocabulaire médical).

http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Jobs_of_the_Future.pdf

> T. K.

Rédacteurs des brèves : Blandine Barreau (DRTDD), Johanne Buba (DRTDD), Tristan Klein (DTEF)

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Rédactrice en chef de la Note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

