



Projet de loi de finances
pour 2008

Rapport sur la dépense publique et son évolution

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 5

1. La notion de dépense publique 7

2. Les déterminants de la dépense publique 24

3. Les leviers d’action 28

Un point sur les dépenses de l’État 38

Un point sur les dépenses des administrations de sécurité sociale 46

Les leviers d’action : agir sur la gouvernance du système 49

4. Perspectives 2007-2008 51

Annexe 1 : charte de la budgétisation de l’État - PLF 2008 57

Annexe 2 : liste des sigles 64

Introduction

Le présent rapport, d'initiative gouvernementale¹, complète l'information du Parlement dans le cadre du projet de loi de finances. Il analyse les évolutions de la dépense publique de l'ensemble des administrations publiques et contribue à définir les facteurs influençant le solde public.

Ce rapport comprend quatre parties :

- la première partie décrit la notion de dépense publique, son périmètre, sa décomposition par fonction et par acteur telle que conçue en comptabilité nationale, et s'attache à en préciser l'évolution ainsi que les contributions des différentes administrations (État, organismes divers d'administration centrale, collectivités territoriales, administrations de Sécurité sociale) ;
- la deuxième partie analyse les principaux déterminants de la dépense publique ;
- la troisième partie examine les leviers d'action sur la dépense à la disposition des pouvoirs publics ;
- la quatrième partie fournit une prévision de l'évolution des dépenses publiques pour 2007 et 2008.

¹ - Ce rapport n'est prévu ni par une disposition de la loi organique relative aux lois de finances (contrairement, par exemple, au rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution), ni par une disposition de loi de finances.

1. La notion de dépense publique

Selon l'économiste américain Richard Musgrave, la dépense publique peut répondre à trois fonctions : une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics (État, organismes divers d'administration centrale, collectivités territoriales, administrations de Sécurité sociale) ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique.

Cette première partie cherche donc à clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions, puis à déterminer la contribution des différents secteurs des administrations publiques à la dépense totale afin de mieux comprendre son évolution récente.

Le périmètre de la dépense publique est fixé par les conventions de la comptabilité nationale

La dépense publique est la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette définition simple en apparence soulève en réalité deux difficultés méthodologiques :

- la première est liée à la détermination des administrations publiques prises en compte. Il est aisé d'identifier l'État ou les collectivités territoriales comme des administrations publiques. La question prend tout son relief pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité publique et privée et dont le contrôle par la puissance publique n'est pas évident ;

- la seconde est celle de la définition de la notion de dépense. À titre illustratif, le prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales n'apparaît pas comme une dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales.

La mesure de la dépense est donc liée aux règles comptables adoptées. Pour faciliter les comparaisons internationales, cinq organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale) ont harmonisé les concepts employés dans le Système des comptes nationaux (SCN93).

Les critères définis par le traité de Maastricht pour l'adoption de la monnaie unique et le développement de la coordination des politiques économiques dans le cadre de la zone euro ont augmenté le besoin d'un cadre normatif commun applicable aux dépenses et aux recettes publiques des pays européens. Le Système européen de comptes (SEC95)² constitue ce cadre normatif.

La dépense publique est ici entendue comme une dépense engagée par une administration publique au sens de ce système. Elle s'écarte ainsi très sensiblement de la notion de dépense budgétaire. Elle recouvre l'ensemble des administrations publiques et n'est pas limitée à l'État. Elle obéit à des normes comptables distinctes de la comptabilité de caisse (*cf. infra*).

Le périmètre des administrations publiques

Le SEC 95 propose une définition précise des administrations publiques. Elles comprennent :

² - Adopté en juin 1996 par le Conseil de l'Union européenne.

- les organismes publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et services non marchands ;
- les institutions sans but lucratif (producteurs non marchands) contrôlées et majoritairement financées par des administrations publiques.

Par conséquent, les écoles privées sous contrat sont considérées comme des administrations publiques. À l'inverse, les entreprises publiques à but lucratif, telles que la SNCF, en sont exclues.

La ligne de partage n'est pas toujours facile à tracer. Par exemple, le fonds créé en 2006 pour collecter la taxe solidaire sur les billets d'avion, destinée à financer la lutte contre les grandes pandémies dans les pays en développement, est géré par l'Agence française de développement, qui n'est pas une administration publique³. Pour autant, le comptable national (l'Insee) a considéré que le fonds lui-même faisait partie des administrations publiques en tant qu'organisme divers d'administration centrale.

Concrètement, quatre sous-secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (Apu) sont habituellement distingués, dont les dépenses sont susceptibles d'être des dépenses publiques :

- **l'État** pour les opérations retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et les opérations patrimoniales du Trésor ;
- **les organismes divers d'administration centrale** (Odac), qui composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales. Ces organismes sont financés principalement soit par des subventions de l'État, soit par affectation de recettes votée en loi de finances. Ils peuvent gérer directement un service public, dans le domaine de l'emploi (ANPE),

de l'enseignement supérieur (CNRS, universités, grandes écoles). L'État peut leur confier la gestion de la politique d'intervention dans le domaine de l'innovation (All, Oséo innovation), du transport (AFITF) ou de la solidarité (Fonds de solidarité). Les Odac comprennent également les établissements publics gérant des actifs financiers (Fonds de réserve des retraites) ou des passifs financiers (Caisse d'amortissement de la dette sociale) ;

- **les administrations publiques locales (Apul)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes), mais aussi les organismes divers d'administration locale (Odal : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges, lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires...) ;
- **les administrations de sécurité sociale (Asso)** qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux⁴ – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec) ; elles comprennent aussi l'assurance chômage (Unédic).

La nature des dépenses publiques

La comptabilité nationale cherche à déterminer ce qui, par nature, est une dépense, quel que soit son intitulé, qu'elle se traduise ou non par un flux de trésorerie. Le critère essentiel est qu'une dépense est un flux qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net se détériore (soit par une baisse de l'actif, soit par une augmentation du passif).

Cette définition est conventionnelle notamment dans la mesure où seul l'actif

³ - Les institutions financières ne font pas partie des administrations publiques.

⁴ - À l'exception des régimes d'employeur par lesquels celui-ci assure par lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

financier est pris en compte, à l'exclusion par exemple de l'actif immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports...).

Concrètement, cette définition conduit à exclure du champ des dépenses publiques certaines opérations qui sont des dépenses au sens budgétaire :

- les opérations d'acquisition de titres ne constituent pas une dépense publique au sens de la comptabilité nationale. En effet, elles n'impliquent aucune diminution de l'actif financier net des administrations, mais seulement une réallocation d'actifs au sein du patrimoine des administrations entre trésorerie et titres ;
- les dotations en capital peuvent aussi être exclues de la dépense publique si elles conduisent à une augmentation de la valeur de l'entreprise dont l'État est actionnaire, et donc *in fine* du patrimoine de l'État. En revanche, si ces dotations sont à fonds perdus, elles seront considérées comme de la dépense.

À l'inverse, des opérations sans impact budgétaire, telles que l'abandon d'une créance (par exemple à la suite d'une annulation de dette pour des pays créanciers du Club de Paris), sont enregistrées par la comptabilité nationale comme des dépenses publiques. Un abandon de créance par une administration conduit en effet à une baisse à due concurrence de son actif financier net. Dans le cas d'une garantie de créance par l'État venant à être exercée, la dette garantie devient une dette de l'État, dont le passif augmente. Il s'agit donc d'une dépense au sens de la comptabilité nationale.

L'emploi de ce critère par la comptabilité nationale peut conduire à enregistrer des dépenses qui n'ont jamais eu de contreparties en caisse. L'absence de flux de trésorerie ne fait pas obstacle à l'existence d'une dépense dès lors qu'une somme, pour laquelle la dette est juridiquement constituée, augmente le passif d'une administration. Ceci s'applique entre autres lorsqu'une prestation a été

versée pour le compte de l'État mais ne s'est pas traduite par une dépense du budget de l'État faute de crédits disponibles à un niveau suffisant (par exemple pour certaines prestations versées par la Sécurité sociale pour le compte de l'État).

La comptabilité nationale conduit aussi à d'autres corrections qui éloignent le concept de dépenses de celui retenu en comptabilité budgétaire ou générale. On peut en particulier mentionner les trois corrections suivantes.

- La notion de droits constatés

Cette notion implique que la dépense publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au cours de laquelle l'obligation juridique constitutive d'une dette a pris naissance (« fait générateur »). En comptabilité budgétaire, la dépense est rattachée à l'année au cours de laquelle elle a conduit à un décaissement. La comptabilité nationale est donc proche d'une comptabilité d'engagement. Néanmoins, la comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Elles ne seront juridiquement constituées qu'une fois le service fait. C'est à ce moment-là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas aux sommes versées aux créanciers des administrations lors des détachements de coupons⁵.

- Les cotisations sociales imputées

L'État se verse à lui-même des cotisations pour équilibrer les régimes de pensions civiles et militaires. Ces flux n'apparaissent pas dans le budget de l'État. Mais ils apparaissent comme des dépenses en comptabilité

5 - Elle est majorée, en premier lieu, des intérêts courus représentatifs des droits à rémunération acquis par le créancier, calculés au prorata du temps écoulé entre le détachement du dernier coupon et la fin de l'année civile. Elle est ensuite minorée des intérêts courus enregistrés au titre de l'année précédente et qui ont été effectivement payés au cours de l'année N.

nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale.

- Les prélèvements sur recettes

Ces prélèvements se substituent à des dotations budgétaires en dépense. Les comptables nationaux les considèrent comme une dépense. Les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne rentrent dans cette catégorie.

Les conventions qui conduisent la comptabilité nationale à s'écarter d'une comptabilité de caisse concernent les quatre sous-secteurs composant les administrations publiques. Pour l'État en particulier, elles expliquent la différence qui existe entre le solde budgétaire de l'État et sa capacité de financement au sens de la comptabilité nationale. La liste de ces retraitements est appelée « clé de passage ».

Sur le périmètre ainsi établi, la nomenclature de la comptabilité nationale permet de classer les dépenses publiques en fonction de leur nature. Les principaux postes de dépense comprennent :

- **la rémunération des agents publics** qui recouvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales ;
- **les consommations intermédiaires (CI)** ou autres dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les produits incorporés ou détruits à l'occasion de la production des services non marchands des administrations publiques (carburant, frais de téléphone, fournitures de bureau, ...) ;
- **la formation brute de capital fixe (FBCF)** qui se compose des acquisitions nettes de cessions d'actifs fixes, corporels ou incorporels ; elle traduit en comptabilité nationale la notion d'investissement (infrastructures portuaires ou routières, immeubles, ...) ;
- **les charges d'intérêts ;**
- **les transferts en capital**, tels que les aides à l'investissement ;
- **les transferts aux ménages** (prestations sociales par exemple).

Un aperçu de l'évolution de la dépense publique

En 2006, les dépenses des administrations publiques s'élèvent à 956,7 Md€, soit 53,4 % du PIB. Elles se composent pour 43,9 % de prestations sociales, pour 6,6 % d'investissement, pour 9,6 % de subventions diverses et pour 4,8 % des intérêts de la dette publique (cf. graphique page 12). Les dépenses de fonctionnement (masse salariale publique et consommations intermédiaires) représentent 35,2 % du total.

La répartition des dépenses entre les différents sous-secteurs traduit la spécialisation relative des administrations publiques :

- le poids de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement est relativement important dans le budget de l'État, en lien avec son activité dans les domaines régaliens (justice, défense) et dans l'éducation. Les dépenses relatives à la charge de la dette représentent aussi 10 % environ des dépenses de l'État ;
- les dépenses des collectivités locales sont constituées pour moitié de dépenses de fonctionnement. Elles se caractérisent en outre par une fraction élevée de dépenses d'investissement, l'investissement des Apul représentant près des trois quarts des investissements public. Les dépenses sociales représentent désormais une part significative de la dépense locale. Les départements sont gestionnaires de certaines prestations sociales (RMI, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation de handicap et aide sociale) ;
- les dépenses des organismes de sécurité sociale sont essentiellement composées de prestations sociales. Elles comportent aussi la masse salariale et l'investissement des hôpitaux.

Les normes comptables applicables à la dépense de l'État

La notion de dépense varie selon les conventions comptables adoptées. Pour l'État, trois comptabilités sont possibles qui utilisent des normes différentes et poursuivent des finalités distinctes : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité nationale.

La comptabilité budgétaire

Pour les dépenses, la comptabilité budgétaire comprend une comptabilité des engagements et une comptabilité des paiements.

La comptabilité des engagements retrace les engagements juridiques pris par l'État (passation de marchés par exemple), lesquels, une fois le service fait, donneront lieu à obligation de payer le créancier de l'administration.

La comptabilité des paiements retrace les décaissements. Elle constitue un système de caisse qui enregistre les dépenses autorisées par la loi de finances au moment où elles sont décaissées (articles 27 et 28 de la Lolf)⁶.

Destinée à assurer le respect du vote du Parlement relativement aux plafonds de dépenses, elle est utilisée par les gestionnaires pour le suivi de la consommation de leurs crédits et de l'exécution de leurs dépenses. Elle sert également au contrôle du besoin en trésorerie de l'État.

La comptabilité générale

La comptabilité générale de l'État ne déroge aux règles de la comptabilité d'entreprise qu'en raison des spécificités de son action (article 30 de la Lolf). Elle vise à décrire sa situation patrimoniale, c'est-à-dire ses actifs (terrains, immeubles, créances) et ses passifs (emprunts, dettes non financières). Il s'agit donc d'une comptabilité en droits constatés et en partie double.

À la différence de la comptabilité nationale, l'acquisition d'un bien d'investissement ne se traduit pas par la constatation d'une charge comptable, le décaissement du prix payé étant compensé à l'actif par l'accroissement du solde d'un compte d'immobilisation.

Conformément aux règles de la comptabilité privée, la nouvelle comptabilité générale de l'État enregistre les charges calculées (dotations aux amortissements et aux provisions).

La comptabilité nationale

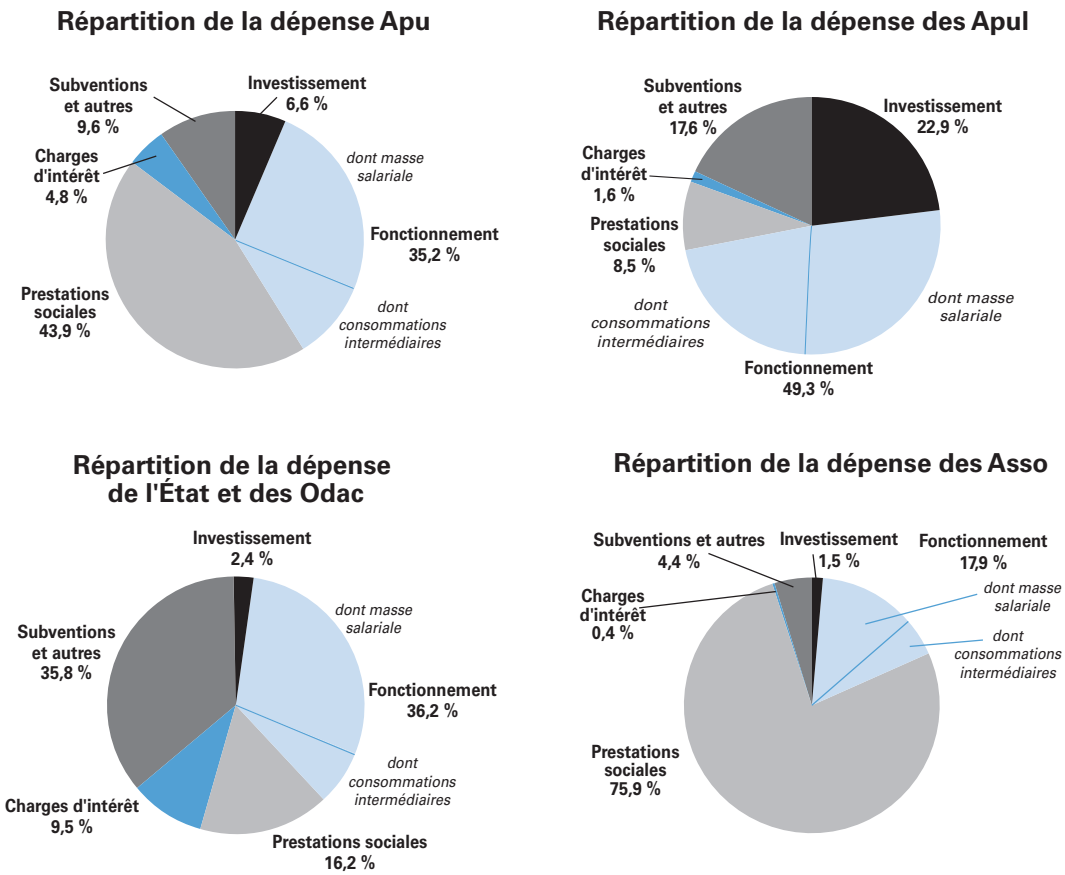
La dépense de l'État en comptabilité nationale fait foi pour le calcul de la capacité ou du besoin de financement de l'État dans le cadre des engagements européens de la France.

La comptabilité nationale a pour objet de retracer les flux entre les différents « secteurs institutionnels » qui composent l'économie nationale : ménages, administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières, institutions sans but lucratif au service des ménages et reste du monde. C'est pourquoi les écritures comptables correspondantes sont dites « en partie quadruple ». Lorsque l'État verse les traitements aux fonctionnaires, la comptabilité nationale enregistre au compte de l'État une dépense ayant pour contrepartie une diminution de sa trésorerie. Elle enregistre aussi, au compte des ménages, une recette ayant pour contrepartie une augmentation de leur trésorerie. La comptabilité nationale permet ainsi de mesurer l'impact des dépenses de l'État et de leur évolution sur la consommation des ménages et sur la production des biens et services des entreprises.

⁶ - Il existe cependant une période complémentaire en début d'année N+1 au cours de laquelle des dépenses (et des recettes) correspondant à l'année N peuvent être comptabilisées. La Lolf fixe cette période à 20 jours maximum (article 28).

Graphique 1

Répartition des dépenses publiques par catégorie (2006)



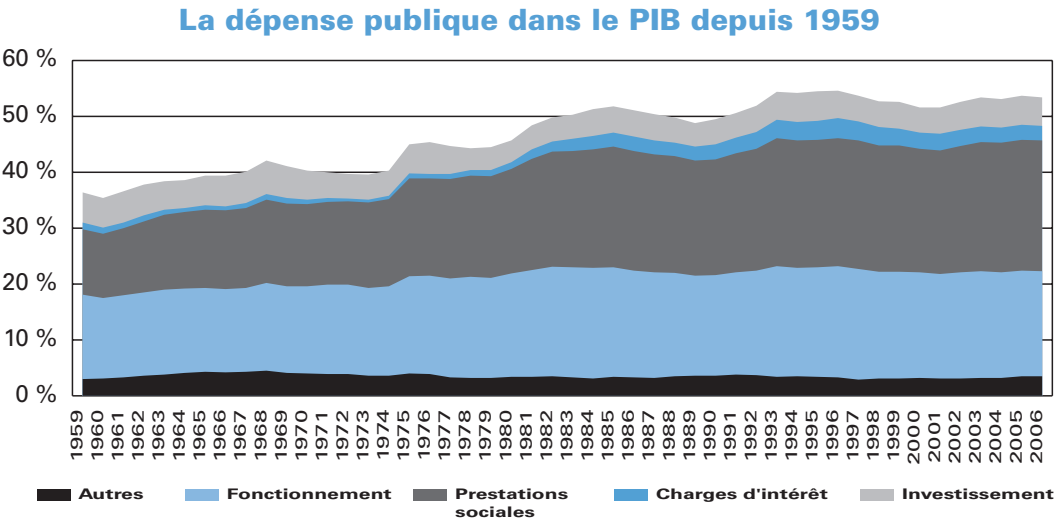
Sur longue période, la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté sensiblement. Elles représentaient environ 35 % du PIB au début des années 60 (cf. graphique page 13). Au début des années 90, la valeur des dépenses publiques atteint près de la moitié de la richesse nationale produite en un an.

Cette évolution est en premier lieu imputable à la forte progression des prestations sociales. La charge du service de la dette a également augmenté, en lien avec la hausse de la dette publique. Les dépenses de fonctionnement sont restées stables en part de PIB. Le poids de l'investissement public a plutôt reculé à partir des années 80.

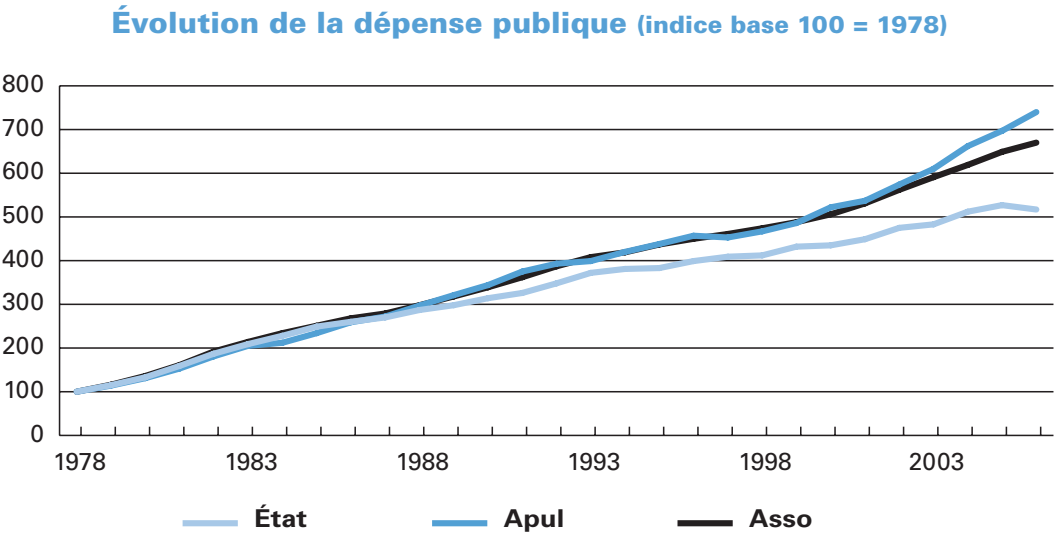
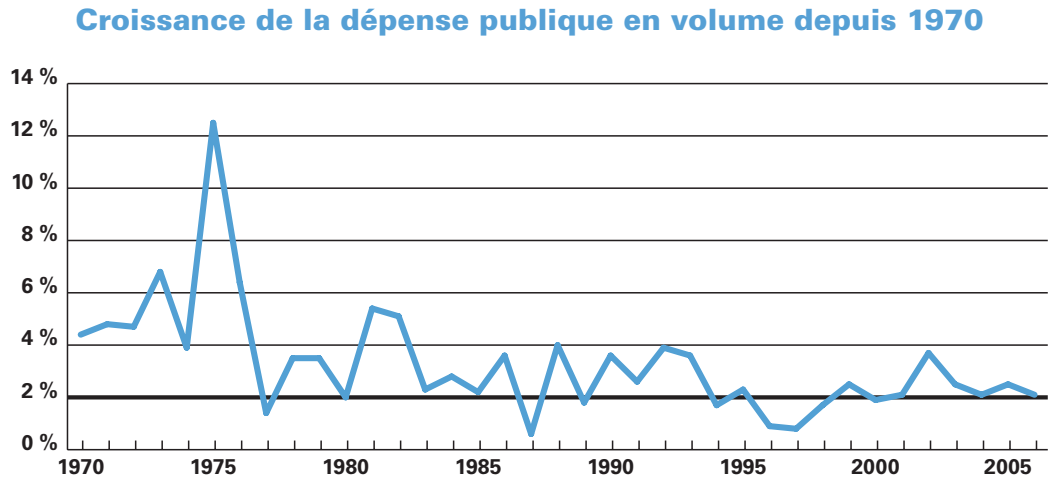
Le poids relatif des différents sous-secteurs a évolué, avec une forte croissance de la taille des budgets locaux liée en partie à la décentralisation et à la hausse rapide des dépenses sociales. En conséquence le poids relatif de l'État s'est réduit (cf. graphique page 13).

En volume, la progression moyenne de la dépense publique sur longue période a été un peu supérieure à 2 % par an. Certains « pics » sont aisément repérables au moment notamment des grandes relances budgétaires (1974, 1981) (cf. graphique 3).

Graphique 2



Graphique 3



Sur la période récente, cette tendance s'est poursuivie, la progression en volume des dépenses publiques atteignant environ 2¼ % par an sur les dix dernières années.

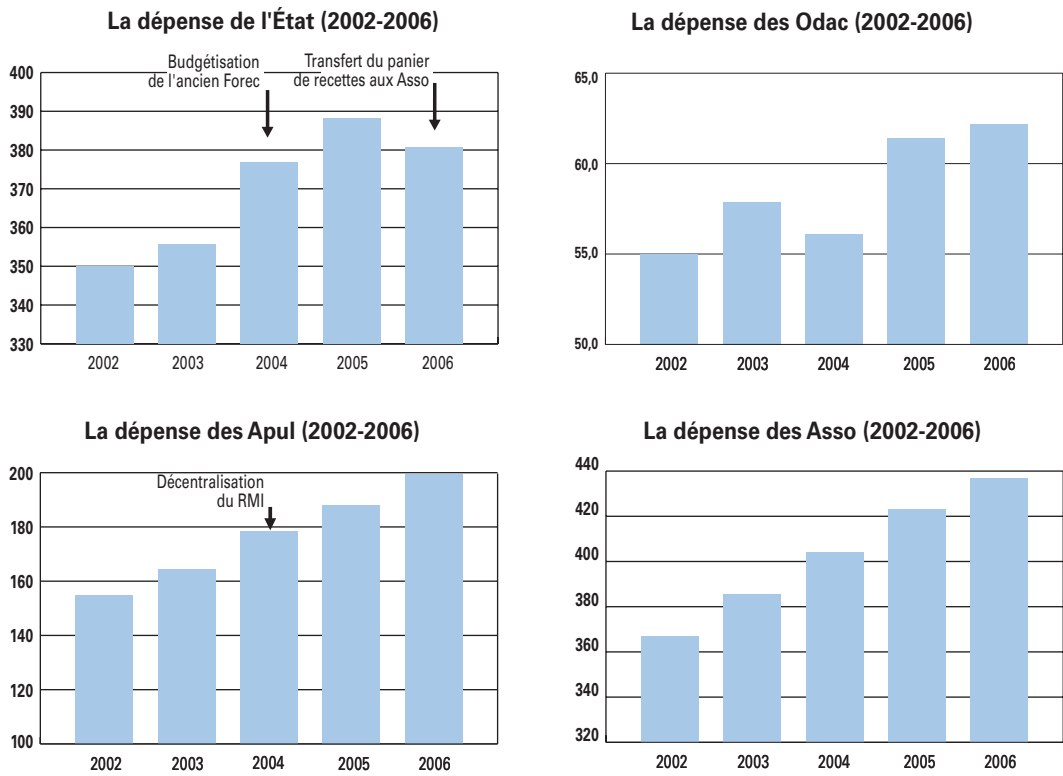
La part des dépenses dans le PIB a ainsi augmenté de 0,8 point entre 2002 et 2006. Sur cette période, la plus forte augmentation des dépenses en valeur est observable du côté des collectivités locales, avec une progres-

sion de 29 % due en partie aux transferts de compétences (*cf infra*). Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont également augmenté sensiblement (+24 % en valeur⁷). Sur la même période, les dépenses de l'État n'ont progressé que de 9 %.

7 – Elles ont connu par ailleurs la plus forte augmentation en niveau : 70 Md€

Graphique 4

Évolution des dépenses par sous-secteur entre 2002 et 2006



L'interprétation de ces statistiques par catégories d'administrations doit rester prudente. En effet, les données publiées par la comptabilité nationale sont construites à **périmètre courant**. Or le périmètre des administrations a connu des évolutions sensibles sur la période récente :

- la gestion du RMI a été confiée aux collectivités territoriales par la loi du 18 décembre 2003. Ce transfert de compétence, compensé par un transfert de TIPP, a contribué au rebond des dépenses des collectivités locales en 2004 (*cf. graphique 4*) ;

- la prise en charge directe par l'État des allègements de charges sur les bas salaires en 2004, avec la dissolution du Forec (fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale), puis l'affectation en 2006 de recettes fiscales à la Sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales ont eu un impact direct sur les dépenses de l'État en comptabilité nationale (*cf. graphique 4*)⁸.

8 - Cet impact est bien sûr neutralisé lorsqu'on s'intéresse à la dépense toutes administrations publiques confondues, les allègements de charges n'ayant un impact que sur le niveau des prélèvements obligatoires.

Enfin, il n'est pas aisé de remonter à partir des dépenses des sous-secteurs à l'agrégat global des dépenses publiques. En effet, la simple addition des dépenses constatées pour chacune des administrations publiques n'est pas égale à la dépense publique totale, car les dépenses des sous-secteurs contiennent les transferts éventuels d'une administration publique vers une autre. Il est donc nécessaire de « consolider » ces transferts pour reconstituer la part respective de chacun des sous-secteurs dans la dépense publique.

Une « partition » de la dépense publique

Le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques

Un exemple simple peut illustrer la notion de consolidation comptable. L'allocation spécifique de solidarité (ASS) est versée par le fonds de solidarité, qui est un Odac, financé en partie par une subvention de l'État. L'addition des dépenses de l'État et celles des Odac conduirait à une double comptabilisation.

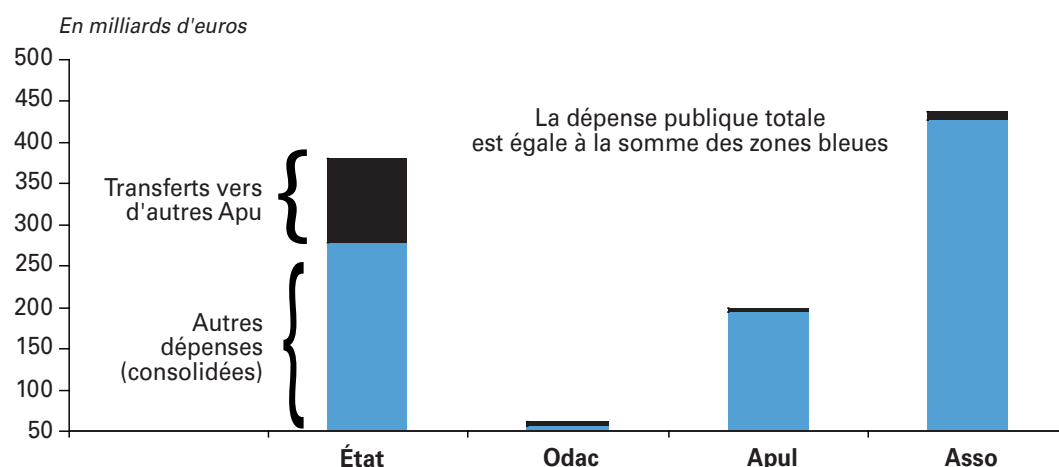
Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Par convention, la dépense est imputée au secteur **destinataire** du transfert, c'est-à-dire celui qui mandate et liquide la dépense. Dans l'exemple précédent, l'ASS est imputée au fonds de solidarité et non à l'État.

Cette convention selon laquelle la dépense est imputée au compte du secteur receveur est légitime car les secteurs disposent généralement d'une forte autonomie de décision sur le niveau et la nature de leur dépense – comme les administrations territoriales en vertu du principe de libre administration ou les organismes de sécurité sociale, gérés en partie par les partenaires sociaux⁹.

⁹ - Cette convention pourrait être discutée pour les opérateurs de l'État. Il pourrait être envisagé de rattacher dans certains cas la dépense au sous-secteur à l'origine du versement, ce qui nécessiterait d'apprécier au cas par cas la plus ou moins grande autonomie de gestion des opérateurs. Par souci de simplicité, cette option n'est pas explorée ici.

Graphique 5

Consolidation des dépenses publiques en 2006



La consolidation permet donc d’avoir une vue cohérente sur une année de l’ensemble des sous-secteurs. Toutefois, pour pouvoir comparer l’évolution des dépenses, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le « périmètre » de la dépense homogène d’une année sur l’autre par sous-secteurs¹⁰. Après retraitement des effets de périmètre, l’évolution de la dépense est calculée à champ « constant glissant » : le taux de croissance de l’année N est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l’année N-1.

Les retraitements concernent ainsi les transferts de compétence d’un sous-secteur à un autre (par exemple, la décentralisation de la gestion du RMI en 2004 ou la débudgétisation de l’investissement en faveur des transports par la création de l’Afitf) ou le reclassement d’une administration publique d’un sous-secteur vers un autre (l’Organic a ainsi intégré en 2005 le secteur des admi-

10 - C’est cette opération, délicate, qui limite principalement la reconstitution de séries remontant loin dans le passé.

nistrations de Sécurité sociale et quitté celui des Odac)¹¹.

La contribution des sous-secteurs à l’évolution de la dépense

Il est alors possible d’obtenir une « partition » de la dépense publique qui reflète les poids respectifs de chacun des sous-secteurs dans la dépense totale, et où la somme des contributions est bien égale à l’évolution de l’ensemble. Cette partition montre que les organismes de Sécurité sociale représentent un peu moins de la moitié de la dépense publique, l’État près de 30 %, les Apul 20 % et les Odac 6 %. Par ailleurs, le niveau des dépenses de l’État se réduit sensiblement, car il est la principale source des transferts vers les autres administrations publiques.

11 - Il en est de même pour certaines opérations exceptionnelles qui modifient durablement ou temporairement le périmètre de la dépense des administrations publiques. Peuvent être citées à cet égard la sortie de la direction des Constructions navales du champ des Apu en 2003 ou encore les prestations servies à compter de 2005 par l’assurance vieillesse du régime général suite à l’adossement du régime de retraite des électriciens et des gaziers.

Tableau 1
Parts respectives des différents sous-secteurs dans la dépense publique (2006)

	Comptabilité nationale		«Partition»	
	Md€	en %	Md€	en %
Dépenses Apu	956,7		956,7	
État	380,4	40%	278,1	29%
Odac	62,2	6%	57,0	6%
Apul	199,3	21%	194,0	20%
Asso	437,0	46%	427,7	45%
Total sous-secteurs	1 078,9	113%	956,7	100%

L'évolution en volume des dépenses publiques peut être décomposée de manière à isoler la contribution de chacun des sous-secteurs à cette évolution. Sur la période récente, les administrations de Sécurité sociale restent le premier contributeur à l'augmentation de la dépense publique. La part qui leur est imputable fléchit légèrement à partir de 2005 avant de connaître un recul plus marqué en 2006, en liaison avec le ralentissement de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et le repli du chômage. La période est également caractérisée par le dynamisme des dépenses locales (cf. tableau 2).

La contribution des administrations centrales

Après un point haut atteint en 2002, les niveaux de dépenses de l'État votés dans la loi de finances initiale ont systématiquement été respectés depuis 2003. La dépense budgétaire a évolué globalement au même rythme que les prix. La contribution des dépenses de l'État à l'évolution des dépenses publiques devrait donc être proche de zéro. Or il s'avère qu'entre 2003 et 2006 elle est légèrement positive, de l'ordre de un demi point. Ce résultat s'explique par différents facteurs :

- la participation de la France au budget européen (« 4^e ressource ») n'est pas une dépense budgétaire mais une moindre recette ; elle constitue cependant une dépense en comptabilité nationale. Son dynamisme pèse pour près de 0,2 point chaque année dans la contribution de l'État à l'augmentation de la dépense publique, à l'exception de 2006 où elle diminue légèrement, expliquant le recul de la contribution ;
- la croissance des cotisations sociales « fictives », liée principalement à l'évolution des dépenses de pension, constitue un autre élément d'explication. Il s'agit d'une convention d'écriture qui a une contrepartie du côté des recettes

de l'État, mais qui contribue mécaniquement à alourdir les dépenses publiques en comptabilité nationale ;

- un troisième ensemble de facteurs joue également, notamment les remises de dette aux États étrangers.

À l'exception de 2004, la contribution des Odac à l'évolution de la dépense publique est relativement stable. L'année 2004 a en revanche été marquée par la forte baisse des subventions versées par le Cnasea au titre des contrats aidés¹². En 2005, le retour à une contribution positive des Odac s'explique essentiellement par la montée en charge de l'Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine) et de l'Afitf (Agence de financement des infrastructures de transport de France), ainsi que par l'évolution des prestations logement servies par le Fnal (Fonds national d'aide au logement).

La contribution des administrations locales

L'évolution de la contribution des collectivités territoriales reflète l'influence de trois phénomènes :

- la montée en charge de nouvelles politiques confiées par la loi : dépenses consécutives à la régionalisation ferroviaire généralisée, création de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (Apa)¹³, décentralisation du RMI ;
- le cycle électoral communal : après une certaine atonie des dépenses locales d'investissement l'année qui suit les élections municipales, les exécutifs locaux commencent à mettre en œuvre les projets de leurs mandats. Le pic de dépenses est atteint l'année qui précède

12 - Contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé, remplacés en 2005 par les contrats d'accompagnement dans l'emploi et les contrats d'avenir créés par la loi de cohésion sociale.

13 - La montée en charge de l'Apa a ainsi eu un impact relativement important et durable, puisqu'elle participe à l'évolution de la dépense publique à hauteur de 0,3 point en 2002 et de 0,2 point en 2003. Sans être négligeable, son influence postérieure est moins significative.

les échéances suivantes, ce qui explique en partie le niveau exceptionnel d'augmentation de l'investissement local en 2006¹⁴. Au total, la progression des dépenses d'investissement des Apul contribue pour 0,4 point à la croissance de la dépense publique en 2006, sur les 0,9 point de contribution des Apul ;

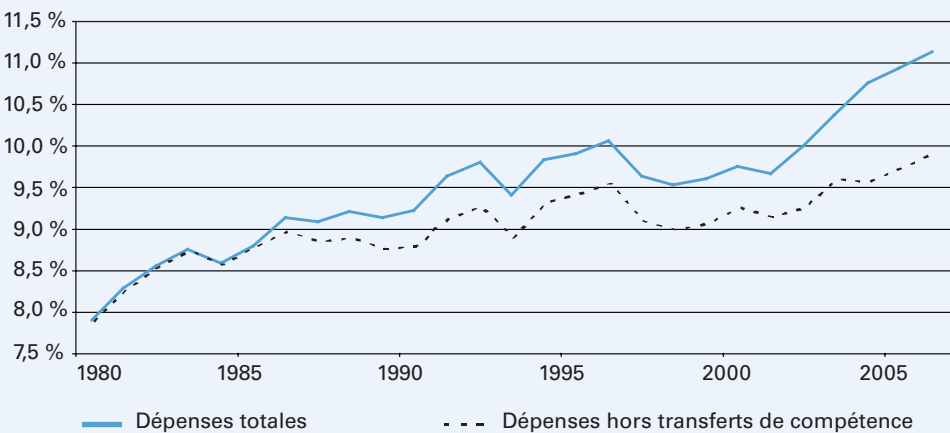
- l'accroissement des dépenses de personnel : son influence est sensible en 2002 (hausse des effectifs locaux qui traduit l'impact de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail) et en 2006.

14 - Le report des élections à 2008 n'a été voté qu'en 2006.

L'impact de la décentralisation sur les dépenses des Apul depuis 1980

Le poids des dépenses des administrations locales a augmenté de manière marquée de 1980 à 2006 : rapportées au PIB, ces dépenses sont en effet passées de 7,9 % en 1980 à 11,1 % en 2006. Seul un tiers de cette augmentation résulte des transferts de compétence consécutifs au mouvement de décentralisation à l'œuvre depuis 1982. Hors transferts de compétences¹⁵, la part des dépenses locales dans le PIB aurait augmenté de 2 points de PIB, à 9,9 %.

Impact des dépenses décentralisées sur la dépense des Apul (en points de PIB)



Trois périodes se détachent assez nettement à l'issue de l'analyse des finances locales entre 1980 et 2006 (cf. tableaux 1 et 2) : 1980 – 1991 (croissance élevée des dépenses) ; 1991-2000 (ralentissement des dépenses) ; 2000 – 2006 (nouvelle accélération des dépenses).

Tableau 1

Évolution des dépenses APUL en points de PIB

	1980-2006	1980-1991	1991-2000	2000-2006
Dépenses des Apul	3,2	1,7	0,1	1,4
Dépenses hors transferts	2,0	1,2	0,1	0,7

15 - Les transferts de compétence pris en compte ici recouvrent les dépenses d'équipement des collèges et des lycées, les dépenses d'aide sociale relatives à l'Apa et au RMI ainsi que la régionalisation ferroviaire.

Tableau 2

Taux de croissance annuel moyen en volume

	1980-2006	1980-1991	1991-2000	2000-2006
Dépenses des Apul	3,4 %	4,0 %	2,3 %	4,2 %
Dépenses hors transferts	3,0 %	3,5 %	2,3 %	3,1 %

Entre 1980 et 1991, les dépenses locales ont connu leur rythme de progression le plus élevé avec une croissance de +1,7 point de PIB. Cette évolution est liée à la première vague de transferts de compétences (formation professionnelle et apprentissage, équipement des collèges et des lycées), mais elle traduit également l’impact des frais financiers : le niveau d’endettement reste important et les taux d’intérêt élevés.

Entre 1991 et 2000, le ralentissement de la dépense locale est prononcé, entraînant une quasi-stabilité de la dépense en part de PIB. Il résulte d’une part de l’assainissement des finances locales qui a conduit à une réduction du niveau d’endettement dans un contexte de baisse des taux d’intérêt ; d’autre part, du ralentissement sur la période des dépenses d’équipement.

Entre 2000 et 2006, les dépenses locales connaissent une nouvelle accélération. Celle-ci traduit une nette reprise de l’investissement local et l’accroissement des frais de fonctionnement, ainsi que les nouveaux transferts de compétence aux collectivités, que ce soit en matière sociale (Apa, RMI) ou de transport (Trains express régionaux).

La contribution des administrations de Sécurité sociale

La contribution des administrations de Sécurité sociale à l’évolution des dépenses publiques est restée vigoureuse de 2002 à 2005, en lien notamment avec le dynamisme des dépenses de santé dont la contribution atteint 0,7 point en 2002 et 0,6 point en 2003 sous l’effet des revalorisations tarifaires, avant de fléchir à 0,5 et 0,4 point en 2004 et 2005.

La contribution des dépenses d’assurance vieillesse connaît un profil plus heurté sur la période, compte tenu de l’impact des mesures de revalorisation. Elle reste significative sur toute la période. La baisse observée de 2002 à 2003 (de 0,7 point à 0,5 point) a par la suite été compensée par la mise en œuvre des mesures nouvelles de départs anticipés.

La dégradation de la conjoncture économique explique la contribution importante – surtout au vu du montant relatif des prestations versées – de la hausse des dépenses

d’assurance chômage en début de période. Celle-ci a en effet atteint environ 0,3 point en 2002 et 0,2 point en 2003.

Les effets de la réduction du temps de travail à l’hôpital ainsi que la mise en œuvre du plan « Hôpital 2007 » constituent les facteurs explicatifs résiduels de la hausse des dépenses sociales sur la période considérée.

La baisse de la contribution des Asso constatée en 2006 – de 1,2 à 0,9 point – tient en revanche à deux éléments : ralentissement de la dépense sous Ondam (à hauteur de 0,1 point) dont la croissance a été limitée à 3,1 % sous l’effet notamment des dispositions du « Plan médicament » ; baisse du chômage (pour 0,2 point) qui a permis des économies sur les indemnités versées.

Tableau 2

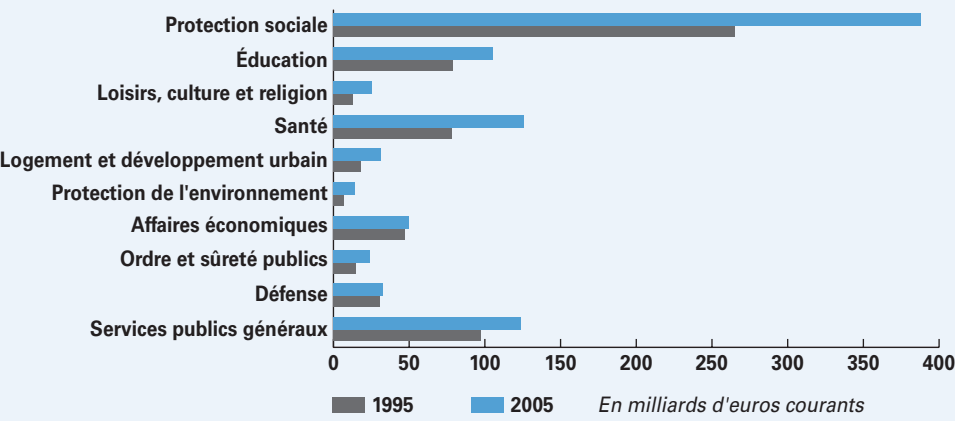
Contributions à la croissance en volume de la dépense publique
– hors transferts, à champ constant glissant –

	2002	2003	2004	2005	2006
Croissance de la dépense publique (en volume, en %)	3,8 %	2,5 %	2,0 %	2,6 %	2,1 %
Contribution de l'État	0,9	0,4	0,4	0,5	0,2
Contribution des Odac	0,0	0,2	-0,3	0,2	0,1
Contribution des Apul	1,0	0,8	0,7	0,6	0,9
Contribution des Asso	1,9	1,3	1,3	1,2	0,9

La ventilation de la dépense publique par fonction en 2005

En 2005, 55,8 % des dépenses publiques, représentant un peu plus de 513 Md€, ont été consacrées à la couverture des risques sociaux¹⁶. Les administrations de Sécurité sociale engagent la quasi-totalité des dépenses de santé mais moins de 80 % des autres dépenses de protection sociale (risques de retraite, chômage, famille, exclusion, dépendance ou handicap). La part de l'État, d'environ 13 %, s'explique par l'existence de régimes d'employeur (régime de retraite des fonctionnaires, arrêts de travail, supplément familial de traitement). Le solde des dépenses est partagé à parts égales entre les administrations locales qui financent l'aide sociale et certains Odac tels que le Fonds national d'aide au logement (Fnal).

Comparaison des dépenses totales des Apu par fonction 1995-2005



Les services publics généraux constituent le deuxième poste de dépenses : organes exécutifs et législatifs, assiette et recouvrement de l'impôt, politique extérieure, charge d'intérêt de la dette.

La dépense de santé constitue le 3^e poste, et les dépenses d'éducation le 4^e avec 11,5 % de la dépense publique totale. L'État, qui rémunère directement les enseignants du secteur public, du secteur privé et les enseignants-chercheurs des universités, y prend la plus large part à hauteur d'environ 70 %. À la suite de la décentralisation, les départements et les régions contribuent désormais pour plus de 25 % au financement de l'éducation en France.

16 - La couverture des risques sociaux est une notion plus large que celle de prestations sociales et inclut notamment les structures qui en sont chargées.

Retour sur la prévision 2006 d'évolution des dépenses publiques¹⁷

Le rapport économique, social et financier joint en annexe au projet de loi de finances pour 2007 anticipait, pour l'année 2006, une évolution des dépenses publiques en volume égale à 1,4 %. Lors de la publication par l'Insee du compte provisoire 2006 en mai 2007, l'évolution en volume des dépenses publiques s'est en fait établie à 2,1 % (cf. tableau).

Prévisions pour 2006

	Prévision du PLF 2007	Données réalisées
Évolution en volume de la dépense publique	1,4 %	2,1 %
Inflation	1,8 %	1,7 %

L'inflation ayant été légèrement inférieure aux prévisions, les dépenses publiques ont au total crû en 2006 de 0,6 % en valeur, soit plus vite qu'anticipé au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2007.

Les administrations de Sécurité sociale apportent la contribution la plus importante à l'écart constaté, à hauteur de 0,3 point. Celle-ci s'explique par une accélération des prestations par rapport à la prévision sur les derniers mois de l'année : les dépenses sous Ondam ont ainsi crû de +3,1 % en 2006 contre +2,7 % anticipé alors que les prestations vieillesse ont progressé de +4,2 % contre une prévision de +3,75 %. Par ailleurs, l'investissement (essentiellement les hôpitaux) s'est avéré plus dynamique que prévu.

Les administrations locales ont contribué pour 0,2 point à l'écart constaté. La prévision avait bien anticipé un dynamisme de l'investissement local, mais l'avait sous estimé à +6,6 % alors qu'il a finalement atteint +10,2 %. Bien que dans des proportions moindres, les dépenses de fonctionnement ont également progressé sur un rythme plus soutenu que prévu (+4,8 % contre +4,1 % anticipé).

La contribution de l'État à l'écart est marginale (0,1 point). Celle-ci s'explique essentiellement par une légère sous-estimation des décalages comptables envers les administrations sociales. Par ailleurs, la prévision trop pessimiste sur le montant des intérêts courus non échus a été presque intégralement compensée par la sous-estimation du montant réel des cotisations imputées.

17 - 2006 est l'année la plus récente pour laquelle un compte provisoire de l'ensemble des administrations publiques est publié par l'Insee.

De la dépense budgétaire à la dépense en comptabilité nationale en 2006

En dépense, le passage de la convention comptable budgétaire aux conventions de la comptabilité nationale consiste à retraiter en fonction des règles de cette dernière chacun des agrégats de la dépense budgétaire (*voir tableau page 23*).

Les principales corrections apportées aux dépenses du **budget général** concernent :

- **le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilisation en droits constatés** qui dégrade le compte de l'État de 1,5 Md€ ; figurent notamment dans ce poste les retards de paiement de l'État vis-à-vis des administrations sociales, que ce soit au titre de la compensation des exonérations spécifiques de charges sociales ou au titre du paiement de l'aide médicale d'État ou de l'allocation adulte handicapé ;
- **le reclassement en opération financière de certaines dépenses budgétaires**, ce qui conduit à diminuer le montant de la dépense de l'État de 2,7 Md€ en 2006 ; il s'agit par exemple des dépenses d'équipement militaire, qui ne sont reconnues comme telles par la comptabilité nationale qu'au moment de la livraison des matériels, à l'exclusion des avances ou acomptes ;
- **la comptabilisation en dépense d'une partie des prélèvements sur recettes du budget général** qui ajoute à la dépense 56,9 Md€ en 2006 ; sont compris à ce titre la quatrième ressource de l'Union européenne et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ;
- **les cotisations sociales imputées** relatives aux dépenses du budget général, qui se rapportent au supplément familial de traitement et aux arrêts de travail.

La comptabilité nationale apporte de même un certain nombre de corrections aux charges budgétaires brutes des dépenses enregistrées par les **comptes spéciaux**. Pour éviter une double comptabilisation de certaines dépenses, il convient avant toute chose de retrancher les versements du budget général au profit des comptes spéciaux, et plus particulièrement du compte de gestion de la dette et du compte d'affectation spéciale (CAS) pensions.

Les opérations constitutives de cette charge budgétaire nette sont ensuite retraitées, si besoin est, en fonction des règles de la comptabilité nationale ; à ce titre :

- **certaines dépenses budgétaires du CAS participation financière de l'État, retranchées et reclassées en opération financière** à hauteur de plus de 8 Md€ en 2006 ; il s'agit principalement des versements au profit de la Caisse de la dette publique aux fins de rachat de titres émis par l'État ;
- **sont de même exclues des dépenses et comptabilisées en opération financière les avances par douzième dont bénéficient les collectivités territoriales sur le montant de leurs impôts** ; les sommes versées ne constituent pas pour l'État une dépense proprement dite mais une simple avance de trésorerie ; ce retraitement porte sur un montant particulièrement élevé (74,2 Md€ en 2006) ;
- **les cotisations sociales imputées du CAS pensions au titre du régime d'employeur d'assurance vieillesse de l'État**, soit 29,4 Md€ en 2006.

Enfin, la comptabilité nationale traite en dépense des opérations qui n'ont aucune contrepartie budgétaire : ce sont **les opérations réelles du Trésor**. Elles ont permis de diminuer, en 2006, le montant total des dépenses de l'État en comptabilité nationale de 0,5 Md€. Ce montant est imputable aux intérêts courus non échus qui sont ressortis positivement à 1,2 Md€ alors que dans le même temps les remises de dette consenties par l'État et la reprise de la dette de l'entreprise chimiques et minières (ECM) contribuaient à l'accroissement de la dépense en comptabilité nationale respectivement à hauteur de 0,3 et 0,7 Md€.

De la dépense budgétaire à la dépense en comptabilité nationale en 2006*En milliards d'euros*

Dépenses du budget général (y compris fonds de concours)*	269,7
Corrections de droits constatés	1,5
dont compensation d'exonération de cotisations sociales	1,0
dont paiement AME, AAH et API	0,5
Dépenses budgétaires traitées en opération financière	-2,7
dont dépenses militaires	-1,9
dont retraitement SAAD	-0,2
Dépenses traitées en moindres recettes en comptabilité budgétaire	56,9
dont ressource PNB de l'UE	13,0
dont prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	43,6
Cotisations sociales imputées (supplément familial de traitement, arrêts de travail)	2,0
Autres	0,9
Dépenses du budget général (BG) en comptabilité nationale	328,3
Dépenses des budgets annexes en comptabilité nationale	1,7
Charges budgétaires des comptes spéciaux	200,8
Charges budgétaires des comptes spéciaux nettes des versements du BG	127,6
Charges budgétaires traitées en opérations financières	106,2
dont dépenses du compte de participations financières (désendettement)	8,4
dont avances aux collectivités territoriales	74,2
Cotisations sociales imputées du CAS pensions	29,4
Dépenses des comptes spéciaux en comptabilité nationale	50,8
Opérations réelles du Trésor	-0,5
dont intérêts courus non échus	-1,2
dont remises de dette	0,3
dont reprise de dette	0,7
Dépenses de l'État en comptabilité nationale	380,4

hors pensions de décembre 2005Source Insee*

2. Les déterminants de la dépense publique

Les déterminants économiques de la dépense publique

Les facteurs spontanés d'évolution de la dépense publique à court et moyen terme

À court terme, la conjoncture économique influence sensiblement plus le niveau des recettes publiques que celui des dépenses. Les bases sur lesquelles sont assises les recettes sont en effet étroitement liées au niveau de l'activité. Les dépenses sont pour l'essentiel liées aux montants votés.

Certaines dépenses sont néanmoins sensibles aux évolutions conjoncturelles. Les dépenses d'indemnisation chômage augmentent en cas de dégradation de l'activité et de redressement du chômage. Les dépenses liées au RMI suivent avec retard ce phénomène : en fin de période d'activité atone, les chômeurs en fin de droits sont plus nombreux et les dépenses liées au RMI plus importantes. En phase de redémarrage, la décade des dépenses de RMI est plus lente que celle des dépenses de chômage.

D'autres dépenses sous conditions de ressources (allocation logement par exemple) sont aussi affectées par l'activité avec

retard (environ une année) dans la mesure où elles sont liées au montant des revenus perçus l'année qui précède leur versement.

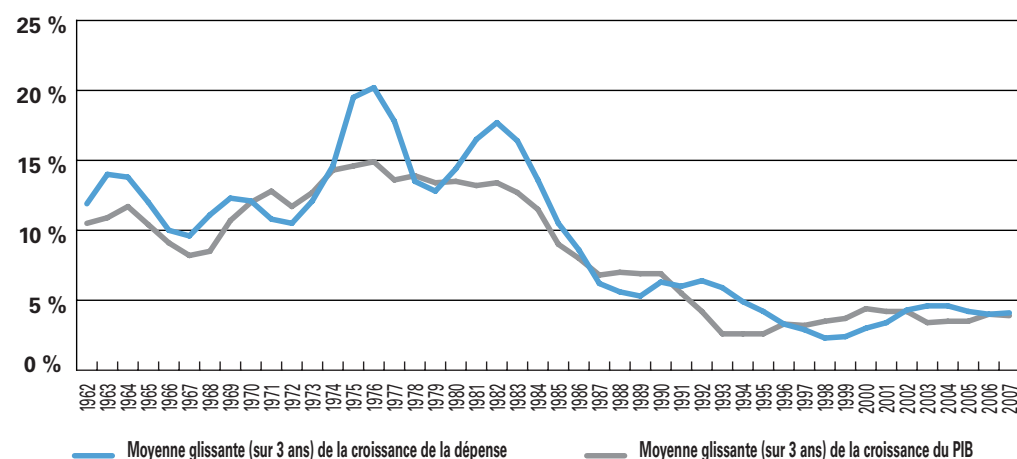
La conjoncture économique a aussi une influence sur les dépenses, via l'évolution des prix. Les dépenses sont en effet fixées en niveau en euros courants dans la loi de finances. Si, *in fine*, l'inflation est plus forte que celle prévue dans la loi et que le niveau de dépense voté est respecté, le volume des dépenses sera mécaniquement plus faible qu'anticipé. De manière générale, si les prix augmentent plus vite qu'anticipé, les dépenses de consommation des administrations publiques deviennent plus coûteuses (et réciproquement). Les prestations sociales des branches vieillesse et famille constituent une exception notable, car un mécanisme d'indexation automatique sur l'inflation leur permet de conserver leur pouvoir d'achat¹⁸.

À moyen terme, l'évolution des dépenses publiques tend à suivre celle de l'activité et des prix, et donc le PIB nominal (cf. graphique 6 pour la France). Le taux de crois-

¹⁸ - La règle d'indexation retenue vise à compenser les écarts constatés (en positif ou en négatif) entre le montant de la prestation versé sur la base de la prévision d'inflation et celui qui aurait dû être versé sur la base de l'inflation effective. La compensation intervient avec une année de décalage.

Graphique 6

Évolution de la dépense publique et du PIB (en valeur)



sance de la dépense publique peut bien sûr diverger de celui du PIB nominal pendant des périodes spécifiques liées à des choix politiques majeurs.

La déformation au cours du temps de la part des dépenses publiques dans le PIB ne s'est pas faite de façon progressive en France, mais correspond à des chocs sur la dépense au cours des années 1974-76 et 1981-82 qui ont conduit à des dérives jamais résorbées depuis.

Le lien entre croissance du PIB et fourniture de services publics peut s'interpréter de différentes façons. Si l'activité du pays croît rapidement, il est logique que les dépenses d'investissement augmentent aussi à un rythme comparable dans la mesure où les besoins en matière d'infrastructures publiques (routes, ports, aéroports, etc.) sont liés au développement économique du pays. Il est aussi difficile de ne pas indexer à moyen terme la valeur des dépenses de fonctionnement sur l'inflation¹⁹.

À long terme, les dépenses publiques sont aussi influencées par des facteurs structurels. L'évolution des structures économiques, et surtout démographiques, a un effet sur le niveau des dépenses et sur leur composition. En particulier, le vieillissement se traduit par une accélération sensible des dépenses de retraite si l'âge de départ en retraite moyen est inchangé. Le coût de la prise en charge de la dépendance paraît aussi positivement lié à l'allongement de l'espérance de vie.

19 - Le lien reste cependant lâche et peut masquer des mouvements contraires. Les dépenses de santé tendent à augmenter plus vite que le revenu national : leur demande croît plus que proportionnellement au revenu.

Le niveau de dépense publique traduit également certains choix sociaux

À niveaux de richesse par tête comparables, les différences de niveau de dépense publique traduisent surtout des arbitrages politiques entre dépenses socialisées et dépenses privées mais aussi l'efficacité des dépenses. Au sein de l'OCDE, le poids des dépenses publiques dans le PIB varie de 30 % pour la Corée du Sud à 55,5 % pour la Suède, soit un écart de plus de 20 points de PIB²⁰.

Ces écarts reflètent essentiellement les préférences collectives de la nation en termes de socialisation des besoins et de biens publics. La dépense en matière de santé est plus élevée aux États-Unis que dans les grands pays de l'Union européenne (15 % du PIB contre environ 10 % en France, 11 % en Allemagne, 8,5 % en Italie, et 7,7 % au Royaume-Uni²¹), mais la part de ces dépenses financées au moyen de prélèvements obligatoires est plus faible aux États-Unis (44 %, contre 76 % en France, 78 % en Allemagne, 75 % en Italie et 83 % au Royaume-Uni). L'écart du poids de la dépense publique avec les États-Unis reflète pour l'essentiel des modes de financement de la protection sociale très différents. Le système européen s'appuie largement sur des institutions faisant appel aux prélèvements obligatoires. La protection sociale américaine relève surtout de l'initiative privée.

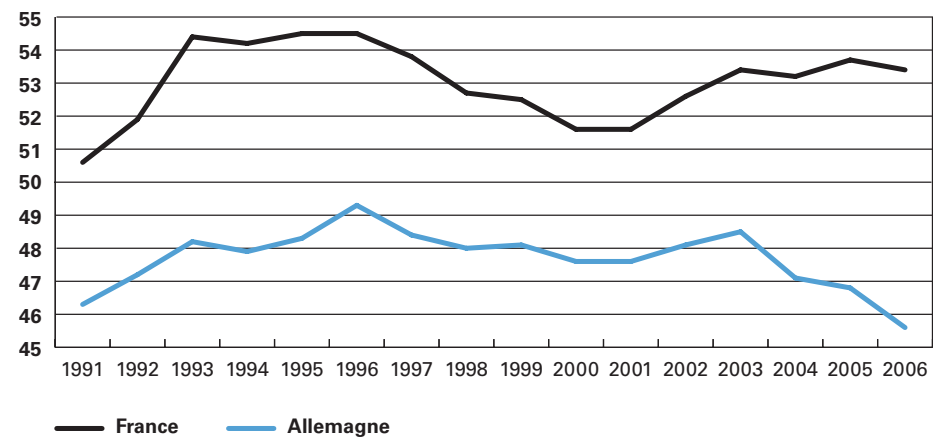
Au sein de la zone euro, les écarts sont moins marqués. Des disparités significatives existent néanmoins. Le poids des dépenses publiques dans le PIB est ainsi historiquement plus important en France qu'en Allemagne (*cf. graphique 7*).

20 - Source : données OCDE, perspectives économiques n°81, 2007.

21 - Source : données OCDE, 2003.

Graphique 7

Dépense des Apu en part du PIB en France et en Allemagne



Sources : Insee et Destatis (comptes nationaux).

Cet écart, qui est constamment d’au moins 4 points de PIB depuis 1990 (et atteint 8 points de PIB en 2006), peut notamment être relié :

- aux dépenses de défense, qui représentent en France 1 point de PIB de plus qu’en Allemagne (2 points de PIB en France en 2005 contre 1 point en Allemagne) ;
- aux dépenses d’investissement des administrations publiques – notamment en matière de logement – qui sont supérieures en France d’environ 1 point ;

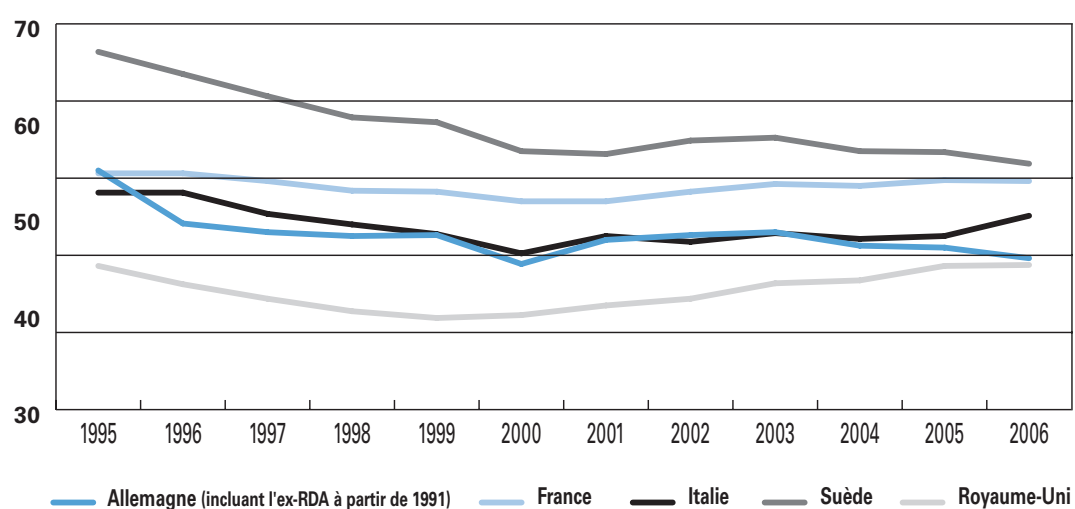
- aux dépenses de personnel (13,3 points de PIB en France en 2005 contre 7,5 points en Allemagne)²².

22 - Cet écart s’explique notamment par le fait que le personnel hospitalier allemand n’entre pas dans la sphère publique. En contrepartie, les dépenses de prestations de santé sont plus élevées en Allemagne qu’en France (2,6 points de PIB d’écart en 2005). Par ailleurs, la France, en raison notamment d’une scolarité qui commence plus tôt (3 ans contre 6 ans dans la plupart des Länder allemands), compte un nombre plus important d’enseignants. Au total, ces différences expliquent l’écart de dépenses de personnel entre la France et l’Allemagne à hauteur de 3,5 points de PIB.

L'évolution des dépenses publiques en France est préoccupante au regard de celle de nos voisins

Graphique 8

Part de la dépense publique dans le PIB en Suède, en France, en Italie, en Allemagne et au Royaume-Uni



L'Allemagne a ainsi fortement réduit la part de ses dépenses publiques depuis 2003. La Suède a réduit de façon quasi constante ses dépenses publiques depuis 1995, la baisse cumulée dans le PIB atteignant plus de 10 points sur la période.

La situation de la France apparaît donc isolée. L'exploration des facteurs de maîtrise stricte et durable de la dépense publique est devenue nécessaire en France (*cf. infra*).

Le Gouvernement s'est fixé un objectif de maîtrise sans précédent des dépenses publiques, qui évolueront sur la période de la législature à un peu plus de 1 % en volume en moyenne annuelle, soit deux fois moins vite que ces dix dernières années.

Le caractère ambitieux de cet objectif requiert que tous les leviers de maîtrise de la dépense soient mobilisés, à qualité inchangée de service public et sans préjudice pour l'équité sociale. La maîtrise de la dépense publique n'a pas en effet pour seule finalité le recul du poids de l'État. Elle doit se traduire par des services plus efficaces et des interventions plus justes, répondant mieux aux attentes collectives et plus adaptés aux besoins réels de notre société et de notre économie.

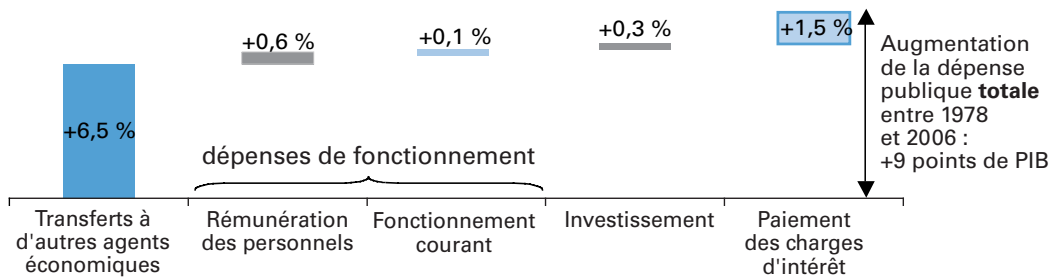
3. Les leviers d'action

Les leviers d'action par nature de dépense

La décomposition de la dépense par nature, issue de la comptabilité nationale (*cf. infra*), fournit un premier cadre d'analyse des leviers d'action mobilisables pour infléchir la dynamique de la dépense publique.

L'analyse permet de distinguer les dépenses de fonctionnement au sens large (incluant rémunération des personnels et fonctionnement courant), les transferts à d'autres agents économiques (essentiellement les ménages), les charges d'intérêt de la dette et l'investissement.

Augmentation entre 1978 et 2006 des dépenses publiques par nature (en points de PIB)

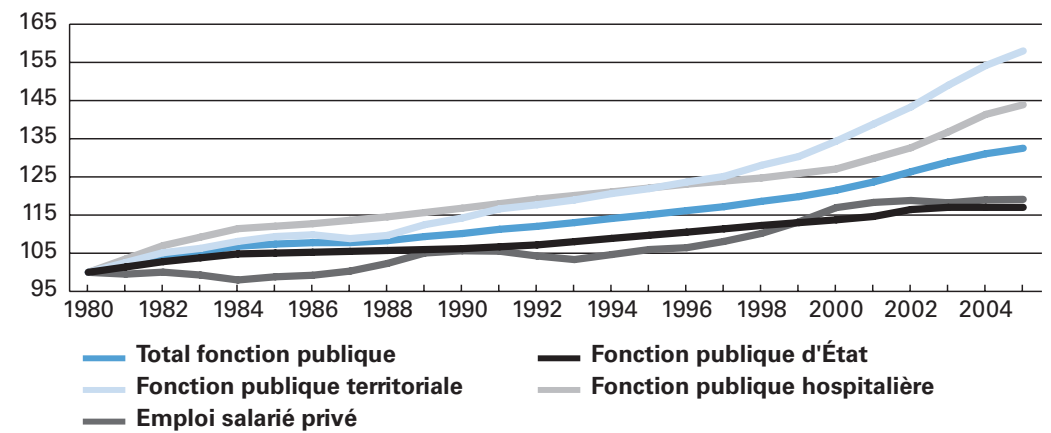


Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (rémunération plus fonctionnement courant) représentent plus d'un tiers des dépenses des administrations publiques. Cette part a diminué depuis 25 ans : elles représentaient 40 % de la dépense publique en 1978. Mais ces dépenses ont néanmoins progressé plus

vite que le PIB sur cette période, pour atteindre 18,8 points de PIB en 2006 (après 18,1 % en 1978). Cette hausse est surtout imputable à l'augmentation des rémunérations liée au dynamisme de l'emploi public depuis le début des années 80. Le poids des dépenses de fonctionnement courant dans le PIB est quant à lui resté globalement stable sur la période.

L'emploi en France (personnes physiques base 100 en 1980)



Leviers

Les dépenses de fonctionnement des administrations publiques correspondent aux dépenses nécessaires pour les faire fonctionner. Compte tenu de leur poids, il est difficilement concevable de maîtriser de façon stricte et durable la dépense publique sans agir sur les dépenses de fonctionnement.

Des gains de productivité doivent donc être recherchés pour produire le même service – ou un service meilleur – avec des moyens financiers inférieurs. Plusieurs leviers sont disponibles :

- **optimiser l'utilisation des moyens en fonction des besoins** : il s'agit par exemple d'optimiser la répartition des hôpitaux sur le territoire ou celle des forces de sécurité. La suppression des doublons administratifs constitue un autre exemple d'utilisation de ce levier ;
- **réformer en profondeur les processus d'utilisation des moyens de production et réduire le coût de l'unité d'œuvre utilisée**. L'utilisation des nouvelles technologies (par exemple, le recouvrement électronique de l'impôt) montre qu'il est possible de fournir un meilleur service au citoyen à moindre coût ;
- **développer la sous-traitance et les appels d'offres concurrentiels par les administrations (sous réserve d'un examen au cas par cas)** peut faire baisser le coût des achats publics de l'ordre de 10 % à 30 %²³. Ces économies sont rendues possibles par des économies d'échelle, une meilleure spécialisation et

la mise en concurrence de plusieurs entreprises.

La réduction des dépenses de fonctionnement courant des administrations doit, en tout état de cause, être systématiquement recherchée. L'audit de modernisation sur l'achat public a identifié, sur le périmètre de l'État, un potentiel d'économies d'un milliard d'euros sur trois ans. La démarche de modernisation du patrimoine immobilier de l'État va également dans ce sens.

La maîtrise de la masse salariale publique est possible soit en diminuant les effectifs, soit en limitant la progression salariale. Le Gouvernement a retenu la première possibilité. Les gains de productivité doivent permettre de limiter les effectifs publics, en particulier en ne remplaçant qu'un fonctionnaire d'État partant à la retraite sur deux. En retour, il est prévu d'octroyer aux agents la moitié des économies ainsi réalisées, notamment sous forme d'intéressement collectif ou individuel.

Les transferts à d'autres agents économiques

Les transferts à d'autres agents économiques représentent plus de la moitié des dépenses publiques. Ces transferts sont composés à plus de 80 % de prestations sociales (*cf. encadré page 30*).

23 - Cf. Joumard I., P.M.Kongsrud, N.Young-Sook, R.Price (2004), « Enhancing the effectiveness of public spending : experience in OECD countries », OECD Economics Department Working paper, 380.

La notion de prestation sociale en comptabilité nationale

D'après les définitions de la comptabilité nationale (données ici prises en compte), les prestations sociales sont des transferts courants, en espèces ou en nature, versés aux ménages, afin d'alléger la charge financière que représentent la satisfaction de besoins sociaux, l'existence de handicaps ou la réalisation de risques. La liste des risques ou des besoins sociaux donnant lieu à des prestations sociales est fixée de façon limitative par le SEC 95 :

- la santé (maladie, accidents du travail, invalidité) ;
- la vieillesse et la survie ;
- la maternité et la famille ;
- l'emploi (chômage, insertion et réinsertion professionnelle) ;
- le logement ;
- la pauvreté et l'exclusion sociale.

Seuls les ménages reçoivent des prestations sociales.

Les prestations sociales au profit des ménages représentent 44 % des dépenses publiques. Certaines réductions d'impôts s'apparentent en réalité à des prestations sociales, mais ne sont pas pour autant comptabilisées dans ces dépenses.

De manière générale, les dépenses de transferts à d'autres agents économiques ont été particulièrement dynamiques au cours des trente dernières années. Elles ont augmenté de 6,5 points de PIB entre 1978 et 2006, passant de 22,1 à 28,6 points. Pour l'essentiel, cette hausse reflète celle des prestations sociales, dont 79 % sont versées par les administrations de Sécurité sociale et 13 % par l'État.

Leviers

La maîtrise des dépenses de transferts présente des caractéristiques très différentes de celle applicable aux dépenses de fonctionnement. **Il ne s'agit pas principalement de chercher des gains de productivité, mais d'améliorer l'efficacité, voire d'examiner la légitimité des dispositifs en place.**

Une distinction doit être établie entre les prestations d'assurance versées par un

régime contributif qui sont les contreparties de cotisations, et les transferts relevant de la solidarité nationale. La distinction entre ces dépenses n'est pas toujours aisée. À côté des régimes strictement contributifs (retraites, chômage, accidents du travail et maladies professionnelles) existent des régimes « mixtes » où le financement par impôt monte en charge depuis plusieurs années (assurance maladie, famille).

Pour les prestations strictement contributives, les réformes entreprises visent prioritairement à assurer l'équilibre financier et à garantir le fonctionnement de la logique assurantielle pour éviter les effets désincitatifs.

Pour les autres prestations, une réflexion plus large sur leur bien-fondé conduit à mener une analyse en termes de coûts / bénéfices.

Les dispositifs relevant de la solidarité nationale poursuivent les objectifs suivants :

- redistribution horizontale entre personnes aux revenus comparables mais avec des charges différentes (allocations familiales destinées à compenser les charges liées aux enfants) ;

- redistribution verticale entre personnes aux revenus différents (minima sociaux).

Leur efficacité peut être mesurée à l'aune de l'objectif recherché, en se demandant si l'objectif poursuivi est atteint, si le dispositif retenu n'entraîne pas d'effets d'aubaine ou d'effets pervers, et si le même objectif n'aurait pas pu être obtenu avec des moyens plus faibles.

Il convient également d'améliorer la cohérence des dispositifs entre eux, de mieux cibler les bénéficiaires selon les objectifs, d'inciter aux comportements responsables de la part des agents bénéficiaires (exemple : parcours de soins pour les dépenses d'assurance maladie) et de lutter contre les fraudes et abus.

Compte tenu de leur poids dans les dépenses publiques, il paraît inévitable de maîtriser la dynamique des dépenses de transfert si l'on souhaite réduire de façon durable le poids des dépenses publiques dans la richesse nationale, ce qui est l'objectif du Gouvernement.

Les charges d'intérêt

En 2006, les charges d'intérêt de la dette de l'ensemble des administrations publiques ont atteint 46,4 Md€, soit un peu moins que le produit de l'impôt sur le revenu. Ces charges d'intérêt ont fortement augmenté depuis 1978, conséquence directe de l'explosion de notre dette publique : elles représentaient en effet 2,6 points de PIB en 2006, contre 1 point de PIB en 1978.

Leviers

Le levier le plus efficace pour réduire les charges d'intérêt de la dette reste la réduction de la dette elle-même. Il s'agit d'un objectif prioritaire du Gouvernement, qui s'est engagé à faire décroître la dette en-deçà du seuil des 60 points de PIB au plus tard en 2012.

À niveau donné de dette, des leviers techniques permettent d'atténuer la charge de la dette (*cf. encadré page 32*).

L'Agence France Trésor (AFT) est responsable de la gestion de la dette de l'État. Son action a permis ces dernières années d'optimiser le coût de la dette et de générer ainsi des économies.

L'optimisation du coût de la dette par l'Agence France Trésor (AFT)

L'Agence France Trésor a pour mission de gérer la trésorerie de l'État et de financer son endettement structurel. Partant d'une contrainte exogène (assurer au jour le jour la continuité financière de l'État et faire en sorte que son compte reste toujours créditeur; financer les déficits accumulés), elle s'efforce de rechercher les meilleurs supports et procédures permettant d'y répondre dans des conditions optimales de coût et de sécurité.

En termes d'**endettement structurel**, cette recherche d'un optimum passe d'abord par une politique d'émission correspondant aux besoins des investisseurs, et permettant ainsi de minimiser le coût des emprunts. À taux d'intérêt donné, une offre bien adaptée permet en effet de gagner quelques points de base, ce qui représente des gains notables sur une masse aussi importante que la dette de l'État (pour un montant de dette de 1 000 milliards, un point de base gagné équivaut à une économie de 100 millions). L'AFT s'est ainsi lancée dans l'émission de titres indexés sur l'inflation (France et zone euro) et, plus récemment, sur des titres à très long terme. L'AFT cherche par ailleurs à assurer la meilleure liquidité possible, sur le marché secondaire, des titres qu'elle émet en créant des lignes de taille suffisante (de l'ordre de 15 Md€). Elle adapte enfin son calendrier d'émission aux besoins du marché (en 2002 les adjudications de BTAN et d'OAT ont été abandonnées en août et décembre, du fait de l'atonie de la demande à cette période). Tout en continuant de satisfaire la demande de titres à long terme et sans changer de politique d'émission, l'AFT a lancé en 2001 des opérations de swaps de taux d'intérêt, afin de bénéficier de l'écart entre les taux à moyen et à long terme (dans une situation normale les premiers sont inférieurs aux seconds). Cette politique, dont la mise en œuvre a été très prudente, a permis d'atténuer la charge de la dette de 1,7 Md€ au total entre 2001 et 2006. Elle a certes été suspendue fin 2002, les conditions de marché étant devenues moins favorables, mais les opérations lancées continuent de produire leurs effets.

En termes de trésorerie, la recherche de l'optimum passe en premier lieu par la meilleure anticipation possible des flux d'encaissement et de décaissement. Cela permet d'ajuster au mieux les émissions hebdomadaires de titres à court terme (BTF), titres dont la justification première tient aux décalages entre, d'une part, des dépenses courantes de l'État relativement régulières au cours de l'année et, d'autre part, des amortissements d'emprunts à moyen et long terme et des recettes fiscales concentrés sur quelques mois de l'année. L'AFT pilote ensuite au jour le jour le solde du compte courant de l'État en plaçant les excédents ponctuels avec le moins de risque possible.

L'État bénéficie d'une signature de confiance sur les marchés financiers qui lui permet de s'endetter au plus bas taux pour un organisme public.

L'AFT n'est pas le gestionnaire de l'ensemble de la dette publique : la dette issue de la Sécurité sociale, reprise par l'État, est gérée par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui est un Odac. Les collectivités territoriales gèrent leur propre dette.

Ainsi, la charge de la dette publique pourrait théoriquement être réduite si toutes les administrations bénéficiaient du niveau de taux d'intérêt de l'État. Dans la pratique ce-

pendant ce levier ne peut porter que sur de faibles montants. Les écarts de taux ne sont pas très sensibles entre les différentes entités publiques : aux conditions actuelles de marché, la Cades se refinance par exemple à dix ans avec un écart de seulement 10 points de base (0,1%) par rapport aux titres d'État. À titre illustratif, cet écart implique pour une émission de 5 Md€ – l'ordre de grandeur des émissions annuelles de la Cades – un gain potentiel très modéré de 5 M€.

Md€	Charges d'intérêt en 2006
Apu	46,4
État	37,7
Odac	3,7
Asso	1,9
Apul	3,1

NB : le montant comptabilisé ci-dessus au titre de l'Etat diffère de la charge budgétaire (38,4 Md€). Ceci s'explique par le passage d'une comptabilité de caisse (ne tenant pas compte des primes et décotes) à une comptabilité en droits constatés

L'investissement

La part de l'investissement public dans le PIB est globalement stable à 3 points de PIB. En revanche, la part des différentes administrations dans le financement de l'investissement a fortement évolué, en lien notamment avec la décentralisation.

Part de l'investissement public réalisé par :

	1978	2006
État	20%	10%
Odac	5%	7%
Asso	11%	11%
Apul	63%	72%

L'investissement des administrations de Sécurité sociale correspond très majoritairement à l'investissement hospitalier.

Leviers

L'investissement public ne peut constituer une variable d'ajustement budgétaire en tant que telle, même si cette solution a pu être fréquemment retenue compte tenu de sa facilité (cette dépense est moins rigide²⁴ que les autres catégories).

En effet, un investissement constitue, pour autant qu'il réponde à des critères d'efficacité socio-économique, une dépense d'avenir qui bénéficie aux générations pré-

24 - Une dépense est dite rigide si elle très fortement contrainte par les choix passés. Cet effet d'inertie ne laisse alors qu'une faible marge de manœuvre dans le cadre du pilotage. La contribution de l'État au financement des retraites des fonctionnaires et la charge de la dette sont classiquement considérées comme les dépenses rigides par excellence (cf. infra).

sentes et futures, et revêt ainsi un caractère souvent prioritaire. Une étude de la Commission européenne²⁵ a d'ailleurs montré que les consolidations budgétaires qui s'appuient sur la seule réduction de l'investissement public sont en général moins durables que les autres.

Réduire l'investissement pour réduire les dépenses publiques ne constitue donc pas un bon levier d'assainissement des finances publiques. En revanche, il convient de s'assurer systématiquement de la rentabilité socio-économique des investissements. À cette fin, une systématisation des évaluations *ex ante* et *ex post* des projets d'investissement est nécessaire. Cette démarche est encore trop peu développée en France. L'étude des cofinancements entre acteurs publics est également essentielle. Une coordination insuffisante entre acteurs publics peut conduire à un investissement public total excessif.

Les leviers d'action par type d'administration : le périmètre de la politique budgétaire

Les dépenses publiques décomposées par type d'administration répondent également à des logiques différentes.

Les dépenses de l'État

Les dépenses de l'État, hors transferts aux autres administrations publiques, ne représentent qu'un quart de la dépense publique totale.

Les dépenses de l'État sont autorisées par le Parlement chaque année, à partir de l'examen d'un projet de loi dont l'initiative revient au Gouvernement. Les crédits autorisés pour l'année sont, sauf exception²⁶, limitatifs. Le plafond global de dépenses voté

25 - Dans son rapport annuel Finances publiques dans l'UEM, édition 2007.

26 - Il s'agit des crédits évaluatifs : charges de la dette, remboursements et dégrèvements d'impôts et appels en garantie qui représentent 124 Md€ sur un total de 341 Md€ (PLF 2008).

par le Parlement dans la loi de finances a depuis 2003 toujours été strictement respecté en exécution.

Une partie spécifique de ce rapport est consacrée aux dépenses de l'État et aux leviers pour les maîtriser (*cf. infra*).

Les dépenses des Odac

De façon générale – même s'ils sont de nature très diverse – les Odac sont pour l'essentiel contrôlés par l'État :

- à travers leurs ressources, dont plus de la moitié est constituée de subventions budgétaires et près d'un quart de taxes affectées à leur profit par l'État ;
- à travers les conseils d'administration, où siègent le plus souvent des représentants de l'État (ministère assurant la tutelle « technique » et ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique).

Les dépenses des administrations de Sécurité sociale

Sur le secteur des administrations de Sécurité sociale, il convient d'opérer une distinction selon les différentes branches :

- les branches vieillesse et accidents du travail, l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite répondent à des logiques assurantielles : des prestations sont versées en contrepartie de cotisations ;
- les branches maladie et famille sont en revanche financées en partie par l'impôt. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie, fixé dans la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS), ne peut être considéré comme un plafond de dépense, contrairement à ce que sont les crédits limitatifs pour les dépenses de l'État, du fait de la profonde différence de nature de ces dépenses.

Les dépenses des administrations locales

Les dépenses des administrations publiques locales sont à plus de 80 % composées

de dépenses des collectivités territoriales, les quelque 20% restants correspondant aux dépenses d'établissements publics et d'organismes locaux.

La Constitution garantit aux collectivités territoriales la libre administration. Les collectivités territoriales sont soumises à une règle d'or de nature législative : leur section de fonctionnement doit être équilibrée et l'endettement ne leur est possible que pour financer des investissements.

L'action de l'État sur les dépenses des collectivités territoriales ne peut donc être qu'indirecte. L'État prend en charge environ un tiers des ressources locales, au travers des dotations qu'il verse aux collectivités (notamment la dotation globale de fonctionnement) et de la compensation de réductions d'impôts (soit par voie de prélèvements sur les recettes de l'État, soit par le biais de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux également financés par le budget général). L'État a engagé cette année une diminution de la dynamique de ses transferts au profit des collectivités territoriales, qui doit être compatible avec le rythme d'évolution qu'il s'impose sur ses propres dépenses. Les concours de l'État aux collectivités territoriales relevant du contrat de croissance et de solidarité seront dorénavant indexés sur les prix seuls dans le cadre du nouveau contrat de stabilité dont l'institution est proposée par l'article 12 du PLF 2008. L'État facilitera également la maîtrise des finances locales en associant mieux les collectivités aux décisions qui les concernent (édiction de normes notamment), dans le cadre de la conférence nationale des exécutifs.

Les politiques publiques mobilisent souvent plusieurs administrations

Les dépenses des administrations résultent des compétences qui leur sont confiées par la loi. L'État a une compétence générale de principe. Les collectivités territoriales ont également une compétence générale pour les affaires de leur ressort géographique. Au-delà, les dépenses des administrations

publiques autres que l'État sont régies par le principe de spécialité.

Cette répartition des compétences se traduit en pratique par le fait que de nombreuses politiques publiques sont partagées et financées par plusieurs administrations.

À titre d'exemple, dans le cas de la politique de la famille, qui a pour objectifs de compenser les charges de famille (redistribution horizontale), d'aider les familles vulnérables (redistribution verticale) et de favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle :

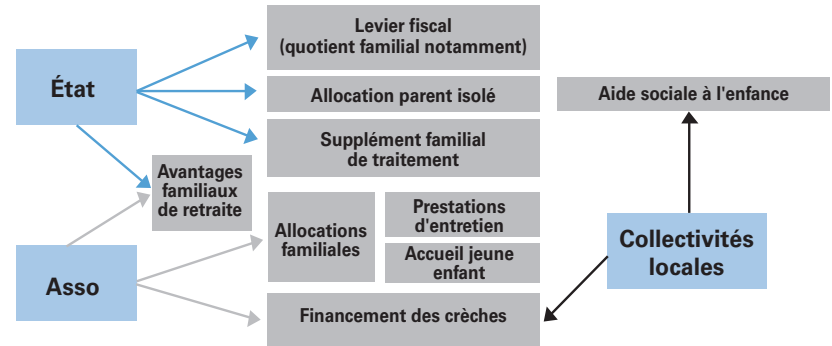
- **l'État** est chargé de définir les objectifs et de cibler les bénéficiaires ; ses dépenses budgétaires financent avant tout des dépenses de solidarité, avec l'allocation parent isolé (API – 1 Md€ environ) ; par ailleurs, il prend en charge pour ses personnels en activité (supplément familial de traitement) ou en retraite les avantages liés aux enfants ; enfin, pour mémoire, il mobilise également le levier fiscal (quotient familial notamment) ;
- **les organismes de Sécurité sociale** prennent en charge les allocations familiales (12 Md€ environ) et des prestations (notamment la prestation d'accueil jeune enfant – Paje) versées par les caisses d'allocations familiales (Caf) ; ils financent également les aides au logement destinées aux familles ;
- **les collectivités territoriales** (communes, départements) interviennent notamment dans le financement de l'aide

sociale à l'enfance et des crèches, tout en finançant les avantages familiaux de leurs personnels.

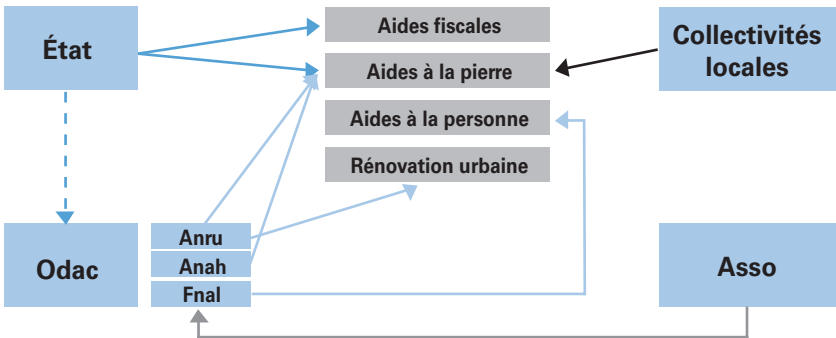
Dans le cas de la politique en faveur du **logement**, qui a pour objectif de créer les conditions permettant à chacun d'avoir accès à un logement de qualité à un coût abordable :

- **l'État** intervient pour solvabiliser la demande, tant sur le marché locatif, avec les aides personnelles au logement, que pour l'accès à la propriété, essentiellement par le levier fiscal ; il intervient également pour améliorer les conditions de l'offre de logement (« aides à la pierre »), en subventionnant le parc locatif social et privé ou en finançant les actions de rénovation urbaine ; une part importante de sa dépense prend la forme de subventions à des opérateurs ;
- **des opérateurs de l'État**, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) ou le Fonds national d'aide au logement (Fnal) mettent en œuvre directement les actions de rénovation urbaine, financent ou apportent des aides aux bailleurs, aux organismes HLM, etc. Ces opérateurs sont des Odac qui sont financés par des subventions de l'État, des contributions dues par les employeurs (1% logement) ou des taxes affectées ;
- **les organismes de Sécurité sociale** financent une partie des aides au logement ;

Exemple 1 : la politique familiale



Exemple 2 : la politique du logement



- **les collectivités territoriales** interviennent également, notamment pour développer l’offre ; elles ont aussi la maîtrise du foncier.

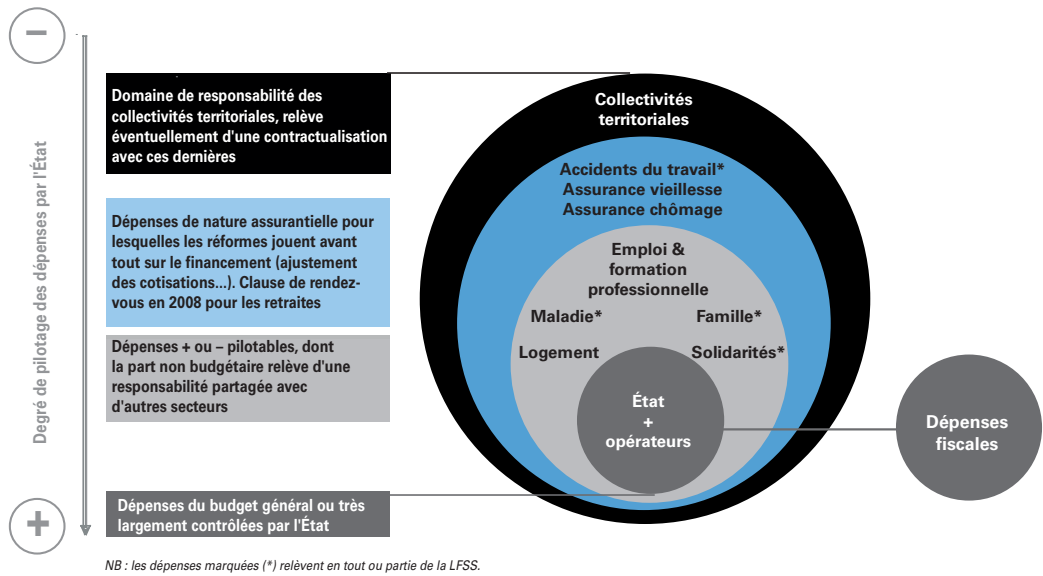
Les graphiques ci-dessus illustrent de façon très schématique la multiplicité des acteurs intervenant dans le cas de la politique familiale et du logement.

Le périmètre de la politique budgétaire

Le périmètre de la politique budgétaire peut être défini comme le périmètre des dépenses sur lesquelles l’État a un pouvoir

important de contrôle. C’est sur ce périmètre que le Gouvernement peut s’attacher de la façon la plus efficace à maîtriser la dépense publique.

Sur chacun des secteurs du périmètre de la politique budgétaire, la logique d’analyse des leviers par nature de la dépense peut être affinée. Les parties suivantes proposent des développements spécifiques sur les secteurs de l’État et des administrations de Sécurité sociale.



La démarche de révision générale des politiques publiques : une analyse en profondeur de l'ensemble des dépenses

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a été lancée officiellement le 10 juillet 2007 par le Premier ministre. Elle a deux objectifs :

- améliorer en profondeur la qualité, l'efficacité et la réactivité ainsi que l'efficience des services publics, pour l'ensemble des citoyens ;
- répondre à l'engagement d'assainir durablement nos finances publiques, par la définition de réformes structurelles issues d'une réflexion sur l'ensemble de la dépense.

Le champ de la RGPP recouvre l'ensemble des missions de l'État, mais aussi plusieurs grandes politiques d'intervention, pour lesquelles la responsabilité est partagée entre l'État et les partenaires sociaux ou d'autres partenaires, par exemple l'assurance-maladie, la famille ou la formation professionnelle. La méthode retenue consiste à examiner ces missions en définissant les objectifs poursuivis, en vérifiant s'ils sont

atteints, en examinant leurs bénéficiaires ciblés et réels, en portant un diagnostic sur l'efficacité de la politique conduite et en déterminant si des effets pervers ou d'aubaine existent. Elle distingue notamment « l'appareil productif » (qui recouvre les dépenses de personnel et de fonctionnement courant) et les dépenses d'« interventions » (les transferts).

Dans un second temps, la démarche, qui associe des membres des corps d'inspection et des consultants, aboutira à l'identification de pistes de réforme et à des scénarios permettant d'améliorer l'efficacité des politiques publiques et de réaliser des économies afin de retrouver une marge de manœuvre budgétaire. Cette démarche jouera donc potentiellement sur l'ensemble des leviers décrits supra.

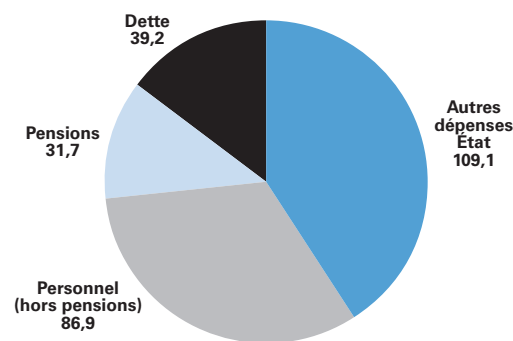
Selon les domaines, la RGPP pourra aboutir à rationaliser et clarifier les compétences des administrations, pour éviter en particulier des redondances dans les missions et les dispositifs mis en œuvre par chacune d'entre elles. Un chantier transversal est d'ailleurs consacré aux relations entre l'État et les collectivités territoriales.

La RGPP doit aboutir au printemps 2008.

Un point sur les dépenses de l'État

Le budget de l'État offre un exemple particulièrement éclairant des différentes natures de dépenses publiques. Ces dernières obéissent à des déterminants variables et présentent un niveau de rigidité inégal, qui doit conduire à différencier les leviers d'action envisageables pour les maîtriser ou les réduire.

Présentation du budget de l'État (LFI 2007)



Les dépenses du budget général de l'État, présentées par nature dans le graphique ci-dessus, s'élèvent, dans la loi de finances pour 2007, à 266,85 Md€²⁷. À ces dernières, on peut ajouter les prélèvements sur recettes de l'État, opérés au profit des collectivités territoriales (49,5 Md€) et de l'Union européenne (18,7 Md€).

Les dépenses nettes du budget général sont chaque année corrigées de changements de périmètre, de façon à assurer la comparabilité entre exercices consécutifs. Les résultats ainsi obtenus à structure constante montrent que ces dépenses sont aujourd'hui contenues. Les retraitements effectués correspondent principalement aux fréquents ajustements des relations financières avec

les collectivités territoriales, sous l'effet de nouvelles étapes de la décentralisation²⁸. Les évolutions des relations financières avec les administrations de Sécurité sociale peuvent également avoir un impact important. La décision de budgétisation du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec²⁹), intervenue en 2004, a ainsi représenté un surcroît de dépenses de 17 Md€.

Si l'on s'en tient au budget général, trois types de dépenses peuvent être distinguées :

- **les dépenses héritées** des choix passés, à savoir les charges d'intérêt de la dette et la contribution de l'État au financement des pensions de retraites des fonctionnaires : ces dépenses ne peuvent faire l'objet d'ajustements à court terme et seul un assainissement de la situation des finances de l'État (pour ce qui concerne la dette³⁰) ou des réformes structurelles de long terme (pour ce qui concerne les pensions) peuvent permettre de les infléchir ;
- **les dépenses de personnel** (hors pensions), dont l'évolution est corrélée, principalement, au nombre de fonctionnaires et à la politique salariale ;
- les autres dépenses de l'État, de nature hétérogène, qui doivent faire l'objet

28 - La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur s'est ainsi traduite par un alourdissement apparent de 2,8 Md€ des dépenses courantes de l'État en 2001. À l'inverse en 2004 l'intégration dans les prélèvements sur recettes de diverses dotations aux collectivités territoriales et la compensation du transfert aux départements du RMI ont entraîné un allègement apparent de 12,8 Md€.

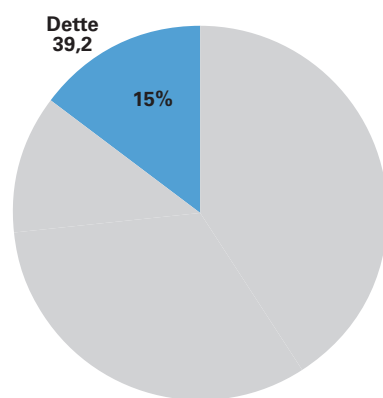
29 - Le Forec a été mis en place dans le cadre de la réduction du temps de travail afin de compenser divers manques à gagner pour les régimes de Sécurité sociale.

30 - L'optimisation de la gestion de la dette de l'État permet également d'infléchir le montant des charges de la dette à stock de dette constant, mais dans une moindre mesure et non sur le long terme (cf. développement supra).

27 - Ensemble des missions du budget général de l'État, à l'exclusion de la mission « Remboursements et dégrèvements d'impôts » (76,46 Md€), correspondant à la notion de « dépenses nettes » du budget général. Il s'agit là de chiffres de nature budgétaire, par construction différents de ceux de la comptabilité nationale.

d'une analyse plus fine pour en apprécier la rigidité.

Les charges d'intérêt de la dette



La charge de la dette dépend de trois déterminants essentiels :

- l'encours, en distinguant les titres à court terme (BTF) dont le stock est renouvelé chaque année, les titres à moyen et long terme (BTAN, OAT) dont le stock n'est renouvelé qu'en partie chaque année et qui se répartissent en deux grandes catégories (titres à taux fixe ; titres indexés sur l'inflation) ;
- les taux d'intérêt, dont la variation d'une année à l'autre a un impact immédiat sur la charge des BTF (taux à court terme), plus diffus sur la charge des BTAN et OAT (taux à moyen et long terme) ;
- l'évolution des prix à la consommation, qui détermine le niveau de la charge d'indexation du capital des titres indexés.

Au sein du budget de l'État, la charge de la dette a évolué à un rythme relativement modéré entre 2000 et 2007 : +1,7 % en moyenne par an en euros courants. Cela est essentiellement dû à la modération des taux d'intérêt durant cette période, liée en partie à la faiblesse de l'inflation. Ce contexte a permis à l'État de s'endetter à un coût avantageux (pour couvrir son déficit) et

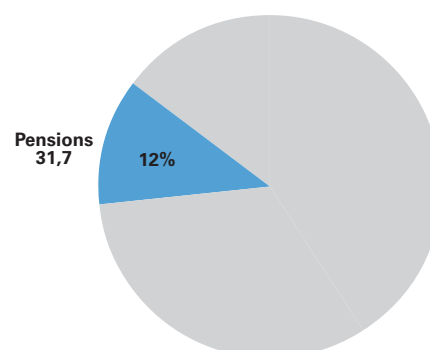
de bénéficier de gains de refinancement³¹ importants.

Néanmoins, cette dépense sera désormais beaucoup plus dynamique en raison de la remontée des taux d'intérêt : même en respectant l'objectif de désendettement fixé par le Gouvernement et en limitant la progression des dépenses de l'État à l'inflation (norme « 0 volume »), elle devrait progresser à un rythme nettement supérieur (de l'ordre de 4 % par an), selon les projections actuelles d'évolution des taux d'intérêt.

Comme cela a déjà été souligné, seule la réduction de l'encours de la dette permettra de réduire de façon substantielle la part désormais très importante des charges de la dette dans le budget de l'État (près de 15 %). **Cette réduction ne peut passer que par une diminution continue du déficit budgétaire³².**

Cela implique donc de maîtriser les autres postes de dépenses du budget général.

Les dépenses de pensions



Les dépenses que l'État consacre au financement des pensions de retraite sont, depuis le 1^{er} janvier 2006 et conformément

³¹ - Les gains de refinancement correspondent à l'écart de taux d'intérêt entre les lignes arrivant à échéance et les lignes émises en remplacement ; ils ont représenté au total plus de 13 Md€ sur la période 2000-2007.

³² - Compte tenu de la dynamique de la charge de la dette, le solde primaire (c'est-à-dire avant paiement des intérêts) stabilisant la dette est chaque année plus élevé ; or le déficit primaire doit aller au-delà de ce déficit stabilisant pour réduire l'encours de la dette.

à la Lolf, retracées dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions ».

L'État employeur est le principal financeur du régime des pensions civiles et militaires de retraite et assure l'équilibre du CAS pensions : il verse ainsi, chaque année, une contribution permettant d'assurer l'équilibre entre les dépenses (essentiellement les dépenses de pensions, mais aussi des transferts entre régimes pour assurer la compensation démographique) et les recettes (outre la participation de l'État, figurent en recettes les cotisations salariales et les contributions des autres employeurs publics, tels La Poste ou France Télécom).

Cette dépense est très dynamique : en moyenne, entre 2000 et 2007, elle a augmenté de 4,8 % par an en valeur, soit un niveau très supérieur à l'accroissement des autres dépenses de l'État.

Les déterminants de la dépense de pensions sont relativement simples et font intervenir, principalement, un effet volume (l'augmentation du nombre de pensionnés soit l'écart annuel entre les personnes partant à la retraite et les décès) et un effet prix (la revalorisation des pensions de retraites civiles et militaires).

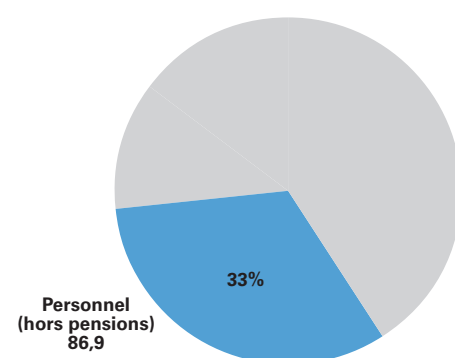
Les leviers d'action envisageables sont limités à court terme et ne permettent pas de faire des pensions une variable d'ajustement.

L'arrivée massive des générations du *baby-boom* à la retraite va se poursuivre dans les années à venir (environ 73 000 départs par an pour les seuls fonctionnaires de l'État sur les cinq prochaines années)³³. Le nouvel examen des retraites en 2008, « clause de rendez-vous » prévue par la loi Fillon de 2003, permettra de décider des mesures qui auront un effet structurant sur la dépense à moyen terme.

33 - Pour mémoire, le nombre de pensionnés civils est passé d'environ 1 million en 1990 à 1,5 million en 2005, soit un accroissement de 50 % en 15 ans.

Concernant l'effet prix et la revalorisation des pensions, il convient de souligner l'impact de la réforme de 2003 qui a consisté à découpler l'évolution des pensions de retraite du point fonction publique, pour les indexer sur l'inflation.

Les dépenses de personnel



Les dépenses de personnel de l'État comprennent à la fois les rémunérations d'activité (traitements, indemnités, primes ministérielles et interministérielles), les cotisations et contributions sociales (hors cotisations de l'État employeur) et diverses prestations sociales et allocations.

On peut schématiquement distinguer trois grands déterminants à la dépense de personnel :

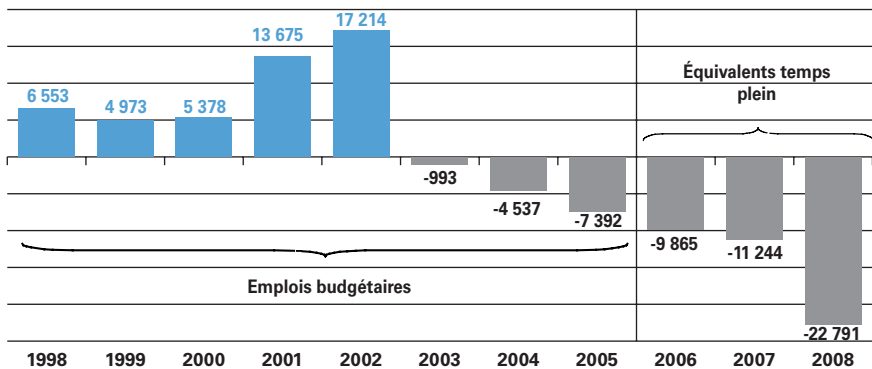
- l'évolution des effectifs de la fonction publique d'État ;
- la politique salariale dans la fonction publique, au travers des mesures générales (évolution du point fonction publique, qui impacte les rémunérations mais également les indemnités, primes et cotisations assises sur la rémunération) et des mesures catégorielles (ministérielles et interministérielles) ;
- les effets de carrière, liés à l'existence de grilles pour chaque corps de fonctionnaires et à l'effet glissement-vieillesse-technicité (GVT) qui en découle. Chaque agent relève en effet d'un corps, lequel comprend un certain nombre de grades.

Chaque grade est décomposé en échelons, la rémunération principale étant déterminée par le niveau d'échelon. Le GVT se décompose en deux effets : une composante « vieillesse » liée aux passages quasi automatiques d'échelons en fonction de l'ancienneté (soit un coût supplémentaire d'environ 1 Md€ par an pour le budget de l'État) et une composante « technicité » qui traduit les changements de grade et de corps (soit un coût supplémentaire d'environ 0,6 Md€ par an). Il existe également un GVT négatif (« effet

noria »), lié au remplacement des personnels partant en retraite par des agents en début de carrière, dont la rémunération est inférieure. Au total, les départs en retraite très importants conduisent à estimer que le solde du GVT résultant de ces deux effets demeurera globalement nul, voire négatif à structure constante, pour les années à venir.

Le premier levier d'action structurel reste la réduction des effectifs, qui a été initiée dans le budget 2003 et poursuivie depuis.

Variation des effectifs budgétaires* jusqu'en 2005 et variation des équivalents temps plein (ETP) en 2006, 2007 (lois de finances) et 2008 (PLF)



* Hors appelés, hors mesures d'ordres et hors budgets annexes.

Ainsi, dans le cadre du PLF 2008, la suppression de 17 924 « équivalents temps plein travaillés » correspond, en termes d'« équi-

valents temps plein », à la **suppression de 22 791 postes de fonctionnaires** (22 921 en incluant les budgets annexes).

Comment l'État décompte-t-il ses agents ?

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le plafond d'autorisation d'emplois de l'État est arrêté par le Parlement en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT), qui remplace le décompte en « emplois budgétaires ». L'ETPT permet d'apprécier la force de travail réelle de l'État en prenant en compte non seulement la quotité de temps de travail de l'agent (temps plein, mi-temps, etc.), mais également sa durée de présence dans l'année.

Ainsi un agent recruté à temps plein au 1^{er} juillet comptera pour 0,5 ETPT.

Le décompte des ETPT est réalisé à partir d'une application interministérielle exploitant le fichier de paye de l'État. Cette application permet à tous les ministères de consulter à tout instant leurs consommations d'ETPT et de vérifier qu'ils respectent en fin d'année le plafond voté par le Parlement.

Les suppressions d'emplois prévues dans le PLF 2008 correspondent au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, pour le budget général, à l'exception des ministères de l'Éducation nationale, de la Justice et de la Recherche et de l'Enseignement supérieur.

Cet effort sera poursuivi et amplifié dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dont l'un des objectifs est d'identifier des réformes permettant de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Ce non-remplacement s'accompagnera d'un retour de 50 % des gains de productivité aux agents.

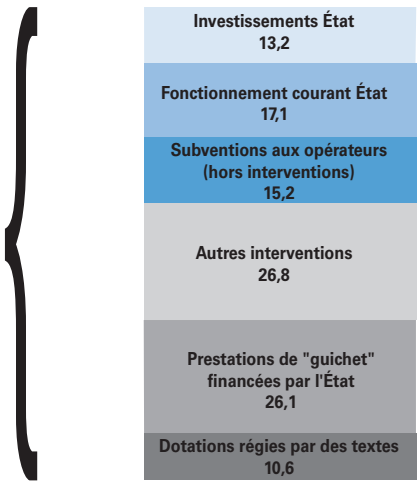
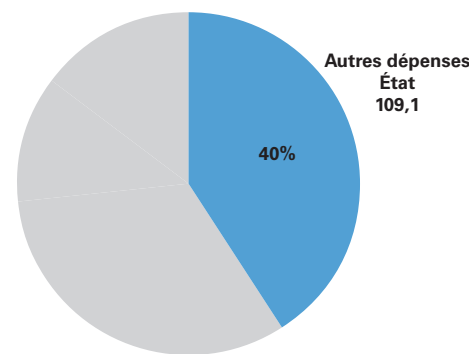
Le deuxième levier d'action concerne la politique salariale mise en œuvre dans la fonction publique. Son évolution dépend de l'utilisation de mesures catégorielles ou de mesures générales (hausse du point fonction publique). Elle dépend également de l'avan-

cement automatique dans les carrières, et donc notamment du ratio promus-promouvables au sein du statut.

Les dépenses de personnel, rigides à court terme, ne sont donc pas des dépenses aussi contraintes que la dette ou les pensions. Des réformes structurelles peuvent permettre de redimensionner le format des administrations d'État, de gagner en efficacité et d'améliorer l'allocation des moyens. La modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH) dans l'ensemble des ministères est, par ailleurs, l'un des chantiers transversaux de la RGPP, qui permettra d'accompagner les réformes à mettre en œuvre.

Les autres dépenses de l'État

Ce dernier bloc regroupe en réalité des types de dépenses très différents, dont le degré de rigidité est variable.



Les dépenses régies par des textes et indexées

Cette première catégorie regroupe des dotations sur lesquelles l'État dispose de peu de leviers d'action dans le cadre de l'élaboration annuelle de son budget. Il s'agit notamment des dotations aux pouvoirs publics³⁴ (0,9 Md€), des subventions d'équilibre versées par l'État à certains régimes

spéciaux de retraites (5 Md€), ainsi que des transferts de l'État aux collectivités territoriales (4,8 Md€)³⁵. Ces derniers recouvrent les

34 - Présidence de la république, Assemblée nationale, Sénat, etc.

35 - Dépenses de la mission Relations avec les collectivités territoriales et dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle. Il est d'ailleurs proposé dans le PLF 2008 de transformer en prélèvements sur recettes deux dotations de la mission Relations avec les collectivités territoriales (dotation régionale d'équipement scolaire et dotation départementale d'équipement des collèges) pour un montant de 990 M€, ce qui montre la porosité entre les concours versés sous forme de prélèvements sur recettes et ceux versés sous forme de dépenses budgétaires.

concours aux collectivités non intégrés dans les prélèvements sur recettes.

Les interventions de guichet financées par l'État

Il s'agit de dépenses non discrétionnaires, dont les droits sont automatiques (ouverts) pour leurs bénéficiaires finaux, qui sont généralement des ménages. Elles obéissent également, dans la plupart des cas, à des règles d'indexation annuelle.

Il convient de souligner que seules sont ici retracées les dépenses budgétaires de l'État ; or, les dépenses fiscales, par exemple, répondent à la même logique de droit ouvert. On peut donner plusieurs exemples de dotations budgétaires répondant aux critères exposés plus haut :

- les minima sociaux qui sont financés par l'État : allocation adultes handicapés (AAH – 5,3 Md€), allocation parent isolé (API – 0,9 Md€) ;
- les aides au logement (APL et ALS – 5 Md€) ;
- les prestations versées aux anciens combattants (3,5 Md€) ;
- les bourses scolaires (0,7 Md€) et universitaires (1,3 Md€) ;
- les exonérations de charges spécifiques, géographiques ou sectorielles (1,2 Md€), au profit d'entreprises ou d'autres structures collectives ;
- certains dispositifs d'aide à l'emploi, comme par exemple les contrats en alternance (1,3 Md€) ;
- les primes d'épargne logement versées par l'État (1,1 Md€) ;
- les subventions de l'État au fonds de solidarité (1,1 Md€), qui finance des dispositifs spécifiques en matière de politique de l'emploi, au bénéfice de personnes ne pouvant prétendre à l'assurance chômage (ASS, AER, ATA, etc.).

Cette liste montre le caractère hétérogène de ces dépenses, dont le point commun est néanmoins une forte rigidité à court terme et une dynamique dictée par l'évolution de paramètres exogènes à l'action de l'État, au moins à court terme (croissance, taux de chômage, démographie des populations concernées, etc.).

Les réformes permettant de maîtriser ces dépenses, dont le poids est considérable, doivent en priorité avoir pour objet :

- de supprimer certaines interventions dont les principes sont contraire à la logique économique, comme par exemple les dispositifs de préretraites ;
- de limiter les effets d'aubaine qui s'attachent à tout mécanisme de guichet, notamment lorsque les bénéficiaires sont trop largement définis ou ne correspondent pas (ou plus) au public cible théorique ;
- de responsabiliser les bénéficiaires des aides, par exemple en instaurant des formes de tickets modérateurs ;
- de contingenter certaines aides de ce type, pour assurer leur soutenabilité budgétaire.

Les autres interventions de l'État

Ces dépenses sont également de nature hétérogène, mais présentent un caractère discrétionnaire plus affirmé, permettant un pilotage annuel plus aisé.

Néanmoins, certaines d'entre elles se rapprochent, par leur logique, des dépenses de guichet : c'est le cas, par exemple, d'une grande partie des dépenses d'intervention agricole nationales (lesquelles s'élèvent à environ 1,6 Md€) ou encore de certaines dépenses d'aide publique au développement (APD), qui atteignent 2,8 Md€ au total.

Les autres dépenses d'intervention de l'État sont réparties dans de très nombreux secteurs, parmi lesquels :

- l'emploi (5,5 Md€), notamment le financement par l'État des contrats aidés ;
- les transports (3,8 Md€), essentiellement via le financement par l'État du secteur ferroviaire (désendettement du secteur : 1,4 Md€ ; subventions à RFF : 2,1 Md€), en application de conventions signées avec les établissements concernés ;
- les politiques de solidarité (2,6 Md€ hors minima sociaux) pour lesquelles l'intervention de l'État prend des formes diverses (prises en charge de personnes vulnérables, subventions aux établissements spécialisés d'aide au travail – ESAT, aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale – CHRS, et aux centres d'accueil des demandeurs d'asile – CADA) ;
- le secteur de la ville et du logement (2 Md€ hors aides personnelles), via les différentes aides à la pierre (logement social, aides aux bailleurs privés, rénovation urbaine, interventions sociales de la politique de la ville) ;
- la culture (0,8 Md€).

Les dépenses d'intervention sont donc très diverses ; par ailleurs, elles sont souvent mises en œuvre *in fine* par des opérateurs de l'État et peuvent, le cas échéant, présenter un caractère contractualisé.

Les leviers d'action sur ces dépenses sont également nombreux :

- comme pour les dépenses de guichet, le ciblage des bénéficiaires est le principal outil permettant de limiter d'éventuels effets d'aubaine ;
- la concentration de l'intervention sur un nombre plus réduit d'acteurs peut permettre de limiter le saupoudrage des interventions, quand celles-ci apparaissent trop dispersées ;
- des exigences de contreparties plus systématiques, en terme de performance

par exemple, peuvent également améliorer l'efficacité de l'intervention de l'État ;

- la suppression de dispositifs redondants, en retenant le principe d'un seul instrument par objectif, est aussi une façon d'améliorer la lisibilité de l'action de l'État et de réduire la dépense.

Les subventions pour charges de service public aux opérateurs

Cette dépense dépasse aujourd'hui 16 Md€, du fait du développement de nombreux opérateurs destinés à mettre en œuvre les politiques publiques de l'État.

Les crédits ouverts dans la loi de finances pour 2007 à ce titre financent à la fois les dépenses de personnel, le fonctionnement courant et le « petit investissement » (immobilier pour l'essentiel) des opérateurs. Les dépenses d'intervention qu'ils gèrent entrent dans la catégorie précédente quand elles sont financées depuis le budget de l'État, elles peuvent également l'être par des taxes affectées, non retracées directement dans le budget.

Les subventions pour charges de service public bénéficient à un très grand nombre d'opérateurs (plus de 650), répartis dans l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État. Néanmoins, les masses financières sont relativement concentrées, notamment sur le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (les universités et les établissements de recherche sont en effet des opérateurs de l'État), qui bénéficie de plus de 60 % de ce type de subventions (9,4 Md€), sur le service public de l'emploi (ANPE, AFPA - 1,8 Md€) ou encore sur la culture (1 Md€).

Les subventions pour charges de service public financent des dépenses d'appareil productif : ainsi, on peut estimer que les opérateurs principaux de l'État consacrent 46 % de leurs budgets à des dépenses de personnel. Comme pour l'État, les leviers d'action sur cette dépense passent essentiellement par la rationalisation des structures et la

recherche de gains de productivité ; ces leviers d'action peuvent trouver une traduction, pour ce qui concerne les opérateurs, dans le cadre de contrats de performance entre les établissements et leur tutelle, voire par l'application aux opérateurs de règles que l'État se fixe à lui-même (par exemple, le non-remplacement d'un agent sur deux partant en retraite). Les opérateurs de l'État font l'objet d'un « jaune » annexé au projet de loi de finances qui détaille leurs ressources et leurs dépenses.

Les dépenses de fonctionnement courant de l'État

Ces dépenses couvrent le fonctionnement courant des services de l'État, hors rémunération des fonctionnaires (*cf. supra*).

Au-delà de dépenses qui se retrouvent dans tous les ministères (immobilier, eau, électricité, frais de déplacement, etc.), une part substantielle correspond à des logiques « métiers » particulières : ainsi, sur 17,1 Md€ de dépenses, plus de la moitié est consacrée au fonctionnement du ministère de la Défense (7,4 Md€) et à la politique de sécurité (police - gendarmerie : 1,8 Md€) et correspond, pour une large part, à des activités très spécifiques. Il en va de même pour les dépenses de fonctionnement consacrées à la sécurité civile ou à l'administration pénitentiaire, par exemple.

Pour les dépenses de fonctionnement classiques, communes à l'ensemble des ministères, les leviers d'action reposent sur la rationalisation et la réduction du nombre des structures, la mutualisation des moyens, le recours à des marchés globalisés le plus souvent nationaux (achats), l'application de ratios d'efficacité et bien évidemment la réduction des effectifs, puisqu'il s'agit pour une grande part de coûts directement liés aux agents.

Pour les dépenses répondant à une logique métier, outre l'adéquation des moyens aux effectifs, la réduction des coûts passe par une action sur le niveau et la nature des

équipements (harmonisation des spécifications par exemple).

Les investissements de l'État

Les dépenses d'investissement sont particulièrement concentrées sur le secteur de la défense (10,3 Md€, soit plus des trois quarts des investissements réalisés par l'État). La maîtrise des dépenses d'investissement de l'État ne peut donc faire l'économie d'une réflexion de fond sur le format et l'équipement de notre armée, engagée dans le cadre du « Livre blanc ».

Les autres secteurs d'investissement direct de l'État sont la sécurité (0,8 Md€), l'administration pénitentiaire et judiciaire (0,4 Md€) et les transports (0,4 Md€). Néanmoins, une part importante des investissements est aujourd'hui réalisée par des opérateurs de l'État : c'est le cas par exemple de l'Agence de financement des infrastructures de transport ferroviaire (Afitf), ou de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

En dehors du cas particulier de la défense, les leviers d'action en matière d'investissement reposent essentiellement sur le renforcement de la sélection des projets financés, dans le cadre de calculs de rentabilité socio-économique (*cf. supra*).

Un point sur les dépenses des administrations de Sécurité sociale

Les dépenses des administrations de Sécurité sociale sont très majoritairement composées de prestations sociales (à 78 %) ; les dépenses de fonctionnement représentent 19 % du total.

La question de la maîtrise des dépenses des administrations sociales suppose d'établir une distinction entre ce qui relève d'une logique d'ouverture de droits (prestations sociales) et ce qui relève d'une logique d'appareil de production (établissements de santé, établissements médico-sociaux, gestion administrative des organismes de Sécurité sociale).

Le champ des prestations

Les dépenses de prestations des administrations de Sécurité sociale répondent à des droits objectifs définis par les lois ou règlements. Ainsi, l'évolution des dépenses est tout d'abord conditionnée par les ajustements du champ couvert par les prestations publiques : prise en compte par le législateur de certains nouveaux besoins collectifs, révision du taux de prise en charge de certaines dépenses au vu de critères sanitaires et d'efficacité, évolution des priorités d'allocation de l'argent public dans le cadre de choix d'efficacité, etc.

L'évolution de ces dépenses, à droit constant, est, en deuxième lieu, conditionnée par des facteurs d'ordre démographique (natalité, vieillissement).

Cette évolution est également liée, bien sûr, aux changements des comportements des acteurs : pratiques des professionnels de santé, comportements des patients en matière de risque maladie, ou des salariés et des employeurs en matière de départs à la retraite... La maîtrise des dépenses sociales passe nécessairement, dans ces conditions, par des efforts de rationalisation des comportements de l'ensemble des acteurs (maî-

trise médicalisée des dépenses de santé, responsabilisation des assurés dans l'accès aux soins, lutte contre les fraudes, incitation au retour à l'emploi en matière de politique de l'emploi et d'insertion sociale, etc.).

Les pouvoirs publics peuvent être amenés à prendre en compte les effets de la démographie sur l'évolution des droits à prestations, lorsque l'évolution des dépenses n'est pas soutenable au regard de l'équilibre financier des régimes à caractère assurantiel. Les effets du vieillissement sur les régimes de retraite rendent par exemple nécessaire l'adaptation des droits à pension des assurés.

Face à ces phénomènes, aux problèmes de déséquilibres financiers et à la nécessaire recherche d'efficacité des politiques publiques en matière sociale, le législateur et le Gouvernement ont créé des instances d'analyse et d'aide à la décision (conseil d'orientation des retraites, haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie et conseil d'orientation pour l'emploi), chargées notamment d'établir des diagnostics de moyen et long terme sur l'efficacité des politiques publiques et sur la soutenabilité financière des régimes.

L'appareil productif : établissements de santé et établissements médico-sociaux, gestion administrative des organismes de Sécurité sociale

Établissements de santé et médico-sociaux

Pour ces établissements, la masse salariale constitue les deux tiers des dépenses de fonctionnement.

Structure des dépenses de fonctionnement
des établissements publics de santé :

Charges de fonctionnement	Md€	%
Personnel	34,9	66%
Médicaments et dispositifs	8,4	16%
Charges générales	5,6	11%
Charges financières et provisions	3,7	7%
Total	52,5	100%

Données : direction générale de la Comptabilité publique (DGCP), hors unités de soins de longue durée et budgets annexes.

La maîtrise des dépenses du secteur peut dès lors trouver deux points d'appui :

- la recherche de l'efficience ;
 - l'évolution des structures.
- l'organisation des services d'imagerie ;
 - la mise en œuvre de la comptabilité analytique dans les hôpitaux et cliniques ;
 - l'utilisation des plateaux techniques chirurgicaux.

La recherche de l'efficience

Les travaux conduits par la mission nationale d'expertise et d'audit hospitalier (MEAH) ont permis de mettre en évidence la possibilité de gains d'efficience dans les établissements de santé.

Mise en place en mai 2003, dans le cadre du plan « Hôpital 2007 », la MEAH est constituée d'une équipe nationale restreinte et de correspondants régionaux. Elle conduit avec des établissements volontaires des audits organisationnels et définit des « modèles » d'organisation et des supports méthodologiques.

Ses travaux ont récemment porté sur :

- le temps d'attente aux urgences ;
- l'organisation des services de radiothérapie ;
- le temps de travail des médecins et l'organisation des services ;
- les achats dans les hôpitaux et cliniques ;

L'évolution des structures

Le nombre des départs à la retraite au sein des établissements de santé sera élevé dans les prochaines années.

Hors personnels médicaux, la fonction publique hospitalière (FPH) compte 920 000 agents dont 840 000 dans les hôpitaux et 80 000 dans les établissements sociaux ou médico-sociaux. 50% de ces personnels devraient partir à la retraite dans les cinq ans à venir.

Les personnels médicaux sont concernés par un phénomène similaire.

Dans ce contexte démographique, une réflexion doit être engagée sur les mutualisations possibles entre établissements et sur la conversion de structures d'hospitalisation classique en structures d'aval ou d'hébergement pour personnes âgées, afin de mieux répondre aux besoins d'une population vieillissante. Il importe, plus largement, de viser l'organisation de l'offre de soins la

plus efficiente possible entre les établissements publics et privés et le secteur libéral, tout comme la conformité de l'offre avec les exigences de qualité et de sécurité.

La gestion administrative des organismes de Sécurité sociale

Les dépenses de gestion administrative des caisses de sécurité sociale du régime général représentent environ 11,4 Md€, la masse salariale constituant le principal déterminant de la dépense. La maîtrise de ces dépenses passe avant tout, depuis les ordonnances du 24 avril 1996, par des conventions d'objectif et de gestion (COG) conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de Sécurité sociale.

Ces conventions permettent de formaliser dans un document contractuel la délégation de gestion du service public de la Sécurité sociale aux organismes gestionnaires, de clarifier les responsabilités respectives et d'introduire une démarche objectifs-résultats. Elles constituent un levier de modernisation et d'amélioration de la performance de la Sécurité sociale. La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés s'est par exemple engagée dans la dernière COG 2006-2009 à réduire ses effectifs de 4 500 ETP sur la durée du contrat.

Les leviers d'action : agir sur la gouvernance du système

Vers un pilotage des finances publiques globalisé incluant toutes les administrations publiques

Compte tenu du nombre et de la diversité des administrations publiques, ainsi que des moyens d'action parfois limités de l'État, il est nécessaire, pour maîtriser la dépense publique de façon substantielle et durable, d'associer l'ensemble des acteurs publics, tout en prenant en compte les spécificités de chacun.

Sous la précédente législature, deux instances de concertation ont été créées dans ce but : la conférence nationale et le conseil d'orientation des finances publiques. Le nouveau Gouvernement a souhaité pérenniser cette démarche de pilotage global et aller plus loin en créant un ministère chargé à la fois du budget de l'État, des comptes publics et de la fonction publique. Il s'agit là d'un changement majeur par rapport aux organisations gouvernementales précédentes.

Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique est responsable à la fois de la préparation de la loi de finances, en liaison avec le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, et, en liaison avec les ministres chargés de la Santé et de la Solidarité, de celle de la loi de financement de la sécurité sociale. Il est également chargé, en liaison avec le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, de l'élaboration et de la mise en œuvre des règles relatives aux finances locales. Il dispose ainsi de l'information, mais aussi de la vision et de la capacité d'action globales nécessaires pour concilier objectifs globaux de finances publiques (déficit, dette) et objectifs par sous-secteurs (taux d'évolution des dépenses, répartition des recettes entre sous-secteurs, etc.). Le ministère intègre fonction publique et comptes publics, afin d'assurer une meilleure articulation entre

cadre budgétaire, décisions en matière de politique salariale toutes fonctions publiques confondues, et flux de financement entre administrations.

La création de ce ministère a d'ores et déjà permis d'apurer la dette de l'État envers le régime général, qui opacifiait les relations entre les deux entités.

L'amélioration du pilotage des dépenses publiques par la dépense

Les dépenses de l'État sont encadrées par une norme de dépense qui fixe chaque année, indépendamment de la conjoncture, un taux d'évolution des dépenses du budget général. Un tel outil permet de ne pas augmenter les dépenses en haut de cycle, quand les recettes sont plus importantes grâce à la croissance économique. L'assainissement budgétaire peut ainsi être maximisé par la déconnexion des dépenses et des recettes. Cette norme a été respectée depuis 2003 (évolution au même rythme que l'inflation et même un point en-deçà en 2007).

Dans le même esprit, les dépenses d'assurance maladie sont encadrées par un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam)³⁶, voté chaque année par le Parlement. La réforme de l'assurance maladie inscrite dans la loi du 13 août 2004 a en outre institué un comité d'alerte chargé de notifier au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie tout risque sérieux de dépassement de l'Ondam. Le comité d'alerte a ainsi notifié en 2007 un risque de dépassement de plus de 2 Md€, et des mesures correctrices ont été prises.

³⁶ - Plus précisément, la notification doit intervenir lorsque l'objectif de dépense de l'année risque d'être dépassé de plus de 0,75 %.

Sur le secteur de l'État, la révision de la Lolf en 2005 a introduit de façon complémentaire une règle d'affectation des surplus de recettes (article 34) : il doit en effet être précisé dès la loi de finances les modalités selon lesquelles seront utilisés les éventuels surplus de recettes qui pourraient apparaître en cours d'année par rapport à la prévision de la LFI. En 2006 et 2007, et à nouveau dans le PLF 2008, il a été décidé que l'intégralité de ces surplus serait affectée au désendettement. Ainsi en 2006, plus de 10 Md€ de surplus de recettes fiscales ont permis de réduire le déficit budgétaire à due concurrence.

Le nouveau Gouvernement a décidé de renforcer l'outil de pilotage que constitue la norme de dépenses de l'État en l'élargissant aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, et aux affectations de recettes à des opérateurs. Ce faisant, le périmètre de la norme est accru de plus de 20 %, se rapprochant ainsi du périmètre retenu en comptabilité nationale et dans le cadre européen (*voir encadré page 22*).

4. Perspectives 2007-2008

En 2007, la progression en volume des dépenses des administrations publiques resterait pratiquement stable à 2 % contre 2,1 % en 2006. Le ralentissement serait sensiblement plus marqué en 2008, l'évolution en volume de la dépense publique s'établissant à 1,4%. Cette inflexion significative du rythme d'évolution de la dépense traduirait notamment l'élargissement du périmètre de la norme de dépense appliquée au budget de l'État (notamment aux prélèvements sur recettes) et, dans le domaine social, une action résolue sur la dynamique des dépenses de santé. Le poids des dépenses publiques dans le PIB, qui a atteint 53,4 % en 2006, serait ainsi ramené à 52,6 % en 2008.

En 2007, les dépenses publiques progresseraient de 2 % en volume, marquant un léger fléchissement par rapport à 2006

En 2007, comme chaque année depuis 2003, le plafond global de dépenses du budget général de l'État voté par le Parlement sera respecté en exécution. Ce respect est permis par le dispositif de mise en réserve, annoncé par le Gouvernement dès le stade du PLF, conformément à l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, en 2007, un taux de mise en réserve de 0,15 % sur les crédits du titre 2³⁷ (en légère hausse par rapport à 2006) et de 5 % sur les autres titres a été mis en place, devant permettre de faire face aux imprévus de l'année sans dépasser le plafond global des dépenses.

Pour la cinquième année consécutive, l'État réalise ainsi un effort important de maîtrise des dépenses du budget général : celles-ci devraient baisser de 0,5 % en volume à champ constant 2007³⁸. Elles seraient

légèrement plus dynamiques en comptabilité nationale³⁹, notamment à cause de la comptabilisation des charges d'intérêts en droits constatés et des cotisations sociales imputées de l'État employeur. Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (Odac) croîtraient à environ 1 %⁴⁰.

Les dépenses des administrations de Sécurité sociale (Asso) connaîtraient un ressaut en volume en 2007 (+ 3 % après + 1,5 % en 2006). Plusieurs facteurs expliquent cette évolution :

- d'une part, les prestations d'assurance vieillesse – comme les allocations familiales – ont bénéficié d'une revalorisation de 1,8 % au 1^{er} janvier 2007. L'inflation ayant été surestimée en 2007 (elle devrait atteindre en moyenne annuelle +1,3 %), le pouvoir d'achat des prestations en est augmenté d'autant ;
- par ailleurs, le nombre des retraités augmente avec l'arrivée des classes pleines de l'après-guerre à l'âge de la retraite ;
- les dépenses entrant dans le champ de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) accélèrent en 2007 (+ 4,1 %) par rapport à 2006 (+ 3,1 %), les mesures prises depuis juillet ne produisant leurs pleins effets qu'en 2008.

Les dépenses des **collectivités territoriales (Apul)** croîtraient, en volume, en 2007, à un rythme moins soutenu qu'en 2006 (+ 3,4 % après + 4,4 %). Cette évolution résulterait d'abord de l'impact du cycle électoral communal qui devrait se traduire par un ralentissement significatif de l'investissement local (+ 4,6 % en 2007 contre

sur une prévision d'inflation de 1,8 %, aujourd'hui revue à la baisse à 1,3 %. Dans ces conditions, la diminution en volume des dépenses du budget général (constatée ex post) devrait s'élever à 0,5 %.

39 - 0,8 % en volume hors opération exceptionnelle et à champ constant.

40 - Hors opération exceptionnelle et à champ constant.

37 - Masse salariale.

38 - La loi de finances initiale prévoyait en effet (ex ante) une baisse de 1% en volume, mais cet objectif était fondé

+ 10,2 % en 2006). Par ailleurs les dépenses sociales ralentiraient (en ligne avec l'inflexion des dépenses consacrées au RMI du fait de l'amélioration du marché de l'emploi).

En 2008, la progression de la dépense publique s'inscrit en nette rupture par rapport aux évolutions passées, résultat des mesures mises en œuvre et aussi des réformes engagées pour améliorer la gouvernance de notre système

En 2008, le ralentissement des dépenses publiques, avec une croissance en volume de +1,4 %, serait très sensible. Cette évolution traduit aussi bien l'effort de maîtrise des dépenses d'assurance maladie qu'un meilleur pilotage des dépenses de l'État.

Le pilotage des dépenses de l'État est encore amélioré, grâce à la mise en place d'une « norme élargie ».

Les dépenses de l'État, prises en compte selon un périmètre élargi, devraient progresser au même rythme que l'inflation. Pour augmenter l'impact de l'outil que constitue la norme d'évolution des dépenses, **le Gouvernement a décidé de le renforcer en élargissant son périmètre aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi qu'aux taxes affectées à des opérateurs (voir charte de budgétisation en annexe) :**

- **l'élargissement aux prélèvements sur recettes** permet de rapprocher le périmètre pris en compte de celui de la dépense en comptabilité nationale ;
- **la prise en compte des taxes nouvellement affectées à des opérateurs de l'État, lorsqu'elles se substituent à de la dépense budgétaire**, permet de prendre en compte la réalité de l'impact de ces choix sur le niveau d'ensemble de la dépense publique.

Cette définition se rapproche ainsi de la notion de dépense en comptabilité nationale. Calculées sous cette nouvelle norme, de LFI à LFI, les dépenses de l'État sur la période 1999-2006 ont progressé à un rythme de 1,1 % en volume, et encore de 0,2 % en 2007.

Par conséquent, le « zéro volume » sur la norme élargie que se fixe le nouveau Gouvernement à partir de 2008 constitue un progrès substantiel dans la discipline de maîtrise de la dépense.

Tenir cet objectif suppose un effort sans précédent sur le budget de l'État, sans renoncer aux dépenses qui favorisent la croissance future. Les dynamiques héritées du passé rendent en effet cet objectif très ambitieux.

En LFI 2007, les dépenses de l'État selon le nouveau périmètre s'élevaient à 335 Md€. Par conséquent, l'application d'une norme « zéro volume » sur ce périmètre permet de dégager une marge de 5,5 Md€, dont la majeure partie est en fait d'ores et déjà préemptée par des dynamiques héritées du passé :

- **les pensions augmentent de 2 Md€** en PLF 2008 par rapport à la LFI 2007. Cette dynamique importante s'explique notamment par l'arrivée à la retraite de cohortes nombreuses de fonctionnaires, nés pendant les années du *baby-boom* ;
- **la charge de la dette augmente de 1,6 Md€** en PLF 2008 par rapport à la LFI 2007, du fait de la remontée des taux et, à la marge (0,1 Md€), de la reprise de la dette de Charbonnages de France ;
- **les dotations de l'État au titre des dispositifs gérés par les organismes sociaux** (par exemple aide médicale d'État, allocation parent isolé ou allocation adulte handicapé) augmentent de 1,2 Md€ en PLF 2008 par rapport à la LFI 2007. Le Gouvernement s'est en effet attaché à améliorer la budgétisation dans le PLF, pour éviter la reconstitution d'une dette de l'État envers la Sécurité sociale, après

avoir apuré en 2007 le stock constaté au 31 décembre 2006. L'État prendra des dispositions pour s'assurer que les dotations destinées à ces dispositifs soient effectivement versées et non consacrées à un autre objet en fonction des aléas de l'exécution budgétaire.

Au total, la quasi-totalité de la marge disponible est d'ores et déjà préemptée par la dynamique des dépenses héritées du passé, si bien que les autres dépenses devront en réalité être quasi stables en valeur.

Pour y parvenir, le projet de loi de finances comporte des mesures ambitieuses de réduction de l'emploi public et des réformes structurelles. Pour autant, le Gouvernement assure le financement de ses priorités, en particulier les dépenses d'avenir.

Le projet de loi de finances combine mesures d'économies et réformes de structure qui jouent sur la durée...

La contribution à une discipline collective sur la dépense publique

Comme l'illustrent les développements de la 1^{re} partie de ce rapport, la maîtrise de la dépense publique est l'affaire de toutes les administrations publiques ; l'ajustement doit être équitablement partagé. C'est dans cet esprit que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales seront dorénavant indexés sur la seule inflation (et non plus sur l'inflation augmentée d'un tiers de la croissance en volume, comme précédemment), afin de mettre en cohérence l'évolution de ces concours et l'évolution que l'État s'impose pour ses propres dépenses. Tout en garantissant le « pouvoir d'achat » global des collectivités territoriales et en permettant de poursuivre l'effort de solidarité en faveur des plus défavorisées d'entre elles, cela permet de les associer les collectivités territoriales au nécessaire redressement de nos finances publiques dans leur ensemble. La maîtrise des dépenses des collectivités locales

sera également facilitée par leur meilleure association par l'État aux décisions qui les concernent, au sein de la conférence nationale des exécutifs.

La réduction des effectifs

Les suppressions nettes d'emplois atteindront globalement 22 791 équivalents temps plein (22 921 si l'on prend en compte les budgets annexes) en 2008, ce qui permet de réaliser une économie de 458 M€ dès 2008 et de 716 M€ en année pleine. Ces efforts de diminution des effectifs s'accompagneront de l'attribution aux fonctionnaires des ministères concernés de la moitié des gains de productivité ainsi dégagés.

Les suppressions d'emplois opérées s'appuient sur les gains de productivité attendus et les réformes structurelles identifiées dans l'organisation interne et les modes d'action des ministères.

Ainsi, à l'Éducation nationale, la baisse de 11 200 agents (soit le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur trois) s'accompagne d'un maintien du taux d'encadrement des élèves. L'évolution des effectifs enseignants sera en effet pilotée en fonction de celle du nombre d'élèves (hausse dans le premier degré, décroissance dans le second). Au total, une meilleure organisation doit permettre de poursuivre la baisse du pourcentage d'heures d'enseignement non assurées : l'objectif fixé dans le projet annuel de performances est de 5,4 % en 2008, contre 6,6 % en 2006.

De même, les 2 600 suppressions nettes au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique seront obtenues grâce à l'amélioration de la productivité des directions à réseaux, rendue possible par les progrès technologiques (1 400 suppressions nettes à la direction générale des Impôts, 1 000 à la direction générale de la Comptabilité publique et 200 à la direction générale des Douanes et Droits indirects).

Effort de réduction des effectifs par ministère ou budget annexe
en équivalents temps plein

Ministère ou budget annexe	Plafond des autorisations d'emploi en LFI 2007	Suppressions nettes PLF 2008	%
Publications officielles et information administrative	1 032	-24	-2,3%
Budget, comptes publics et fonction publique	153 168	-2 625	-1,7%
Agriculture et pêche	38 253	-575	-1,5%
Santé, jeunesse et sports	7 292	-107	-1,5%
Défense	436 994	-6 037	-1,4%
Économie, finances et emploi	16 402	-205	-1,2%
Écologie, développement et aménagement durables	96 627	-1 192	-1,2%
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	192 744	-2 306	-1,2%
Éducation nationale	1 044 980	-11 200	-1,1%
Contrôle et exploitation aériens	11 287	-106	-0,9%
Culture et communication	12 137	-106	-0,9%
Travail, relations sociales et solidarité	25 518	-183	-0,7%
Affaires étrangères et européennes	16 463	-118	-0,7%
Services du premier ministre	2 604	-1	0,0%
Enseignement supérieur et recherche	147 636	0	0,0%
Conseil et contrôle de l'État	4 911	49	1,0%
Justice	72 023	1 615	2,2%
Logement et ville	3 088	100	3,2%
Immigration, intégration, identité nationale et codéveloppement	0	100	–
TOTAL	2 283 159	-22 921	-1,0%

Crédits de paiement consacrés aux dépenses d'avenir

En milliards d'euros	LFI 2007	PLF 2008
Investissement (hors équipement militaire)	12,4	13,0
Effort en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur	24,3	26,0
dépenses directes de l'État	21,3	22,3
dépenses indirectes de l'État		
dépenses fiscales (CIR essentiellement)	2,1	2,5
via les opérateurs de l'État (ANR, Oséo-Anvar)	1,0	1,2

... et le financement des priorités du Gouvernement

L'effort porte de manière prioritaire sur les dépenses d'avenir, au premier titre les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche (+1,8 Md€). En y ajoutant les dépenses d'investissement, ce sont au total 39 Md€ (*cf. tableau page 54*) qui sont alloués à ces dépenses, soit une croissance de plus de 6 %, près de quatre fois plus importante que la moyenne des dépenses du budget.

De plus, le budget de la Justice augmente de 4,6 % dans le PLF 2008 par rapport à la LFI 2007.

Le respect de l'objectif de dépense publique suppose une mobilisation de l'ensemble des acteurs.

Les dépenses sociales ralentiraient en euros constants en 2008 (+ 1,6 %). L'Ondam devrait en particulier ralentir, à 2,8 % en euros courants, soit seulement 1,2 % en euros constants. Plusieurs leviers de rationalisation de la dépense de santé sont mobilisés pour atteindre cet objectif, parmi lesquels les mesures prises à la suite du comité d'alerte (1,2 Md€ en année pleine : 0,8 Md€ en 2008 qui s'ajoutent à 0,4 Md€ en 2007) et les actions de maîtrise médicalisée adoptées par les partenaires conventionnels (0,6 Md€ en 2008).

Ces dispositions sont complétées dans le PLFSS 2008 par l'instauration d'une franchise sur les boîtes de médicaments, les actes paramédicaux et les transports sanitaires (0,85 Md€), ainsi que par d'autres mesures d'optimisation de la dépense, notamment le passage à 100 % de tarification à l'activité dans les hôpitaux publics, le renforcement de la maîtrise de la dépense de transport sanitaire,... Par ailleurs, compte tenu d'une évolution de l'inflation plus faible qu'attendu en 2007 (+ 1,3 % contre + 1,8 %), les règles d'indexation entraînent un ralentissement de la progression en valeur des prestations vieillesse et famille en 2008.

Les dépenses des administrations locales progresseraient, en volume, à un rythme plus lent (+ 1,7 %) qu'en 2007 (+ 3,4 %). Année des élections municipales, 2008 verrait l'investissement local ainsi ralentir encore plus fortement qu'en 2007 (+ 2,9 % en 2008 contre + 4,6 % en 2007). De plus, les collectivités locales seront davantage associées, grâce à la conférence nationale des exécutifs, aux décisions de l'État qui peuvent avoir un impact financier sur leurs comptes, notamment les réglementations liées à la sécurité ou à l'environnement, ce qui facilitera la maîtrise de leurs dépenses.

La « partition » de la dépense publique en 2007 et 2008

Sur les deux années, les administrations de Sécurité sociale resteraient les premiers contributeurs à l'accroissement de la dépense. Tout en se maintenant au second rang, les administrations territoriales y prendraient une part moins importante après leur contribution très élevée de 2006.

Contributions à la croissance en volume de la dépense publique
(hors transferts, à champ constant glissant)

	2006	2007	2008
Croissance de la dépense publique (en volume, en %)	2,1 %	2,0 %	1,4 %
contribution des Apuc	0,3	0,4	0,2
contribution des Apul	0,9	0,4	0,3
contribution des Asso	0,9	1,3	0,8

Le poids des administrations publiques centrales (Apuc soit État+Odac) dans la croissance de la dépense publique connaîtrait une légère hausse en 2007 avant de diminuer plus nettement en 2008. En 2007, le dynamisme des charges d'intérêt (en comptabilité nationale), la montée en charge de l'Anru et de l'Afitf, et la revalorisation de 2,8 % des allocations logement versées par le Fnal expliquent ce léger ressaut. En 2008, l'effort de maîtrise des dépenses de l'État serait plus marqué. Sa contribution resterait toutefois positive, à cause des modalités de traitement en comptabilité nationale des charges inéluctables que sont les pensions et le service de la dette.

La contribution des administrations publiques locales serait plus modérée en 2007 et 2008 qu'en 2006. Ceci traduit essentiellement le cycle électoral des communes qui induit un ralentissement significatif de l'investissement local.

La contribution des administrations sociales présente enfin un profil heurté de 2006 à 2008. L'accélération observée en 2007 s'explique pour 0,2 point par la croissance de l'Ondam (4,1 % en 2007 contre 3,1 % en 2006). L'évolution des prestations vieillesse contribue également pour 0,2 point à la croissance du poids des administrations sociales dans la progression des dépenses publiques.

En 2008, les effets attendus des mesures du comité d'alerte, de la mise en place de la franchise médicale, et des mesures inscrites dans le PLFSS conduisent à anticiper un ralentissement marqué de l'Ondam, qui réduirait la contribution des Asso de 0,2 point par rapport à 2007. Le ralentissement des prestations vieillesse (en vertu de la règle d'indexation des prestations) contribue également à la baisse du poids des administrations sociales dans l'évolution de la dépense publique.

Annexe 1

Charte de budgétisation de l'État - PLF 2008

INTRODUCTION

La maîtrise des finances publiques impose de fixer des règles de pilotage adaptées à chacun des acteurs de la dépense publique. En ce qui concerne l'État, les gouvernements se sont fixés depuis plusieurs années une règle simple : les dépenses, votées chaque année dans le cadre de la loi de finances initiale, sont soumises à une règle de progression annuelle, généralement exprimée en volume (c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation prévisionnelle retenue dans le projet de loi de finances), fixée indépendamment du niveau des recettes : la « norme de dépense ».

Afin de mesurer l'évolution de la dépense d'une année sur l'autre, il convient de neutraliser les modifications de périmètre qui affectent les dépenses de l'État : chaque année, depuis le PLF pour 1999, ces modifications de périmètre sont présentées dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances. Elles permettent de définir le montant des dépenses du budget selon le périmètre de l'année précédente : ainsi sont neutralisées, par exemple, les dépenses transférées et compensées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation.

Il convient également de définir précisément le périmètre de dépenses sur lequel l'évolution est appréciée. Jusqu'à présent, la norme de dépenses était limitée aux dépenses du budget général. Conformément aux préconisations de plusieurs rapports (conseil d'orientation des finances publiques, Cour des comptes), le projet de loi de finances pour 2008 propose un élargissement substantiel de la norme de dépense.

Au vu de ces évolutions, l'objet de la présente charte est double :

- préciser la notion de norme de dépense, en rappelant ses objectifs et son périmètre ;
- détailler les critères devant conduire à prendre en compte, ou non, dans le calcul de la norme de dépense, les mouvements de dépenses et de recettes entre l'État et d'autres entités, essentiellement d'autres personnes publiques.

L'élargissement de la norme de dépense et les précisions apportées dans le présent document doivent ainsi permettre d'apprécier, de manière transparente, l'évolution annuelle des dépenses de l'État.

DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE DE LA NORME DE DÉPENSE

Définition et objectif de la norme de dépense

La norme de dépense est un instrument permettant de s'assurer de la bonne maîtrise des dépenses de l'État, en déconnectant l'évolution des dépenses, fixée *ex ante* en fonction d'une trajectoire de finances publiques plus globale, de l'évolution des recettes, très sensible à la conjoncture.

Elle vise à éviter un accroissement du niveau de dépense dans les périodes de conjoncture favorable. Elle limite ainsi le caractère procyclique de l'intervention publique, dommageable à la stabilité macroéconomique comme à l'assainissement des finances publiques. Les dépenses publiques sont en effet souvent très rigides et ne peuvent s'ajuster à la baisse, du moins dans un délai suffisant, en cas de retournement conjoncturel.

Conséquences de la définition

La norme de dépense n'est pas un outil de pilotage par le solde budgétaire. Aussi, elle n'a vocation à prendre en compte que l'évolution des dépenses et non celle des recettes.

Cela conduit, notamment, à exclure du périmètre de la norme de dépense les mesures ayant pour objet de réduire les prélèvements obligatoires, qui relèvent de la stratégie fiscale de l'État au sens large : il s'agit notamment des allègements d'impôts (par exemple, les dépenses fiscales) ou de charges sociales et des remboursements et dégrèvements d'impôts.

Néanmoins, dans un souci de simplicité et de cohérence, les dépenses de l'État compensant des mesures d'allègement de prélèvements obligatoires qui sont d'ores et déjà imputées sur le budget général ou les prélèvements sur recettes (lesquelles sont incluses dans la dépense en comptabilité nationale) sont intégrées dans la norme de dépense.

Périmètre de la norme de dépense de l'État

Conformément aux orientations données à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit d'élargir le périmètre retenu pour la norme de dépense afin de renforcer son efficacité et de donner une vision plus complète des charges de l'État.

À compter de 2008, la norme de dépense est donc établie sur un périmètre comprenant :

- l'ensemble des dépenses du budget général de l'État, à l'exclusion de la mission « remboursements et dégrèvements d'impôts » ;
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, qui sont déjà comptabilisés en dépense par la comptabilité nationale et financent des dépenses réalisées par les collectivités territoriales et l'Union européenne ;
- les affectations de recettes à d'autres entités publiques décidées par l'État, qui peuvent se substituer à de la dépense budgétaire, sauf si elles visent à compenser une baisse de prélèvements obligatoires (cas des compensations à la Sécurité sociale des allègements de charges sociales) ou si elles s'accompagnent d'un transfert de dépenses (cas des transferts de fiscalité aux collectivités territoriales au titre de la décentralisation).

PRINCIPES DE LA CHARTE DE BUDGÉTISATION

La charte de budgétisation a pour objet de s’assurer que tout mouvement de dépense (ou de recette) ayant pour objet d’accroître (ou de diminuer) le niveau de la dépense publique, que ce soit directement ou indirectement, est bien pris en compte dans la norme de dépense, à la différence de mouvements pouvant être considérés comme une simple réimputation au sein du budget de l’État ou un simple transfert entre l’État et une autre entité.

Il convient d’abord d’étudier si le mouvement est, du point de vue de l’État, équilibré entre recettes et dépenses. Il faut ensuite s’assurer que seul l’impact sur les dépenses publiques est pris en compte, la norme de dépense n’ayant pas vocation à retracer les mesures concernant les recettes : ainsi par exemple, une affectation de taxe devra être prise en compte dans la norme de dépense si elle finance une dépense, et devra en être exclue si elle vise à compenser une réduction de prélèvements obligatoires.

Les règles qui suivent permettent de couvrir l’ensemble des cas de figure susceptibles d’intervenir. Elles sont par ailleurs synthétisées dans le schéma figurant en annexe.

On peut distinguer, au sein des mesures qui ont pour conséquence de modifier l’imputation des dépenses et de leur financement entre différents acteurs, trois cas de figure principaux, qui doivent ensuite être déclinés.

Mouvement en dépenses - en recettes entre l’État* et une autre entité**

1 - Les dépenses transférées sont supérieures aux recettes transférées	0 - Le mouvement est équilibré en recettes et en dépenses	2 - Les recettes transférées sont supérieures aux dépenses transférées
---	--	---

** Dans les développements suivants, l’intitulé « État » recouvre, du point de vue budgétaire, les dépenses du budget général et les deux prélèvements sur recettes, ainsi que l’ensemble des recettes du budget général.*
*** Les autres entités sont, pour l’essentiel, d’autres personnes publiques (Asso, Odac, Apul). Il peut également s’agir de personnes privées bénéficiaires de subventions ou de taxes affectées. Enfin, sont également pris en compte les mouvements avec d’autres composantes du budget de l’État non intégrées dans la norme de dépense (budgets annexes et comptes spéciaux).*

Cas central : le mouvement considéré est équilibré en recettes et en dépenses

Ces mouvements constituent des mesures de périmètre

Ils recouvrent les situations dans lesquelles soit l’État transfère à une autre entité une dépense qu’il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources permettant de la financer, soit à l’inverse inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes correspondantes. Le cas de la décentralisation est l’exemple type du premier cas de figure ; le second correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration au sein du budget général d’une taxe affectée et des dépenses correspondantes assumées auparavant par un opérateur.

Lorsqu’un transfert est globalement déséquilibré entre recettes et dépenses, la part équilibrée du transfert peut être considérée, du point de vue de la norme de dépense, comme une mesure de périmètre ; à l’inverse, la part déséquilibrée entre dans l’un des cas étudiés ci-après.

On apprécie l'équilibre du transfert l'année où il intervient. Lorsqu'il est décidé dans le cadre de la LFI N+1, le montant des dépenses et recettes transférées doit être le montant estimé pour l'année à venir (N+1) et non ceux de l'année en cours (N). On prend donc en compte la dynamique respective des dépenses et des recettes de l'année N+1.

Cas 1 : les dépenses transférées sont supérieures aux recettes transférées

Ce cas concerne à la fois la part déséquilibrée d'un transfert et bien évidemment les situations dans lesquelles seule une dépense est transférée sans transfert de recettes.

1.1 – Lorsque l'État transfère une dépense à un autre acteur sans lui transférer de ressources d'un montant équivalent, le mouvement constitue un transfert de charge. S'il concerne l'État et une autre personne morale entrant dans le champ des Apu, ce transfert de charge est neutre du point de vue des finances publiques. Du point de vue de la seule norme de dépense de l'État néanmoins, il constitue une économie.

Il convient toutefois de souligner que ce cas de figure est devenu largement théorique dans le cadre des relations entre l'État et la Sécurité sociale d'une part, entre l'État et les collectivités territoriales de l'autre, en raison de l'obligation de compensation qui s'attache, en vertu de la Constitution ou du code de la Sécurité sociale, à ce type de transfert. Il l'est également souvent, en pratique, dans le cadre des relations entre l'État et d'autres personnes morales publiques.

1.2 – Lorsque l'État se voit transférer une dépense en provenance d'une autre entité, supérieure aux recettes qu'il récupère concurremment, le mouvement impacte la norme de dépense. Il existe en effet une présomption que ce transfert de charge constate une dépense existante relevant du champ de compétence de l'État qui n'avait pas encore été intégrée dans le champ des dépenses de l'État ou, alternativement, qu'il libère une capacité de financement nouvelle au sein d'une autre entité.

Deux situations particulières doivent néanmoins être précisées :

- lorsque la dépense nouvelle a pour objet de compenser une réduction de prélèvements obligatoires affectés à une autre entité, elle n'a pas à être comptabilisée dans la norme de dépense. Toutefois, par souci de simplicité et pour assurer un suivi plus aisé de l'évolution de la norme, les dépenses budgétaires compensant des allègements de prélèvements obligatoires, une fois inscrites sur le budget de l'État, seront par la suite intégrées dans cette dernière ;
- lorsqu'une dépense préexistante est transférée à l'État, elle peut être considérée comme une mesure de périmètre n'impactant pas la norme, si aucun accroissement de la dépense publique, au sens de la comptabilité nationale, n'est ainsi engendré. Cette condition est considérée comme satisfaite si l'un des deux critères suivants est rempli :
 - l'entité qui supportait la dépense est dissoute ;
 - une modification du cadre juridique a conduit à la suppression ou la réduction, à due concurrence, d'une recette de l'entité.

Cas 2 - Les recettes transférées sont supérieures aux dépenses transférées

Ce cas concerne à la fois la part déséquilibrée d'un transfert et bien évidemment les situations dans lesquelles seule une recette est transférée.

2.1 - Lorsque l'État récupère une recette provenant d'une autre entité sans inscrire à son budget une dépense d'un même montant, la mesure améliore la norme de dépense.

Comme dans le cas 1.1, il convient de souligner que ce cas de figure est aujourd’hui théorique dans les relations entre l’État et la Sécurité sociale ou les collectivités territoriales. Dans les autres cas, par exemple lorsque l’État décide de supprimer ou réduire une taxe affectée à un opérateur, il est légitime de considérer que cette mesure s’apparente à une mesure de réduction induite de la dépense publique. Sous réserve de s’assurer que ceci correspond bien à une réduction des dépenses publiques de même ampleur.

2.2 - Lorsqu’à l’inverse l’État décide d’affecter une nouvelle recette à une autre entité sans lui transférer une charge correspondante, le montant de l’affectation est à prendre en compte dans la norme de dépense, car ce transfert induit une dépense nouvelle.

Comme précédemment, si l’affectation d’une recette nouvelle vise à compenser une mesure d’allègement de prélèvements obligatoires affectés à d’autres entités, elle n’impacte pas la norme de dépense.

Comme précédemment et par symétrie avec le cas 1.2, l’affectation de recettes nouvelles peut, dans des situations spécifiques, ne pas être prise en compte dans la norme.

Enfin, si la recette affectée n’est pas un prélèvement obligatoire, elle ne sera comptabilisée dans la norme de dépense que s’il s’agit d’une recette préexistante de l’État.

Précision n°1

Une affectation de recettes ne sera comptée dans la norme que l’année où le transfert a lieu et ne sera pas intégrée en base dans les dépenses de l’État, afin de ne pas complexifier le suivi de l’évolution du budget. Il est donc opéré une déconnection entre l’évolution du budget à périmètre constant et l’évolution de la norme de dépense, avec la relation suivante :



Précision n°2

Dans les cas de transferts déséquilibrés en recettes et en dépenses, la part équilibrée sera traitée comme une mesure de périmètre neutralisée pour l’évolution du budget à structure constante et la part déséquilibrée comme une affectation de recette impactant la norme.

Exemple : l’État affecte à un opérateur une nouvelle recette créée dans la loi de finances, dont le rendement est estimé à 80 M€ l’année de sa création. Il transfère également à cet opérateur la charge initialement supportée par le budget général de 50 M€. Il est possible de traduire budgétairement ce mouvement de deux façons :

- la première consiste à comptabiliser comme une économie les 50 M€ de moindre dépense de l’État et, parallèlement, à comptabiliser dans la norme de dépense une affectation de recette nouvelle de 80 M€. La norme de dépense est globalement impactée à hauteur de 30 M€ ;

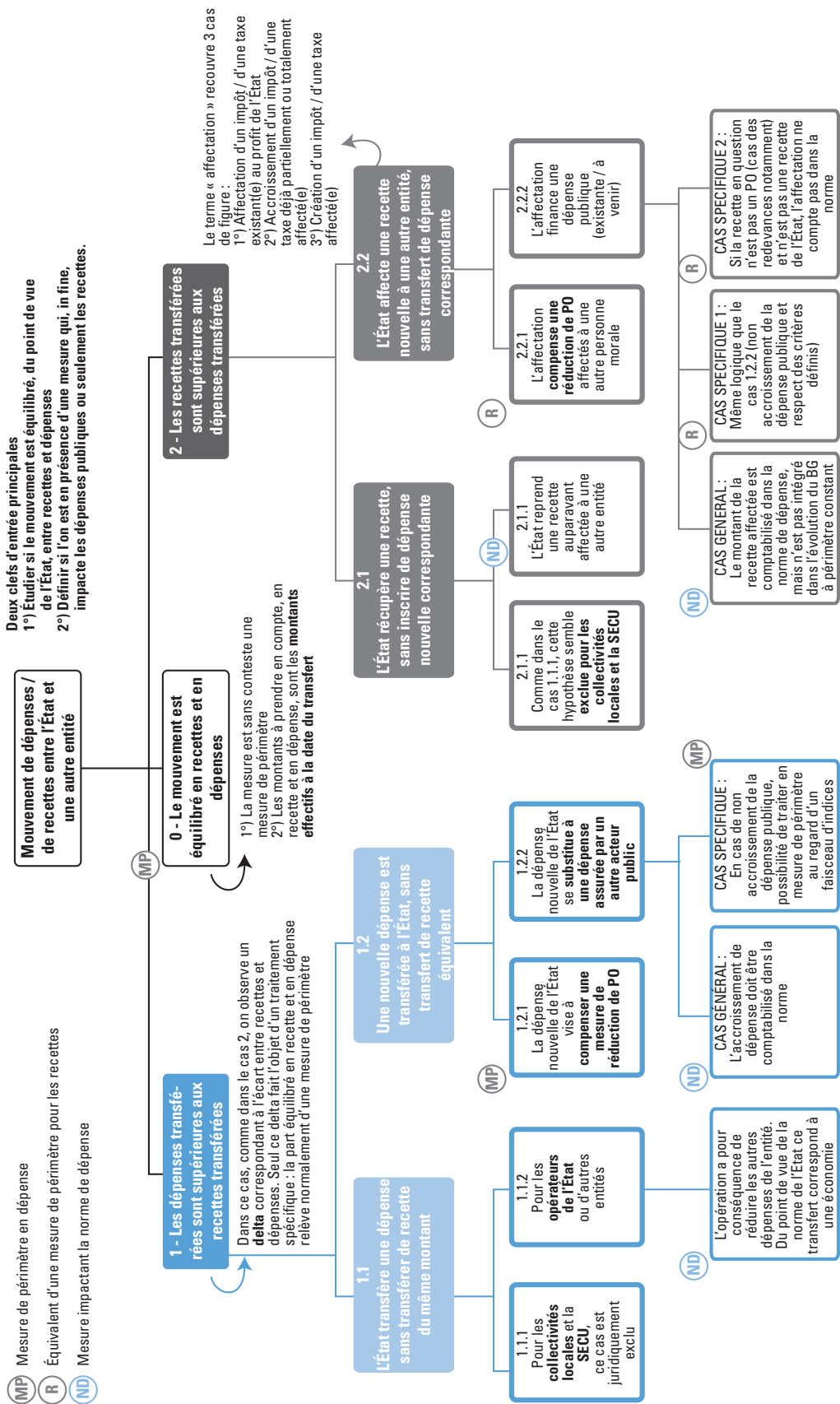
- la seconde consiste à considérer comme une mesure de périmètre la part équilibrée du transfert, soit 50 M€ : la moindre dépense de l'État est donc retraitée dans le calcul de l'évolution du budget à périmètre constant et n'est pas considérée comme une mesure d'économie améliorant la norme. La part déséquilibrée est comptée dans la norme de dépense comme une nouvelle affectation de recettes, pour un montant de 30 M€.

Ces deux options sont neutres sur la détermination de l'évolution de la norme de dépense. La seconde, préconisée par la présente charte de budgétisation, permet néanmoins de retracer plus fidèlement l'évolution réelle du budget de l'État à périmètre constant.

Précision n°3

Les mesures d'affectation décidées dans le cadre de la loi de finances sont prises en compte dans le calcul de la norme de dépense présentée dans le cadre du projet de loi de finances.

PRINCIPES DE LA CHARGE DE BUDGÉTISATION



Annexe 2

Liste des sigles

AAH	Allocation adultes handicapés
AER	Allocation équivalent retraite
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFPA	Agence pour la formation professionnelle des adultes
AFT	Agence France Trésor
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AII	Agence de l'innovation industrielle
ALS	Allocation de logement social
ANAH	Agence nationale pour l'habitat
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
APUC	Administrations publiques centrales
APD	Aide publique au développement
API	Allocation parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaires
ASS	Allocation spécifique de solidarité
ASSO	Administrations de sécurité sociale
ATA	Allocation temporaire d'attente
BG	Budget général
BTAN	Bons du Trésor à intérêts annuels
BTF	Bons à taux fixe
CADA	Centres d'accueil des demandeurs d'asile
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAS	Compte d'affectation spéciale
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CHRS	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale
CI	Consommation intermédiaire
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COR	Conseil d'orientation des retraites
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale

ESAT	Établissements spécialisés d'aide au travail
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FBCF	Formation brute de capital fixe
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
GVT	Glissement vieillesse technicité
ICNE	Intérêts courus non échus
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRCANTEC	Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEAH	Mission nationale d'expertise et d'audit hospitalier
OAT	Obligation assimilable du Trésor
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ODAL	Organismes divers d'administration locale
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
SDIS	Services départementaux d'incendie et de secours
SNCF	Société nationale des chemins de fer
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers