

Une nouvelle partition des dépenses publiques

Jérôme Bascher et Marie Niedergang *

Avec l'avènement de l'euro, la coordination des politiques budgétaires est devenue un enjeu européen majeur. L'évolution de la dépense publique revêt une importance particulière qui requiert une approche claire et globale. À cet égard, le système de la comptabilité nationale fournit la référence privilégiée, notamment dans le cadre de la surveillance européenne de l'évolution des finances publiques.

Suivies à un niveau global, les finances publiques sont bien décrites d'un point de vue économique dans le compte de l'ensemble des administrations publiques en comptabilité nationale. Pour affiner le constat, il est cependant utile de pouvoir fournir un éclairage par sous-secteurs des administrations publiques afin de mieux analyser les composantes de la dépense publique. Dans le programme pluriannuel de finances publiques déposé à Bruxelles chaque année, les objectifs de dépenses publiques sur trois ans sont d'ailleurs déclinés selon ces sous-secteurs. Ces mesures restent toutefois incomplètes, des imbrications financières croissantes rendant de plus en plus difficile la réponse à des questions fondamentales : qui est à l'origine de la dépense ? quels sont les meilleurs indicateurs de pilotage de la dépense publique ?

De nouveaux indicateurs de dépenses pour chaque sous-secteur des administrations publiques permettent par simple addition de retrouver l'indicateur global des dépenses des administrations publiques d'une part, et, d'autre part, sont plus explicatifs et plus pertinents du point de vue de l'analyse économique. Leur définition a ainsi conduit à s'interroger, pour toutes les dépenses de transferts internes aux administrations publiques, sur les véritables centres de décision et « financeurs en premier ressort ». Il faut aussi raisonner à périmètre de compétences constant car d'une année sur l'autre, le législateur peut changer la répartition des tâches dévolues à chaque administration. Cette reconstruction statistique est une opération lourde car elle nécessite d'expertiser la nature de tous les transferts internes aux administrations publiques. Pour cette raison, les indicateurs sont présentés pour deux années seulement : 1999 et 2000.

* Jérôme Bascher appartient à la Direction de la prévision. Marie Niedergang appartenait à la Direction de la prévision au moment de la rédaction de cet article.

Les noms et dates entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

Les engagements institutionnels de la France dans le cadre de la monnaie unique (Lambert et Marini, 2000) correspondent à des critères « toutes administrations publiques » qui permettent d'effectuer des comparaisons internationales indépendamment des structures des institutions nationales. Ainsi, l'indicateur de dépenses des administrations publiques (APU) de comptabilité nationale est sans conteste la seule référence internationale valable et facilement comparable d'une année sur l'autre. Pour ce faire, l'Insee publie un compte complet des administrations publiques (Niedergang, 2000 ; Bulidon *et al.*, 2001) avec le concours de la Direction générale de la comptabilité publique et de la Direction de la prévision.

Chaque année, la France soumet à l'approbation du Conseil de l'Union européenne un programme pluriannuel de finances publiques (Minefi, 2000a) à l'horizon de cinq ans. Selon le pacte de stabilité et de croissance, l'objectif est d'amener la capacité de financement des administrations publiques proche de l'équilibre ou en excédent. La stratégie française repose sur une grande maîtrise de la dépense publique. Ainsi, le programme français déposé à l'hiver 2000-2001 indiquait un objectif d'évolution de cette dépense de 4,5 % en volume sur trois ans – sur la période 2002-2004 – ou encore 1,5 % en moyenne annuelle. C'est à l'aune du respect de ces engagements que sont évaluées les bonnes pratiques en termes de finances publiques pour chaque pays de l'Union européenne.

Une dépense de plus en plus complexe

L'accent mis aujourd'hui sur le respect d'un objectif de dépenses dans la conduite de la politique budgétaire accroît l'intérêt de disposer d'indicateurs lisibles et opérationnels en la matière (Bourdin, 2001). En effet, depuis de nombreuses années et en particulier avec les lois de décentralisation, les dépenses publiques sont de plus en plus croisées, imbriquées, cofinancées, ou encore compensées par des transferts financiers, par l'attribution de nouveaux impôts, etc. Dès lors, en termes de pilotage et d'explication, il est de plus en plus difficile d'expliquer les facteurs et donc de désigner les acteurs de la croissance des dépenses publiques.

De fait, en ce qui concerne les dépenses de chacun des sous-secteurs des administrations

publiques (État, organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale), les indicateurs de comptabilité nationale existent mais ne sont pas exempts de reproches :

- en premier lieu, ils sont affectés par les changements de périmètre, c'est-à-dire les transferts de compétences qui interviennent régulièrement entre sous-secteurs des administrations publiques (par exemple, le transfert de financement de l'Allocation Parent Isolé de la Cnaf à l'État) ;
- en second lieu, ils incorporent parmi les dépenses de chaque sous-secteur, les transferts de ce sous-secteur vers d'autres administrations publiques (APU) ; ceci a pour conséquence, en particulier, que la somme des dépenses de chaque sous-secteur excède le total des dépenses des APU, calculé en consolidant ces transferts.

Il est assez facile de répondre à la première critique, en opérant des retraitements pour rester à périmètre constant. Il paraît également possible de répondre à peu de frais à la seconde critique, en calculant pour chaque sous-secteur les dépenses hors transferts internes aux APU ; mais il est plus pertinent de traiter chacun des transferts au cas par cas, en cherchant à l'affecter au sous-secteur qui est à l'origine de la décision de la dépense. À titre d'exemple, on peut se demander si les transferts de l'État aux collectivités locales visant à financer les emplois jeunes doivent être affectés *in fine* à l'État ou aux collectivités locales.

De nouveaux indicateurs de dépenses par sous-secteur peuvent donc être proposés : ils conduisent à une partition des dépenses publiques dotée d'un fondement plus économique. Cette nouvelle partition permet également de rendre plus lisible l'évolution de la dépense publique. Les changements de législation rendent, en revanche, très coûteux d'appliquer cette démarche sur des séries longues.

Des indicateurs difficilement exploitables en termes de pilotage

En ce qui concerne les dépenses de chacun des sous-secteurs des APU (cf. encadré 1), les indicateurs de comptabilité nationale existent. Ils figurent, par exemple, dans les « tableaux dépenses et recettes » des différents sous-secteurs d'administration publique dans

l'annexe statistique du Rapport économique, social et financier (Minefi, 2000b) ou dans le tome II du rapport sur les comptes de la nation (Insee, 2000). Néanmoins, ils ne présentent pas un caractère très opérationnel, pour étudier l'influence économique relative de chaque catégorie d'APU, puisqu'ils incorporent parmi les dépenses de chaque sous-secteur, les transferts de ce sous-secteur vers d'autres administrations publiques.

Une conséquence naturelle est alors que la somme des dépenses de chaque sous-secteur excède le total des dépenses des APU, calculé en consolidant ces transferts (cf. tableau 1). La somme des poids des sous-secteurs est égale à 113 ; elle est « naturellement » supé-

rieure à 100, du fait de la non consolidation des transferts entre sous-secteurs. De plus, et pour les mêmes raisons, ces indicateurs traduisent, pour chaque sous secteur, une progression très dynamique, supérieure pour chacun à 2,2 %, qui représente la progression totale des dépenses publiques. Cette croissance plus forte s'explique par le dynamisme particulier des transferts entre sous-secteurs des APU.

Les dépenses hors transferts : un concept insuffisant

Si pour chaque sous-secteur est calculé un montant total de dépenses minoré du montant des transferts vers les autres sous-secteurs

Encadré 1

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES EN COMPTABILITÉ NATIONALE

Le contour des administrations publiques n'est pas toujours identique suivant le système de comptabilité nationale utilisé (Madelin, 1999). À ce jour, dans le système européen des comptes SEC 1995 (dit SEC95), les administrations publiques (APU) comprennent (Eurostat, 1995) :

- les organismes administratifs 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.

Plus concrètement, en France, on distingue l'administration centrale qui se compose de l'État et des organismes divers d'administration centrale (Odac), les administrations publiques locales (Apul) et les administrations de sécurité sociale (Asso).

À titre d'exemple, les Odac incluent des organismes aussi variés que le CNRS, les universités, l'ANPE ou la Cades (caisse d'amortissement de la dette sociale) mais ne comprennent pas les Crous ou les crèches qui fournissent des services marchands (l'essentiel du coût est supporté par les ménages) financés indirectement par les APU.

Les administrations publiques locales incluent toutes les collectivités locales mais aussi des organismes divers comme les SDIS (services départementaux de lutte contre les incendies et pour la sécurité) ou les chambres de commerces.

Enfin, les administrations de sécurité sociale comprennent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général comme régimes spéciaux – les régimes de retraite complémentaire (Arcco, Ircantec, etc.) ou encore l'assurance chômage (Unedic, etc.).

Tableau 1

Évolution des dépenses des sous-secteurs des administrations publiques en 1999

	Dépenses y compris transferts vers les autres sous-secteurs d'APU	
	Poids	Évolution en volume (en %)
APU consolidés	100,0	2,2
État	43,6	3,4
Odac	6,9	0,6
Apul	18,2	3,6
Asso	44,5	2,3
APU non consolidés	113,2	2,8

Sources : Insee, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision, calculs des auteurs.

d'administration publique, les effets dénoncés précédemment se trouvent corrigés. Néanmoins, on diminue artificiellement les dépenses de chaque sous-secteur sans justification. C'est notamment le cas pour l'État qui verse le montant le plus important aux autres administrations : près de 28 % du total

de ses dépenses consistent en des transferts (cf. tableau 2).

Après correction des transferts, l'évolution des dépenses de l'État apparaît bien moins dynamique que selon l'indicateur précédent (1,7 % contre 3,4 %), tandis que les évolutions

Tableau 2

Dépenses totales et hors transferts vers les autres sous-secteurs d'administration publique en 1999

	En milliards de F		Évolution en volume 99/98 en %	
	Dépenses totales	Dépenses hors transferts	Dépenses totales	Dépenses hors transferts
APU	5 395,0 (1)	4 740,2	2,8 (1)	2,2
État	2 090,9	1 506,5	3,4	1,7
Odac	319,9	290,9	0,6	0,3
Apul	872,9	860,6	3,6	4,0
Asso	2 111,3	2 082,2	2,3	2,0

1. Ces chiffres ne tiennent pas compte des consolidations et ne respectent donc pas les règles des comptes nationaux.

Sources : Insee, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision, calculs des auteurs.

Encadré 2

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE ET EN COMPTABILITÉ NATIONALE : « LA CLEF DE PASSAGE »

Le budget de l'État se décompose en plusieurs parties : le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux du Trésor et les opérations réelles du Trésor.

L'écart entre la somme des dépenses en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale provient de plusieurs éléments. L'ensemble de ces éléments est rapplé dans le rapport sur les comptes de la Nation (Insee, 2000) mais présenté en net, c'est-à-dire pour passer du solde budgétaire au solde de comptabilité nationale.

- **Les corrections pour droits constatés** : la comptabilité budgétaire se fonde sur un principe d'encaissement-décaissement alors que la comptabilité nationale retient le principe des droits constatés, les opérations devant être enregistrées au moment du fait générateur. Par exemple, les intérêts versés par les APU sont enregistrés au moment où ils sont dus en comptabilité nationale et non au moment où ils sont échus – payés – en comptabilité budgétaire.

- **Les cotisations sociales imputées** : elles représentent les cotisations que l'État se verse à lui-même pour équilibrer le régime des pensions civiles et militaires s'il n'en assurait pas lui-même la charge. Ce sont principalement des raisons de comparabilités internationales qui justifient cette correction.

- **Les prélèvements sur recettes** : la comptabilité budgétaire retient en moindres recettes certaines

opérations traitées en comptabilité nationale comme des dépenses de transfert vers les Apul (la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour les instituteurs, etc.) ou vers les institutions de l'Union européenne (dite *quatrième ressource*).

- **Les corrections spécifiques** : un certain nombre d'opérations sont traitées très spécifiquement selon le SEC95 et nécessitent à ce titre des ajustements avec la comptabilité budgétaire. Par exemple, les opérations de crédit-bail sont enregistrées comme une opération d'investissement avec paiement d'intérêts en comptabilité nationale et non comme le versement d'un simple loyer comme en comptabilité budgétaire.

- **Le retraitement d'opérations en opérations financières** : l'État effectue des remboursements d'emprunts (amortissement du capital), donc des dépenses budgétaires, auprès d'organismes parapublics ou internationaux et ceux-là doivent alors être comptabilisés en opérations financières en comptabilité nationale. Inversement, des annulations ou remises de dette en comptabilité budgétaire sont traitées en dépenses (transferts en capital) en comptabilité nationale.

D'une année à l'autre, tous ces traitements sont d'inégale importance mais représentent environ un montant total de 300 milliards de francs.

des autres sous-secteurs sont peu affectées par ces changements. Le poids relatif des sous-secteurs est également peu modifié.

Nonobstant le fait que ces indicateurs sont peu satisfaisants d'un point de vue économique, ils ne sont guère opérationnels : ils se révèlent notamment fort éloignés du concept de dépenses budgétaires usuellement suivi (cf. encadré 2). Plutôt que de soustraire l'intégralité des transferts versés par chaque sous-secteur, il peut être plus pertinent de traiter chacun des transferts au cas par cas, en cherchant à l'affecter au sous-secteur qui est à l'origine de la décision de la dépense. En outre, ces indicateurs sont affectés par les changements de périmètres, c'est-à-dire des compétences dévolues à un sous-secteur en remplacement d'un autre d'une année sur l'autre. Par exemple, le transfert de financement de l'Allocation Parent Isolé est passé de la Cnaf au sein des Asso (Administrations de sécurité sociale) en 1998 à l'État en 1999. Il semble donc opportun d'opérer des retraitements pour rester à périmètre constant.

Vers une partition plus économique de la dépense

L'objectif est de définir de nouveaux indicateurs de dépenses pour chaque sous-secteur des APU qui permettent par simple addition de retrouver l'indicateur global des dépenses des APU d'une part, et, d'autre part, qui soient plus explicatifs et plus pertinents du point de vue de l'analyse économique.

La définition de ces indicateurs a donc conduit à s'interroger pour toutes les dépenses de transferts internes aux administrations publiques, sur les véritables centres de décision et « financeurs en premier ressort ». Dans cette optique, la majorité des transferts en provenance de l'État a été rattachée à ce dernier ; de manière concomitante, les dépenses des autres sous-secteurs ont été minorées du montant des dépenses dont la responsabilité leur échappait. Pour examiner soigneusement l'évolution des dépenses des administrations publiques, il est important de pouvoir séparer ce qui relève de l'évolution des dépenses récurrentes de ce qui provient de mesures nouvelles, voire de dépenses exceptionnelles. Ce point est assez complexe et fait souvent l'objet de critiques, par exemple de la Cour des comptes (2000).

Typiquement, les dépenses liées à la tempête de fin décembre 1999 ne sont pas appelées à être reconduites. Ainsi d'ailleurs, la norme des dépenses de l'État – qui compare les dépenses de l'État entre deux lois de finances initiales ou entre deux lois de règlements – fait naturellement abstraction des dépenses exceptionnelles.

Des modifications législatives à interpréter

Plus habituellement, le législateur peut modifier le champ des compétences dévolues à chaque administration publique. Dès lors, pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses lorsqu'il y a transfert de compétences, il est apparu juste d'attribuer la dépense afférente à une compétence au secteur qui en avait la charge l'année précédente : autrement dit, on raisonne à périmètre constant de l'année précédente. Dans l'exercice 1999, l'allocation pour parents isolés (API) est devenue une dépense de l'État alors qu'elle relevait des Asso en 1998. Cette dépense a donc été réintégrée au sein de la sécurité sociale. Inversement, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) est reprise en partie par la Cnaf au sein des Asso alors qu'en 1998 toute la charge incombait à l'État. Cette partie a été rétro-cédée à l'État dans le nouvel indicateur.

Le cas de la couverture maladie universelle (CMU) illustre la difficulté d'opérer de tels retraitements. Jusqu'en 2000, les administrations publiques locales s'assuraient auprès de la sécurité sociale pour couvrir et prendre en charge les dépenses des personnes non affiliées. L'instauration de la CMU supprime ce risque et la dépense d'assurance en contrepartie. L'État supprime alors une aide aux administrations publiques locales (Apul) du montant de l'assurance et l'affecte directement aux administrations de sécurité sociale. Ainsi, les dépenses des Apul diminuent à due concurrence de leurs recettes. Cependant, la CMU a créé une couverture plus grande pour les personnes non affiliées à un régime de sécurité sociale et, au total, la dépense publique est alors naturellement plus élevée. Dans le nouvel indicateur, cette dépense est attribuée aux collectivités locales comme pour l'année précédente. En 2000, la sécurité sociale et « l'Odac CMU » paient respectivement la CMU de base et la CMU complémentaire. À périmètre constant dans l'indicateur, les Apul paient donc la totalité de la CMU en 2000 :

une fois cette correction de périmètre effectuée, il n'apparaît alors plus de ralentissement des dépenses des administrations locales de 1999 à 2000 (cf. tableau 3).

En pratique, ces retraitements pourraient ne pas suffire. En effet, une nouvelle compétence peut apparaître entraînant des coûts et gonflant ainsi les dépenses d'un sous-secteur alors même qu'une recette peut être affectée à ce sous-secteur pour la financer. Par exemple, le fonds de réforme des charges sociales (Forec), à ce stade conventionnellement classé au sein du secteur des Asso, augmente les charges de ce sous-secteur afin de financer la mesure nouvelle mais pérenne des 35 heures. Toutefois, dans ce cas, la difficulté est plus large puisque les charges du Forec – le financement des allègements de cotisations sociales – n'apparaissent pas nécessairement en dépenses mais en moindres recettes (cf. encadré 3).

Étudier l'évolution des résultats à périmètre constant est une pratique régulière de la comptabilité privée dans le cadre du contrôle de gestion. Cependant, cet exercice se révèle souvent ardu et n'est pas obligatoire d'un point de vue légal.

Une imputation des transferts internes délicate

Une approche préliminaire consiste à prendre les dépenses hors transferts entre sous-secteurs des APU (1) et hors cotisations im-

putées (2), puis à analyser les transferts afin de les imputer au sous-secteur « décideur » (cf. annexe). Souvent de nature évidente, ces opérations sont parfois délicates.

Si on prend le cas des dépenses liées aux emplois jeunes, le coût à charge de l'État est traité en comptabilité nationale comme un transfert de l'État vers le Cnasea (3), organisme classé au sein des Odac, gestionnaire pour les emplois jeunes hors Éducation nationale et ministère de l'Intérieur. Le Cnasea reverse ensuite ces montants aux différents employeurs. Cette opération est également un transfert des Odac vers les employeurs en comptabilité nationale (seuls les coûts afférents aux jeunes employés dans les collèges et lycées sont traités comme un transfert direct de l'État vers les Apul).

Ces transferts peuvent être analysés comme une « vraie dépense » de l'État, décideur et véritable financeur. Si ce montant pèse sur l'indicateur des dépenses de l'État, il doit venir en déduction des dépenses des Odac ou des Apul, dont le rôle se réduit ici à celui de

1. Mais consolidées des transferts internes au sous-secteur lui-même.

2. Les cotisations sociales imputées représentent un flux fictif de cotisations sociales, en contrepartie des prestations sociales employeurs directement versées aux fonctionnaires. Cette opération répond aux exigences de comparaison entre États membres de l'Union européenne (notamment dans le cas des États qui verseraient des cotisations à des organismes extérieurs). Ces cotisations imputées sont exclues du périmètre de ce nouvel indicateur.

3. Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Tableau 3
Évolution en volume des dépenses par sous-secteur des APU

En %

	Indicateur classique				Nouvel indicateur			
	Poids 1998	1999	2000	Moyenne 99-00	Poids 1998	1999	2000	Moyenne 99-00
APU	100,0	2,2	1,1	1,6	100,0	2,2	1,1	1,6
État	31,9	3,4	- 0,6	1,4	39,2	1,7	1,4	1,5
dont Budget général	26,2	1,1	0,0	0,5	35,6	1,1	0,0	0,5
Odac	6,3	0,6	- 2,4	- 1,0	2,6	- 8,7	- 7,8	- 8,3
Apul	17,8	3,6	2,0	2,8	16,3	3,0	2,9	2,9
Asso	44,0	2,3	1,4	1,8	41,9	3,2	0,9	1,9
dont Ondam	14,0	5,4	2,9	4,1	13,9	5,4	2,9	4,1

Lecture : pour l'Ondam et le Budget général, les évolutions rappelées dans le tableau 3 sont entendues en comptabilité budgétaire et correspondent aux références institutionnelles classiques.

Sources : Insee, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision, calculs des auteurs.

canal de transmission. Une telle présentation n'est pas sans défaut. Dans l'exemple ci-dessus, le dispositif a été décidé par l'État mais les collectivités locales ont le pouvoir d'en faire plus ou moins usage, voire d'y faire appel en substitution d'emplois usuels. Ainsi, la méthode et la présentation semblent plus pertinentes que celles habituellement retracées mais demeurent sujettes à débat.

La traduction de « l'État pilote »

La reproduction à chaque sous-secteur de l'opération d'analyse des transferts internes décrite conduit *in fine* à rattacher à l'État la quasi totalité des transferts internes. Ce choix ne souffre que de rares exceptions comme les

transferts aux structures de défaisance (4) (considérant que ceux-ci n'ont pas de traduction directe en dépenses pour ces dernières) (5) ou le remboursement du prêt Unedic (pour les mêmes raisons) ou encore les dépenses visant à compenser des moindres recettes : compensation d'exonérations de cotisations sociales en direction de la sécurité sociale, compensation de moindres recettes fiscales (compensation de

4. Les structures de défaisance sont des organismes chargés de vendre certains actifs en provenance du Crédit Lyonnais, du Gan, etc.

5. Dans le compte 1999, l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR), structure de cantonnement du Crédit Lyonnais, a reçu de l'État sans contreparties des titres du Crédit Lyonnais, opération analysée comme un transfert en capital de l'État vers les Odac, pour un montant de 11 milliards de F.

Encadré 3

MOINDRES RECETTES OU DÉPENSES ?

Que ce soit en comptabilité budgétaire ou en comptabilité nationale, un certain nombre d'opérations sont comptabilisées comme des moindres recettes. Elles correspondent souvent à des recettes qu'un sous-secteur touche de manière indue, non par erreur, mais parce que l'on considère qu'elles ne font que transiter par ce sous-secteur pour le compte d'un autre secteur des administrations publiques nationales ou internationales.

• Les prélèvements sur recettes

Dans l'approche retenue ici, on a exploré une par une chacune de ces moindres recettes – ou prélèvements sur recettes dans le vocabulaire budgétaire – et regardé si elles ne correspondaient pas plutôt à des dépenses.

Pour le budget général de l'État, il y a une dizaine de prélèvements au profit des collectivités locales et une au profit des institutions européennes (cf. tableau).

Pour l'essentiel, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales n'ont pas été imputés à l'État, et n'ont donc pas été traités en dépenses. Ce choix résulte surtout du souci de simplicité à ce stade et demeure conventionnel : dans les débats en cours sur la réforme de la procédure budgétaire (Revue française de Finances publiques, 2001), le statut des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales est d'ailleurs discuté, certains plaidant pour un traitement en dépenses de ces concours de l'État.

• Les changements de périmètre

Lors des changements de périmètres des compétences – et donc des dépenses – il peut y avoir en regard un changement de périmètre des recettes. Des recettes affectées à l'État peuvent être transférées à d'autres sous-secteurs comme les droits sur les tabacs par exemple en 2000 pour financer les allègements de

charges sociales qui se substituent désormais à des versements de l'État. Il est alors complexe de comparer d'une année sur l'autre les dépenses à cause de compétences nouvelles financées par une attribution nouvelle de recettes.

• Les dépenses fiscales

La distinction entre dépenses et moindres recettes peut, en outre, se compliquer encore par l'existence de dépenses fiscales, qui correspondent à des allègements de fiscalité pour certaines catégories de contribuables. Les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et, inversement, pour les contribuables un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui aurait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français (Minefi, 2000c).

Qualifier une mesure de « dépenses fiscale » suppose de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait. La question se pose alors de son traitement en comptabilité nationale, et de façon plus aiguë encore pour les crédits d'impôts. Conformément aux recommandations du FMI et de l'OCDE, en comptabilité nationale, les crédits d'impôts viennent en déduction des impôts dus tant qu'ils sont inférieurs à ceux-ci, et en dépenses de l'administration fiscale pour la partie qui excède le montant d'impôt à payer.

Les allègements de charges sociales (mesures prises en faveur des bas salaires ou pour accompagner les 35 heures) sont traités en moindres recettes dans les comptes nationaux. En effet, la compensation pour les régimes sociaux provient soit de transferts d'autres unités (Unedic, État, etc.), soit d'impôts ou taxes nouvellement affectés.



la baisse des droits de mutation à titre onéreux notamment) (6).

Cette convention, tout comme le principe de raisonner à périmètre de dépenses constant fait que, par exemple, le nouvel indicateur ne souffre pas du changement intervenu dans les apports financiers de l'État pour compenser les allègements de charges : des recettes habituellement affectées à l'État ont en effet été transférées, comme les droits sur les tabacs, pour financer les allègements de charges sociales se substituant ainsi à des versements directs de l'État. Ce phénomène, auquel s'ajoutent des transferts en capital exceptionnels en 1999 (Unedic et structures de défaisance), non reproduits en 2000, explique le recul notable des dépenses de l'État selon l'indicateur classique de la comptabilité nationale.

Les prélèvements sur les recettes du budget général (DGF, dotation élu local, etc.), inclus dans les dépenses de transferts vers les Apul n'ont pas été imputés à l'État par souci de simplicité. En revanche, la Dotation Globale de Décentralisation a été rattachée à l'État. Cet arbitrage répond à la volonté de rapprocher le contour de dépenses du périmètre bud-

gétaire, mais il peut être discuté (cf. encadré 3). Dans cette optique, les montants de transferts « rattachés » à l'État ont été déduits à due concurrence des dépenses des autres sous-secteurs d'administrations publiques.

De manière générale, les transferts internes en provenance des Odac, des Asso ou des Apul leur ont été entièrement imputés et de manière concomitante, déduits des dépenses des sous-secteurs destinataires. Les dépenses soustraites du sous-secteur État restent modestes et ne concernent pas le budget général.

Pour les organismes divers d'administration centrale par nature financés largement par des transferts en provenance de l'État, l'indicateur des dépenses se trouve considérablement restreint. Le montant de dépenses est ainsi passé d'environ 300 milliards de francs à une centaine

6. Selon la méthode suivie, le rattachement à l'État de ces compensations conduirait à diminuer d'autant les dépenses des sous-secteurs receveurs, ce qui semble inapproprié, puisqu'il s'agit de compensations de moindres recettes. Le choix ici n'est pas très simple : d'une part, on peut considérer que l'État effectue des dépenses en faveur de l'emploi via les compensations d'exonérations sociales, d'autre part les dépenses des Asso ne sont pas affectées par cette mesure.

Encadré 3 (suite)

Tableau
Prélèvements et traitements dans le nouvel indicateur

	Secteur dépensier dans le nouvel indicateur	Justification
Au profit des collectivités locales		
DGF	Aucun	La DGF est en fait une recette des APUL et non une dépense de l'État.
Amendes	Aucun	L'État est collecteur pour les APUL
Dotation Spéciale Instituteur	Aucun	Idem DGF
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	Aucun	Transferts de recettes fiscales
Dotation de compensation de la taxe professionnelle	Aucun	Transferts de recettes fiscales
Fonds de compensation pour la TVA	État	Il s'agit plutôt d'une aide à l'investissement car liées aux dépenses d'équipement.
Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	Aucun	Idem DGF
Dotation élu local	Aucun	Idem DGF
Prélèvements pour la Corse	Aucun	Idem DGF
Compensation de la part salaire de la taxe professionnelle	Aucun	Idem DGF
Au profit de l'Union européenne		
Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des communautés européennes	Aucun	L'État est simplement collecteur d'impôt européen.

Sources : Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision.

de milliards. Il ne reste alors, peu ou prou, que les dépenses financées par les ressources propres de ces organismes (recettes fiscales, production et transferts en provenance des secteurs institutionnels hors APU). Il s'agit là de la traduction de la nature de l'activité réalisée pour le compte de l'État par ces organismes (par exemple, le rôle du Cnasea dans le financement des emplois jeunes).

Au total sur les années 1999 et 2000, il est nécessaire d'effectuer un peu plus d'une quarantaine de retraitements par an pour arriver aux nouveaux indicateurs : cette complexité explique la lourdeur de ces travaux qui nécessitent en particulier l'inventaire exact des changements législatifs intervenus dans la période sous revue. Malgré la faible étendue de la réalisation de l'exercice (deux années) le poids de chaque sous-secteur se trouve déjà profondément modifié, mais plus encore les évolutions par sous-secteur ressortent comme très différentes (cf. tableau 3) : ce sont ces résultats qui sont détaillés par la suite.

La progression des dépenses des administrations publiques apparaît nettement plus modérée dans le compte 2000 : 1,1 % en volume contre 2,2 % l'année précédente. Lorsque l'on considère la nouvelle décomposition, la progression des dépenses de l'État et des Apul est relativement stable entre 1999 et 2000, tandis que le dynamisme de la dépense sociale en 1999, qui contribuait fortement à la croissance de l'ensemble des dépenses publiques, ne se reproduit pas en 2000. Seuls les Odac contribuent négativement à la dépense publique les deux années.

Des dépenses difficilement maîtrisables

Le budget général et l'Ondam (objectif national de dépenses d'assurance maladie) sont les deux dépenses votées explicitement par le parlement au travers du Projet de loi de Finances ou du PLF de la sécurité sociale. Il est donc important de regarder dans quelle mesure l'État contrôle la dépense publique qu'il doit notamment justifier auprès des instances européennes.

En 1999, la contribution de 0,7 point des dépenses de l'État à la progression des dépenses des administrations publiques (cf. tableau 4) provient principalement de la contribution des dépenses du budget général selon le nouvel indicateur (0,5 point). De même, l'Ondam contribue à près de 0,3 point à l'augmentation des dépenses publiques. Au total, c'est seulement pour un tiers de la dépense totale que contribuent les dépenses votées.

En 2000, c'est pour près des deux tiers que ces dépenses votées (aux arrondis près) contribuent à cette croissance mais avec une physiologie différente. En effet, les dépenses du budget général contribuent moins à la progression qu'en 1999 (0,3 au lieu de 0,5) alors que les dépenses maladies « dérapent » (0,7).

Pour l'État, le contrôle de la dépense publique est complexe. En effet, le parlement vote le budget général en comptabilité budgétaire en prévision comme en exécution, même si des rapporteurs spéciaux membres des commissions des finances des deux assemblées sont chargés d'examiner les comptes spéciaux du

Tableau 4
Contributions des sous-secteurs à la progression des dépenses des APU en 1999 et 2000 dans le nouvel indicateur

	1999	2000
APU	2,2	1,1
État	0,7	0,5
<i>dont dépenses du budget général selon le nouvel indicateur</i>	0,4	0,3
Odac	- 0,2	- 0,2
Apul	0,5	0,5
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	0,3	0,3
<i>dont dépenses d'investissement</i>	0,2	0,2
Asso	1,3	0,4
<i>dont Ondam</i>	0,3	0,7

Sources : Insee, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision, calculs des auteurs.

Trésor ou les budgets annexes. En revanche, les références européennes sont exprimées sur le secteur État en comptabilité nationale. Dès lors, on constate souvent des écarts avec les dépenses votées et encore plus si on considère le nouvel indicateur : une « clef de passage » entre les deux notions peut toutefois être établie (cf. encadré 4).

Des prestations sociales moins dynamiques en 2000

L'analyse classique des dépenses de sécurité sociale s'effectue en termes de dépenses de prestations par risque. Les dépenses de prestations représentent en effet 80 % des dépenses totales des Asso.

Encadré 4

EN 2000, LA « CLEF DE PASSAGE » ACCÉLÈRE LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Selon l'exécution budgétaire et les normes des lois de finances, les dépenses du budget général contribuent à la moitié de la dépense publique en 1999 et contribuent négativement en 2000 (- 0,8 point). La nouvelle partition de la dépense publique donne une autre lecture du rôle des dépenses de l'État dans la dépense publique. Pour effectuer le passage des dépenses du budget général en dette nette – notion strictement budgétaire – au nouvel indicateur, un certain nombre de corrections sont nécessaires.

Dans un premier temps, il s'agit d'ajouter les dépenses dites exceptionnelles – les dépenses liées à la tempête de décembre 1999, la reprise de la dette de l'Unedic – pesant en tout état de cause sur les dépenses publiques. Les rebudgétisations (1) doivent être ajoutées, car elles pèsent sur l'évolution des dépenses de l'État en comptabilité nationale prises dans leur acception ordinaire. Dans ce nouvel indicateur, et contrairement au contour habituel, on corrige également des transferts de charges entre sous-secteurs d'administrations publiques (allocation parent isolé, Ademe – agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie –, allocation de rentrée scolaire). En outre, les budgétisations de dépenses auparavant financées par les comptes spéciaux du Trésor (CST) sont *de facto* comprises dans le nouvel indicateur choisi puisqu'il se réfère à l'État dans son ensemble, et non au budget général seul. Au total, cette première correction contribue pour - 0,1 point en 1999 et pour 0,1 point en 2000 (cf. tableau).

Dans un second temps, il s'agit de déduire les éléments non pris en compte dans l'indicateur. Il s'agit, d'une part, des dépenses reliées aux transferts reçus par l'État en provenance des autres sous-secteurs, dont on a considéré qu'elles étaient de la responsabilité de ces derniers (2), et, d'autre part, des divers transferts en capital vers les Asso, d'une partie des compensations de fiscalité locale – comme la vignette – et des compensations d'exonérations de cotisations sociales. Ces exonérations pour le financement des 35 heures expliquent au total pour 0,8 point l'augmentation des dépenses de l'État en 2000. Ainsi, hors transferts d'allègements de charges sociales non reprises dans les dépenses de l'indicateur, les contributions sont de même signe (- 0,4 et - 0,2) en 1999 et en 2000.

Enfin, d'autres éléments assurent le passage du concept budgétaire au total des dépenses de l'État en comptabilité nationale, au sens de ce nouvel indicateur. On peut citer la correction des droits constatés sur les dépenses (intérêts courus non échus ou ICNE, décalages comptables liés au Fonds de compensation des organismes de sécurité sociale). Sa contribution est négative en 1999 (- 0,1 point) et positive en 2000 (0,1 point). La contribution de la *quatrième ressource* – contribution de la France aux institutions de l'Union européenne traitée en dépense en comptabilité nationale – est nulle en 1999 comme en 2000. Les cotisations sociales imputées contribuent régulièrement à la hausse des dépenses de l'État, et des APU en 1999 comme en 2000 (+ 0,1 point). Les autres éléments de cette « clé de passage (3) » et les dépenses des budgets annexes, comptes spéciaux du Trésor et opérations réelles du Trésor (ORT) de l'État (4) présentent une contribution positive globale de 0,1 point à la progression des dépenses publiques en 1999 et de 0,4 en 2000. La différence s'explique par la baisse des transferts aux structures de défaisance qui passent de 14 milliards de F à 1,5 en 2000, sommes qui sont retirées aux dépenses de l'État dans le nouvel indicateur. →

1. Il s'agit du terme budgétaire dont certains sont repris dans les changements de périmètre.

2. Ces éléments à déduire sont constitués de fonds de concours versés par les Apul « pilotés » par ces dernières, et du versement du Fonds solidarité vieillesse au Budget annexe des prestations sociales agricoles dont la responsabilité de décision revient aux Asso.

3. Ils concernent principalement les opérations financières, les annulations de fonds de concours ou recettes non fiscales comme les pensions de La Poste essentiellement, certaines corrections Insee comme le crédit bail, ainsi que le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), dépense réelle traitée en moindre recette en comptabilité budgétaire.

4. Les « opérations réelles du Trésor (ORT) » retracent, au sein du sous-secteur État, les opérations non financières (c'est-à-dire les opérations réelles en comptabilité nationale, impactant le besoin de financement) mais non budgétaires. Il s'agit principalement des remises de dettes (et accessoirement de la capacité de financement du fonds de soutien des rentes). On retire des dépenses des CST et des ORT les transferts aux structures de défaisance, compte tenu des choix opérés quant au contenu de ce nouvel indicateur.

Encadré 4 (suite)

**Contributions à l'évolution en volume des dépenses des APU :
passage de la comptabilité budgétaire aux dépenses de l'État dans le nouvel indicateur**

En points

	1999	2000
Dépenses du budget général (1) en comptabilité budgétaire	1,1	- 0,8
Rebudgétisations, dépenses exceptionnelles, changements de périmètre	- 0,1	0,1
Dépenses budgétaires non reprises dans le calcul des dépenses des APU	- 0,4	0,6
Corrections droits constatés	- 0,1	0,1
Quatrième ressource	0,0	0,0
Cotisations sociales fictives	0,1	0,1
Autres éléments de la clé de passage, FCTVA	0,1	0,2
Dépenses des CST, budgets annexes, ORT et consolidations (hors transferts aux structures de défaisance)	0,0	0,2
Nouvel indicateur des dépenses de l'État (champ constant)	0,7	0,5
1. En dette nette (y. c. fonds de concours) hors rebudgétisations (prises à leur valeur d'exécution) et hors dépenses exceptionnelles.		

Lecture : FCTVA : fonds de compensation de la TVA, CST : comptes spéciaux du Trésor, ORT : opérations réelles du Trésor.
Sources : Insee, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision, calculs des auteurs.

Tableau 5
Évolution en volume des dépenses de prestations sociales

En %

	Poids 1998	1999	2000
Santé	27,7	2,5	3,8
Vieillesse - survie	53,1	3,3	0,5
Famille	10,3	- 0,8	1,8
Emploi	7,7	- 1,7	- 2,0
Logement	1,1	1,6	5,5
Total	100	2,0	1,4

Sources : Insee, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision, calculs des auteurs.

Les dépenses maladie sont portées par la vive progression de l'Ondam, avec une accélération notable en 2000 par rapport à 1999. La faible progression des dépenses vieillesse (cf. tableau 5) s'opère sous le double effet d'une inflation 2000 plus forte que prévue d'une part et, d'autre part, d'un rattrapage négatif au titre de l'année 1999 (l'inflation anticipée étant supérieure à celle effectivement constatée). Les dépenses famille et logement augmentent sous l'effet des mesures décidées lors de la conférence famille, tout comme les décisions de revalorisations. Le nombre de chômeurs indemnisés ayant significativement diminué

ces dernières années, les dépenses afférentes sont en baisse sensible.

Ainsi en 2000, les prestations augmentent de 1,4 % en volume, en nette décélération par rapport à l'année précédente : en dépit d'une progression toujours plus vive des dépenses d'assurance maladie et d'une augmentation des prestations famille et logements, c'est la modération des dépenses d'assurance vieillesse (faibles revalorisations) qui est le principal facteur explicatif. Les autres dépenses à champ constant diminuent de 3,3 % en volume notamment via la diminution des transferts vers les autres sous-secteurs dans le nouvel indicateur. □

Les auteurs remercient Hélène Paris, Jean-Luc Tavernier et un relecteur d'une première version de cet article pour leurs relectures et leurs conseils. Une mention toute particulière pour Didier Eyssartier sans qui ce travail n'aurait pas vu le jour.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourdin J. (2001)**, « Évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques », *Rapport d'information du Sénat*, n° 203.
- Bulidon C., Kabylo M., Perrin V., Picoulet É. et Rousselot É. (2001)**, « Les comptes des administrations publiques en 2000 », *Insee Première*, n° 780.
- Cour des Comptes (2000)**, « L'exécution des lois de finances pour l'année 1999 », *Les éditions des Journaux officiels*.
- Eurostat (1995)**, *Système européen des comptes, SEC 1995*, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Insee (2000)**, Rapport sur les comptes de la Nation 1999, *INSEE Résultats*, Économie générale n° 187-188.
- Lambert A. et Marini P. (2000)**, « En finir avec le mensonge budgétaire », *Les rapports du Sénat*, n° 485.
- Niedergang M. (2000)**, « Le compte des administrations publiques en 1999 », *Insee Première*, n° 712, mai.
- Madelin V. (1999)**, « Les comptes des secteurs institutionnels : de la base 80 à la base 1995 », *Économie et Statistique*, n° 321-322, pp. 31-55.
- Minefi (2000a)**, « Programme pluriannuel de finances publiques 2001-2003 », *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 180, mai.
- Minefi (2000b)**, Projet de loi de finances pour 2001 : Rapport économique, social et financier.
- Minefi (2000c)**, Projet de loi de finances pour 2001 : Évaluation des voies et moyens, Les évaluations de recettes, tome I .
- Revue française de finances publiques (2001)**, « Réforme des finances publiques : réforme de l'État », *LGDJ*, n° 73, janvier.
-

LISTE DES TRANSFERTS RECLASSÉS OU EXCLUS**Dépenses APU****Dépenses État hors transferts***À rajouter*

Transferts courants versés aux Apul (D731)
Transferts courants versés aux Régimes de Sécurité Sociale et Organismes divers d'administration de sécurité sociale (RSSO)
Aides à l'investissement aux Apul (D92)
Aides à l'investissement aux Odac
Aides à l'investissement aux Odass
Transferts courants versés aux Odac (D732)
Transferts courants versés aux Asso en provenance du Bapsa (budget annexe)

Transferts non repris

Prélèvements sur le budget général (Dotation globale de fonctionnement, Dotation spéciale instituteur, dotations élus locaux)
Compensations d'exonérations de cotisations sociales
Transferts aux structures de défaisance
Compensations DMTO, vignette, taxe d'habitation, taxe professionnelle
Transferts en capital aux Asso (remise de dette Unedic, Caisse des dépôts et consignations, Caisse d'épargne)

À déduire

Versements du FSV au Bapsa
Transferts courants à l'État des Odac
Aides à l'investissement versées à l'État par les Odac
Fonds de concours (routes) en provenance des Apul
FC enseignements spéciaux Paris en provenance des Apul
Transfert au CST « domaines » en provenance des Apul
RNF 805 en provenance des Asso

Dépenses Odac hors transferts*À rajouter*

Transferts courants à l'État
Transferts courants aux Apul
Transferts courants aux Asso
Aides à l'investissement versées aux Apul par les Odac
Aides à l'investissement versées aux Asso par les Odac
Aides à l'investissement versées à l'État par les Odac

Transferts non repris

Versement de l'Odac organic à l'organic Sécurité sociale

À déduire

Divers en provenance des Asso
Versements de la Cnaf au fonds national d'aides au logement et au fonds national de l'habitat FNAL-FNH
Aides à l'investissement versées aux Odac par les Apul
Transferts courants versés aux Odac par les Apul
Versements de la Cnaf au Fastif
Aides à l'investissement aux Odac en provenance de l'État
Transferts courants internes versés aux Odac par l'État
Transfert en capital en provenance des Asso (Cades)

Dépenses Asso hors transferts

À rajouter

Divers

Versements aux Odac FNAL-FNH en provenance de la Cnaf

Versements en provenance de la Cnaf au Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles

Versements au Bapsa en provenance du FSV

Transfert en capital à la Cades en provenance des Asso

À déduire

Versement au titre des équipements des Odass en provenance des Apul

Versement au titre des entretiens hôpitaux en provenance des Apul

Transferts courants aux Asso en provenance des Odac

Aides à l'investissement versées aux Asso par les Odac

Transferts courants versés aux RSSO et Odass en provenance de l'État

Aides à l'investissement aux Odass versées par l'État

Assurance personnelle obligatoire

Transferts aux Asso en provenance du Bapsa (budget annexe)

Dépenses Apul hors transferts

À rajouter

Fonds de concours (routes) en provenance des Apul

Versement au titre des équipements des Odass en provenance des Apul

Aides à l'investissement versées aux Odac par les Apul

FC enseignements spéciaux Paris en provenance des Apul

Transfert au CST « domaines » en provenance des Apul

Versement au titre des entretiens hôpitaux en provenance des Apul

Transferts courants versés aux Odac par les Apul

Assurance personnelle obligatoire

À déduire

Divers en provenance des Asso (Association pour la gestion pour les conventions de conversions)

Transferts courants aux Apul

Aides à l'investissement versées aux Apul par les Odac

Transferts courants versés aux Apul par l'État

Aides à l'investissement aux Apul versées par l'État
