

R É P U B L I Q U E   F R A N Ç A I S E

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2013

RAPPORT SUR  
LA DÉPENSE PUBLIQUE  
ET SON ÉVOLUTION

---



2013

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

# RAPPORT SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE ET SON ÉVOLUTION

---



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

  
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ  
CHARGÉ DU BUDGET



# Sommaire

<b>Introduction - La notion de dépense publique</b>	<b>5</b>
Le périmètre des administrations publiques	6
Le concept de dépense publique	7
La notion de droits constatés	7
Les cotisations sociales imputées	8
Les prélèvements sur recettes	8
La nature des dépenses publiques	11
<b>I. L'évolution de la dépense sur longue période par nature et par sous-secteur</b>	<b>12</b>
L'évolution de la nature de la dépense publique sur le champ de l'ensemble des administrations publiques	12
Rythme de progression de la dépense publique	12
La dépense publique par nature	14
La dépense publique par fonction	23
La dépense publique par sous-secteur	25
Les dépenses des administrations publiques centrales	30
Les dépenses de l'État	30
Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC)	36
Les dépenses des administrations de sécurité sociale	41
Les dépenses des administrations locales	47
<b>II. Perspectives 2012-2013</b>	<b>53</b>
Les perspectives d'évolution de la dépense publique en 2012	53
Les perspectives d'évolution de la dépense publique en 2013	54
<b>Liste des sigles</b>	<b>56</b>



Le présent rapport, d'initiative gouvernementale<sup>1</sup>, complète l'information du Parlement dans le cadre du projet de loi de finances. Il analyse les évolutions de la dépense publique et ses déterminants, par nature et par sous-secteur des administrations publiques, dans le passé et dans un futur proche. Il contribue à mieux appréhender les leviers de maîtrise de la dépense publique, qui détermine pour partie le solde et l'endettement de l'ensemble des administrations publiques.

## Introduction - 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 macro-économique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions.

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

- 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. Cette classification peut, à l'inverse, être complexe pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité publique et privée et dont le contrôle par la puissance publique est partiel ;
- 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'a pas la qualification juridique de 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 fonction des règles comptables adoptées. Pour faciliter les comparaisons internationales, cinq organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale) ont harmonisé au début des années quatre-vingt-dix les concepts employés au sein du 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. S'appuyant sur le SCN93, le Système Européen de Comptes (SEC95)<sup>2</sup> constitue ce cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

La dépense publique est entendue dans ce rapport comme une dépense engagée par l'ensemble des administrations publiques. Elle n'est donc pas limitée à l'État et elle s'écarte très

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.

2 – Adopté le 25 juin 1996 par le Conseil de l'Union européenne. Le SEC 1995 est cohérent pour l'essentiel avec le Système de comptabilité nationale des Nations Unies (SCN 1993) en ce qui concerne tant les définitions et règles comptables que les nomenclatures. Il incorpore néanmoins certaines différences, notamment à travers une présentation plus conforme à son utilisation au sein de l'Union européenne. Cette utilisation spécifique requiert en effet une plus grande précision dans les définitions et règles comptables. À partir de 2014, le SEC 2010 s'appliquera.

sensiblement de la notion de dépense budgétaire puisqu'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. Celles-ci comprennent :

- 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 exemple, l'Agence de services et de paiement (ASP), qui est principalement financée par des subventions de l'État, entre donc dans le champ des administrations publiques. À l'inverse, les entreprises publiques produisant des biens et services marchands, telles que La Poste et la SNCF, en sont exclues.

La ligne de partage n'est pas toujours aisée 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 publique<sup>3</sup>. 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 secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) sont habituellement distingués ; leurs 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 (APUC). Ces organismes sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes votées en loi de finances. Ils peuvent gérer directement un service public, dans le domaine de l'emploi (ASP<sup>4</sup> notamment) ou de l'enseignement supérieur (CNRS, universités, grandes écoles par exemple). L'État peut leur confier la gestion de la politique d'intervention dans des domaines aussi divers que l'innovation et de la recherche (comme le CEA et l'ANR), le transport (AFITF notamment) ou de la solidarité (Fonds de solidarité par exemple). Les ODAC comprennent également les établissements publics gérant des actifs financiers (Fonds stratégique d'investissement par exemple) ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique en particulier) ;
- **les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) situées dans le territoire économique au sens de la comptabilité nationale<sup>5</sup>, 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 et lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires, etc. ;
- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux<sup>6</sup> – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec) ; elles comprennent aussi l'assurance-chômage (Unedic, devenu Pôle emploi en 2009). Enfin, depuis le passage des comptes nationaux à la base 2005, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) appartiennent désormais aux ASSO (*cf. encadré*).

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

4 – L'Agence de services et de paiement est née de la fusion entre le CNASEA et l'Agence unique de paiement depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009.

5 – Le territoire économique de référence de la comptabilité nationale n'est pas identique à l'ensemble du Territoire de la République française : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises, îles éparses de l'Océan indien ainsi que les collectivités territoriales à statut particulier : Saint-Pierre-et-Miquelon sont assimilés à l'extérieur en comptabilité nationale et ne font pas partie de l'Union européenne.

6 – À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

La ligne de partage entre les sous-secteurs des APU n'est pas toujours aisée à tracer. Par exemple, dans le cadre des dépenses d'investissements d'avenir, les fonds créés et confiés en gestion à la Caisse des dépôts et consignations ne sont pas considérés comme des ODAC mais comme transparents en comptabilité nationale, ce qui les rattache directement à l'État. Les dépenses de ces fonds sont donc des dépenses de l'État.

## Le concept de dépense publique

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 courant diminue (soit par une baisse de l'actif, soit par une augmentation du passif).

Cette définition implique qu'une dépense ayant pour contrepartie un actif non financier immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports...) diminue l'actif financier de l'administration au sens de la comptabilité nationale. Ainsi la construction d'une route (actif physique) sera considérée comme une dépense (générant un besoin de financement équivalent) alors qu'une prise de participation dans une société d'autoroute sera considérée comme une opération financière (neutre sur le besoin de financement).

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 financiers 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 la participation de l'État détenue dans l'entreprise, 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 ;
- les prêts à des organismes privés ou à des États étrangers sont considérés comme des opérations financières et n'ont d'impact à ce titre ni sur le besoin/capacité de financement de l'administration publique, ni sur sa valeur nette dans le compte de patrimoine.

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.

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 versée pour le compte de l'État ne s'est pas traduite par une dépense du budget de l'État d'un montant strictement identique, faute par exemple 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 sur ce point proche d'une comptabilité générale, fondée sur le principe de constatation des droits et obligations.



Il est à noter que l'État tient une comptabilité d'engagement. Cette dernière fait partie de la comptabilité budgétaire, qui comprend également la comptabilité des paiements. Cette comptabilité d'engagement ne doit pas être confondue avec une comptabilité en droits constatés, dans la mesure où l'engagement de la dépense est susceptible d'intervenir avant la constatation juridique des droits des créanciers de l'État.

La comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Celle-ci ne sera constituée juridiquement 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 coupons<sup>7</sup>.

### **Les cotisations sociales imputées**

Les administrations publiques, notamment l'État, versent directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à leurs employés et à leurs retraités. Elles agissent donc comme un régime direct d'employeur. Cette situation n'est pas économiquement différente du recours à un régime de protection sociale explicite distinct. Pour garantir que le niveau de dépense est indifférent des modalités pratiques de versement de la prestation, la comptabilité nationale enregistre par convention une cotisation fictive égale à la prestation versée (nette des cotisations salariales), comme si l'employeur se la versait à lui-même. Ces flux n'apparaissent pas dans le budget des administrations publiques. Mais ils apparaissent comme des dépenses (et des recettes) en comptabilité nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale. Cette correction, qui est neutre sur le solde des administrations publiques, s'élève à 39,2 Md€ en 2011.

### **Les prélèvements sur recettes**

Les comptes nationaux les considèrent en majorité comme une dépense. Par exemple la « 4<sup>e</sup> ressource » versée à l'Union européenne (UE) entre dans cette catégorie<sup>8</sup> (cf. détails dans l'encadré sur les normes comptables applicables à la dépense de l'État).

Ainsi, les conventions qui conduisent la comptabilité nationale à s'écarter d'une comptabilité de caisse concernent les quatre sous-secteurs composant les administrations publiques. Par exemple, 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 ».

7 – 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.

8 – La « 4<sup>e</sup> ressource » est la « ressource RNB (revenu national brut) », ressource d'équilibre du budget de l'UE. Les autres ressources propres sont constituées des droits de douane, de la cotisation sur la production de sucre et d'isoglucose, et de la ressource TVA. En compatibilité budgétaire, les ressources propres du budget de l'UE sont comptabilisées en tant que prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) à l'exception des droits de douane et de la « cotisation sucre » qui ne sont pas retracés en comptabilité budgétaire.

## 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 coexistent, qui appliquent 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 est régie par un principe de caisse qui enregistre les dépenses autorisées en lois de finances au moment où elles sont décaissées (articles 27 et 28 de la LOLF). Les dépenses et les recettes ainsi exécutées permettent de dégager, en fin de période, le solde d'exécution des lois de finances, autrement appelé déficit budgétaire lorsqu'il est négatif.

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), permettant de dégager sa situation nette. Il s'agit d'une comptabilité en droits constatés et en partie double. Outre la détermination de la situation nette de l'État, elle donne lieu, en fin de période, au calcul du résultat patrimonial (ensemble des produits constatés sur l'exercice diminués des charges) qui apporte, sur l'activité de l'État afférente à l'exercice écoulé, un éclairage complémentaire au solde d'exécution des lois de finances.

Les opérations d'exécution de la dépense de l'État donnent lieu à des événements, concomitants ou non, en comptabilités générale et budgétaire. Ainsi, s'agissant de l'achat de biens ou de prestations, l'engagement juridique est le fait générateur pour la comptabilité budgétaire des engagements alors qu'il n'aura une incidence en comptabilité générale que lorsque la prestation liée sera réalisée, même si elle n'a pas encore été payée. La comptabilité budgétaire des paiements, pour sa part, n'enregistrera l'opération qu'au moment du règlement effectif du créancier.

Pour illustration, les opérations d'investissement sont traitées en comptabilité générale différemment des comptabilités budgétaire et nationale. Une opération d'investissement de l'État, qu'elle soit immobilière ou financière par exemple, ne se traduit pas par un appauvrissement de sa situation patrimoniale. Elle ne dégrade pas son résultat comptable mais modifie la composition de son patrimoine :

i) si l'opération est réalisée au comptant, la valeur de l'actif reste inchangée mais celui-ci devient plus stable (trésorerie convertie en immobilisation) ;

ii) si l'opération est réalisée à crédit, l'actif augmente autant que le passif (comptabilisation pour un montant identique d'une immobilisation et d'une dette).

Au final, la situation nette de l'État (différence entre ses actifs et ses passifs) n'est donc pas non plus impactée.

Il existe une autre différence majeure entre les comptabilités générale et budgétaire : conformément aux règles de la comptabilité privée, la nouvelle comptabilité générale de l'État enregistre des charges calculées (amortissements, dépréciations et provisions pour risques et charges) et rattache les charges et produits à l'exercice en vertu du principe de constatation des droits et obligations, que ne connaît pas la comptabilité budgétaire. L'enregistrement de provisions pour risques et charges ne se retrouve ni en comptabilité budgétaire ni en comptabilité nationale.

### La comptabilité nationale

La dépense de l'État en comptabilité nationale est celle qui permet de calculer la capacité ou le 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 du reste du monde. C'est pourquoi les écritures comptables correspondantes sont dites « en partie quadruple », en réalité il s'agit de deux opérations en partie double. Par exemple, 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 situation des ménages et sur celle des entreprises.

Par ailleurs, en comptabilité nationale, l'enregistrement des flux entre les différents secteurs institutionnels a vocation à refléter la "réalité économique". Cette caractéristique peut entraîner des différences de traitement significatives par rapport aux autres comptabilités. Ainsi par exemple, le prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne fait l'objet de traitements comptables différents. Il n'est pas considéré comme une dépense de l'État en comptabilité budgétaire ; en revanche, la partie de ce prélèvement correspondant à la quatrième ressource de l'UE est intégrée dans la dépense de l'État en comptabilité nationale. Les autres ressources propres sont considérées comme des prélèvements obligatoires directement perçus par l'UE. Les évolutions de ces dernières années tendent à faire converger les traitements comptables. Ainsi, le PSR au profit de l'UE est intégré dans la norme de dépense élargie (sans perdre pour autant son statut juridique de PSR), depuis le PLF 2008. Depuis le PLF 2010, le montant de ce PSR est en outre minoré de la part correspondant aux droits de douane et cotisation sucre. Collectées par la France pour le compte de l'Union, ces ressources propres transiteront désormais par un compte de trésorerie, et ne seront donc plus traitées en prélèvements sur recettes.

En comptabilité nationale, l'interprétation de la réalité économique des différentes opérations reflète les principes généraux édictés par le Système européen des comptes nationaux (SEC 95), ainsi que les décisions ponctuelles des comptes nationaux, dans un but de clarification ou d'harmonisation des comptes. Ainsi, suite à une décision d'Eurostat de 2006, les dépenses d'équipement militaire de l'État sont comptabilisées, à compter de l'exercice 2005, au moment de la livraison des matériels. Avant 2005, elles étaient enregistrées au moment des versements. Les dépenses budgétaires effectuées au titre de livraisons futures ne sont donc plus prises en compte. Il en résulte mécaniquement, dans les premières années d'application de cette nouvelle modalité de comptabilisation, une correction à la baisse du besoin de financement de l'État.

De même, l'apport direct de capitaux de l'État en faveur d'une entité extérieure (qui constitue toujours une dépense en comptabilité budgétaire), tel que la dotation de l'État au Fonds stratégique d'investissement en 2009<sup>9</sup>, n'est pas considéré comme une dépense en comptabilité nationale et n'augmente donc pas le besoin de financement de l'État si celui-ci reçoit en contrepartie un actif financier de même valeur. Dans le cas contraire (par exemple, lorsque l'apport en capital a pour but de combler une perte d'une entreprise publique), une telle opération conduira à augmenter la dépense de l'État en comptabilité nationale.

9 – Le FSIN a démarré ses activités au 1er juillet 2009

## La nature des dépenses publiques

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 des administrations publiques (carburant, frais de téléphone, fournitures de bureau, ...) ;
- la formation brute de capital fixe (FBCF), qui se compose des acquisitions nettes des cessions d'actifs fixes, corporels ou incorporels ; elle traduit en comptabilité nationale la notion d'investissement (infrastructures portuaires ou routières, immeubles, ...) ;
- les charges d'intérêt ;
- les transferts en capital, tels que les aides à l'investissement ;
- les subventions et transferts courants ;
- les transferts aux ménages (prestations sociales par exemple).

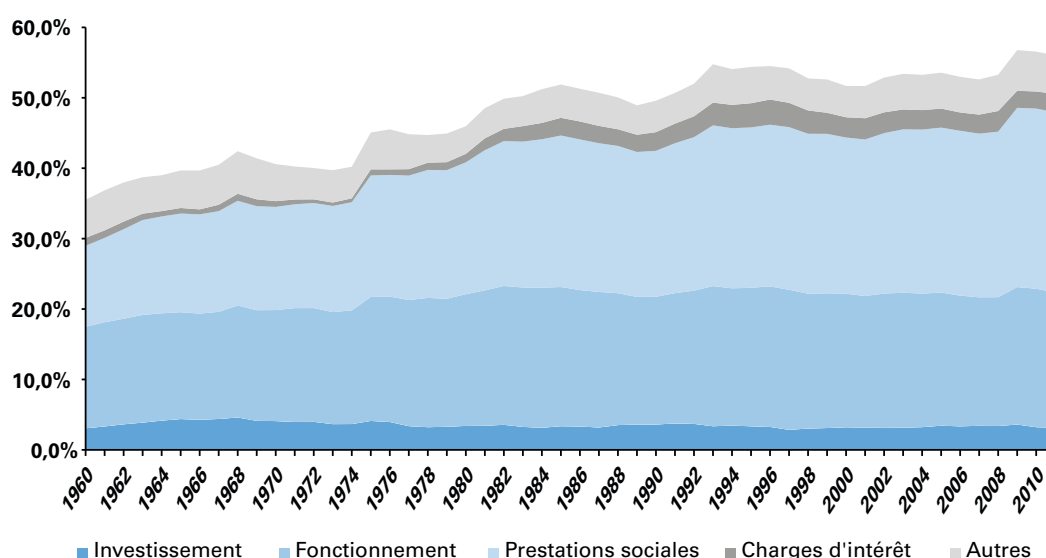
## I. L'évolution de la dépense sur longue période par nature et par sous-secteur

### L'évolution de la nature de la dépense publique sur le champ de l'ensemble des administrations publiques

#### Rythme de progression de la dépense publique

Sur les cinquante dernières années, la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté. Elles représentaient un peu plus de 35 % du PIB au début des années soixante. Au début des années quatre-vingt, la valeur des dépenses publiques atteint près de la moitié de la richesse nationale produite en un an. Elle dépasse ce seuil depuis 1991.

La dépense publique dans le PIB depuis 1960



Source : Insee, calculs DG Trésor

### La dépense publique sur très longue période

La connaissance du niveau et de la composition de la dépense publique sur plus longue période, avant 1959, se heurte à des difficultés méthodologiques fortes (création plus récente d'un appareil et de méthodes statistiques permettant des comparaisons dans le temps, absence de données pour les périodes de guerre).

À défaut d'analyses fines et détaillées, il est possible de dégager, moyennant certaines approximations, de grandes tendances depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>10</sup>.

Cette histoire de la dépense publique reflète celle de l'intervention de l'État au sens large.

Durant la période qui sépare la Révolution de la Première Guerre mondiale, le poids de la dépense publique n'excède guère 10 à 13 % de la production nationale. Il est stable jusqu'en 1870, avec une légère accélération à partir de cette date et jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale. Cette stabilité s'inscrit dans un contexte de contrainte monétaire imposée par le respect de la règle de l'étalon or (règle de maintien de la convertibilité or) et de la naissance du droit budgétaire qui consacre le vote annuel des dépenses publiques par la représentation nationale. En 1872, les trois-quarts de la dépense publique sont pris en charge par le Budget de l'État. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les budgets consacrés à la défense nationale et à la dette représentent plus de la moitié du Budget de l'État (respectivement environ 40 % et 25 % en 1900). Les départements et les communes représentent un quart des dépenses et assument alors l'essentiel des dépenses à caractère social (assistance, hôpitaux, enseignement primaire).

La Première Guerre mondiale marque une première rupture. Les dépenses publiques atteignent près du tiers de la production nationale en 1920, principalement en raison de l'effort de reconstruction. Elles décroissent au cours des années vingt. La défense, la dette, mais également les anciens combattants (12 % du budget) sont les trois premiers postes du Budget de l'État en 1930. La dépense publique repart à la hausse avec la crise économique des années trente et le développement de nouvelles dépenses (politique de grands travaux, aides spécifiques à certains secteurs, soutien de prix agricoles) jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Hors du Budget de l'État, les premières lois sur l'assurance-maladie et l'assurance vieillesse de 1928 et 1930 font émerger de nouvelles dépenses qui préfigurent la mise en place de la sécurité sociale. En 1938, la dépense publique s'élève à un peu plus du quart de la production nationale, soit un niveau inférieur à celui au sortir de la Grande Guerre.

La fin de la Seconde Guerre mondiale, avec l'instauration puis la généralisation du système de sécurité sociale, constitue une seconde rupture, plus profonde et plus pérenne, pour le niveau comme pour la répartition de la dépense publique. La dépense publique atteint plus de 40 % de la production intérieure brute<sup>11</sup>. La dépense de l'État continuera à croître durant les années cinquante, nourrie par l'effort de reconstruction et les guerres d'Indochine et d'Algérie, pour diminuer ensuite. La réduction des dépenses liées à la guerre et des charges de la dette va permettre un accroissement et une diversification des dépenses civiles, par exemple en matière d'éducation. L'universalisation et l'élargissement croissants du champ couvert par la sécurité sociale induisent une croissance vive et constante de la dépense, plus rapide que celles de l'État. Alors qu'en 1947, les dépenses de la sécurité sociale représentaient moins de 10 % de la richesse nationale et celles de l'État près de 30 %, les dépenses de sécurité sociale dépassent celles de l'État à partir du milieu des années quatre-vingt.

10 – Voir notamment C. ANDRÉ et R. DELORME, L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980 et L. FONTVIEILLE, Évolution et croissance de l'État français de 1815 à 1969.

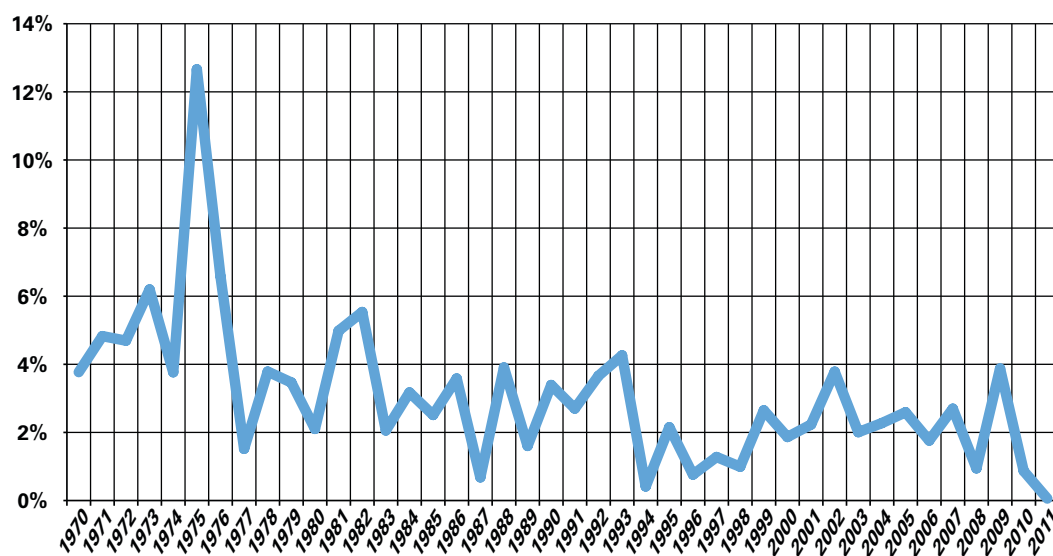
11 – La production intérieure brute est un agrégat qui était utilisé dans les anciennes bases de l'Insee. Il correspond environ au périmètre du PIB marchand et est donc sensiblement moins large que l'agrégat du produit intérieur brut, désormais utilisé par l'Insee.

La progression en volume de la dépense publique a nettement ralenti à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, avec un rythme de progression aux alentours de 2 % par an (contre environ 3 % dans les années quatre-vingt). Certains « pics » sont aisément repérables au moment notamment des grandes relances budgétaires (1975, 1981-1982, 2009).

En 2010, la progression de la dépense publique a été limitée par rapport aux années passées (+0,9 % en volume), en raison principalement de la limitation de la progression des dépenses de l'État à l'inflation - sur l'ensemble des dépenses hors investissements d'avenir, de la baisse de l'investissement local et du respect de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM).

En 2011, la croissance de la dépense publique en volume est en apparence la plus basse jamais enregistrée depuis 1960 (+0,1 %). Néanmoins, retraits du contrecoup 2010 des dépenses du plan de relance, hors effets exceptionnels<sup>12</sup>, l'évolution des dépenses publiques est de 0,9 % en volume. Pour l'État, il s'agit de la première année d'application de la norme de gel en valeur des dépenses hors charges d'intérêt et pensions. À cela s'ajoutent des effets favorables non pérennes, tels que l'extinction du plan de relance et le contrecoup d'importantes livraisons de matériel militaire en 2010. Les administrations de sécurité sociale enregistrent un léger ralentissement des dépenses du fait du ralentissement des prestations sociales.

**Croissance de la dépense publique en volume depuis 1970  
(déflatée par IPC 1970-1998 ; IPCHT 1999-2011)**



Source : Insee, calculs DG Trésor

## La dépense publique par nature

L'évolution sur longue période de la dépense publique est en premier lieu imputable à la forte progression des prestations sociales, principalement maladie et vieillesse, premier contributeur à l'augmentation de la dépense publique tout au long de la période.

La charge de la dette (en part du PIB) a également augmenté jusqu'au milieu des années 1990, du fait de la hausse de la dette publique, mais la baisse des taux d'intérêt a fait ensuite

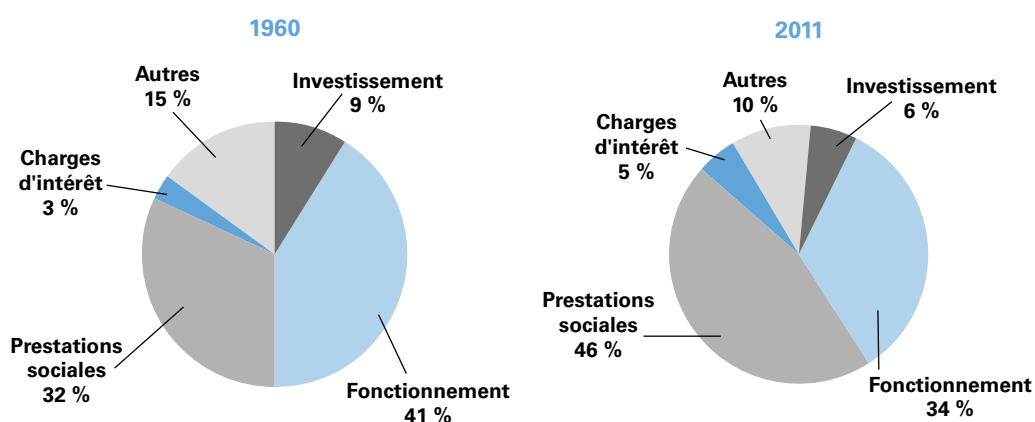
<sup>12</sup> – Les effets exceptionnels recouvrent les dépenses engagées dans le cadre du plan de relance, dont l'extinction a eu lieu en 2011, les corrections au titre des matériels militaires et les recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes. En effet, les dépenses militaires sont enregistrées en comptabilité nationale au moment de leur livraison et non au moment du paiement. S'agissant des recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes, elles sont traitées en moindres dépenses en comptabilité nationale.

reculer le poids de cette charge au sein du PIB. Son poids dans le PIB a néanmoins à nouveau augmenté en 2011 avec la hausse du niveau de dette et de l'inflation.

Les dépenses de fonctionnement ont progressé en part de PIB mais leur part dans la dépense publique totale a reculé (du fait de l'accroissement de la part des prestations sociales dans la dépense).

Le poids de l'investissement public a plutôt reculé à partir des années quatre-vingt bien que la tendance se soit interrompue entre 2001 et 2008 (+0,2 point de PIB) sous l'effet du dynamisme de l'investissement local. En 2010 et 2011, l'investissement des administrations publiques en part de PIB a reculé, avec la chute de l'investissement local en 2010 et un rebond très modéré en 2011, tandis que les investissements de l'État ont reculé en 2011 (contrecoup du plan de relance).

### Évolution de la structure de la dépense publique entre 1960 et 2011



Source : Insee, calculs DG Trésor

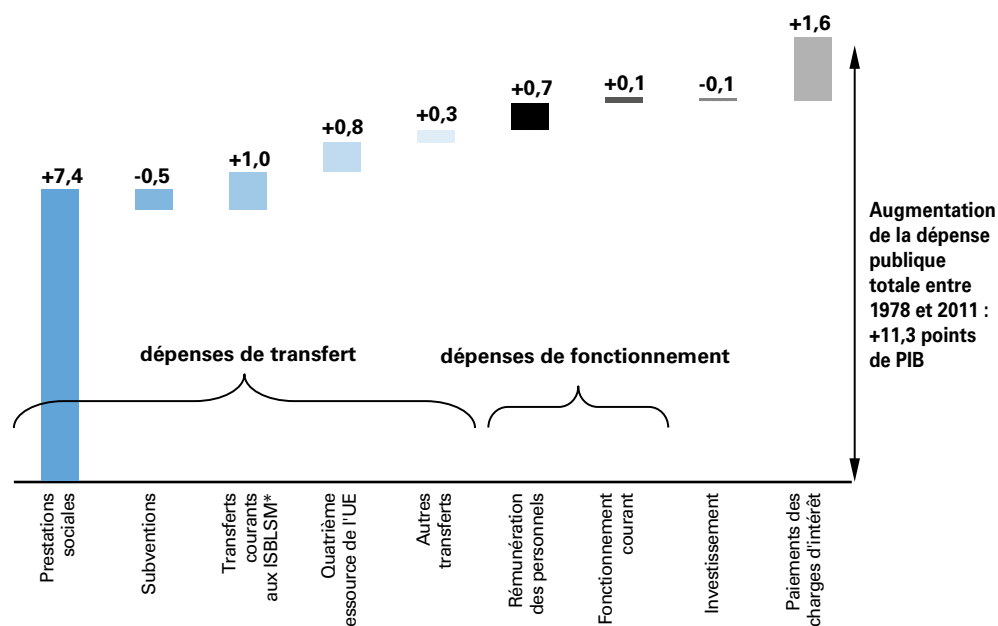
### Structure de la dépense publique (en % PIB)

(en % du PIB)	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2011
Consommations intermédiaires	5,2%	5,4%	5,8%	5,7%	5,3%
Rémunération des salariés hors cotisations imputées	8,2%	9,9%	11,3%	11,5%	11,4%
Intérêts	0,9%	0,8%	2,2%	3,1%	2,7%
Prestations et autres transferts	19,2%	21,2%	25,1%	27,1%	28,8%
Formation brute de capital fixe	3,7%	3,5%	3,2%	3,2%	3,1%
Autres	2,0%	2,1%	2,2%	2,2%	2,4%
Total	39,3%	42,9%	49,8%	52,8%	53,7%

Source : Insee, calculs DG Trésor



## Évolution entre 1978-2011 des dépenses publiques par nature (en points de PIB)

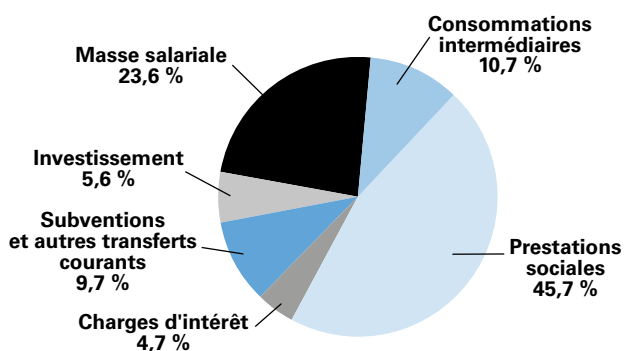


Source: INSEE, Direction du budget

\*ISBLSM: institutions sans but lucratif au service des ménages<sup>13</sup>.

De 1978 à 2011, on observe une augmentation des dépenses publiques de 11,3 points de PIB. Cette augmentation est principalement expliquée par la progression des dépenses de transferts qui augmentent de près de 9 points de PIB sur la période.

## Répartition des dépenses publiques par catégorie en 2011



Source: INSEE

13 – Elles regroupent l'ensemble des unités privées dotées de la personnalité juridique produisant des biens et services non marchands au profit des ménages (associations sans but lucratif par exemple). Leurs ressources principales proviennent de contributions volontaires en espèces ou en nature effectuées par les ménages en leur qualité de consommateurs, de versements provenant des administrations publiques, ainsi que de revenus de la propriété.

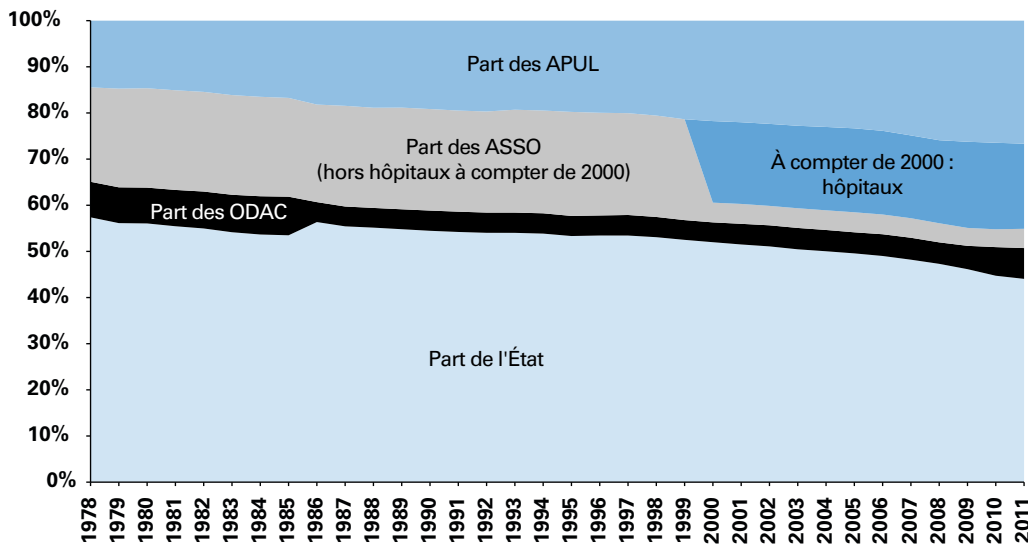
## Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement couvrent la masse salariale et le fonctionnement courant des administrations publiques.

Elles représentent en 2011 plus d'un tiers (34,2 %) des dépenses des administrations publiques (23,6 % pour les rémunérations et 10,7 % pour les consommations intermédiaires). Leur poids dans la dépense publique est en diminution depuis 30 ans (elle représentait plus de 40 % de la dépense publique en 1978), mais leurs poids dans le PIB a augmenté (19,2 % en 2011 contre 18,4 % en 1978) sous l'effet de la hausse des dépenses de rémunération (passées de 12,5 % à 13,2 % du PIB sur la même période). Cette hausse des dépenses de rémunération a été surtout imputable au dynamisme de l'emploi public amorcée au début des années 1980.

Les dépenses de fonctionnement ont donc crû plus rapidement que le PIB, mais moins rapidement que l'ensemble des dépenses publiques.

**Évolution de la répartition par sous-secteur de la dépense de rémunération des administrations publiques**

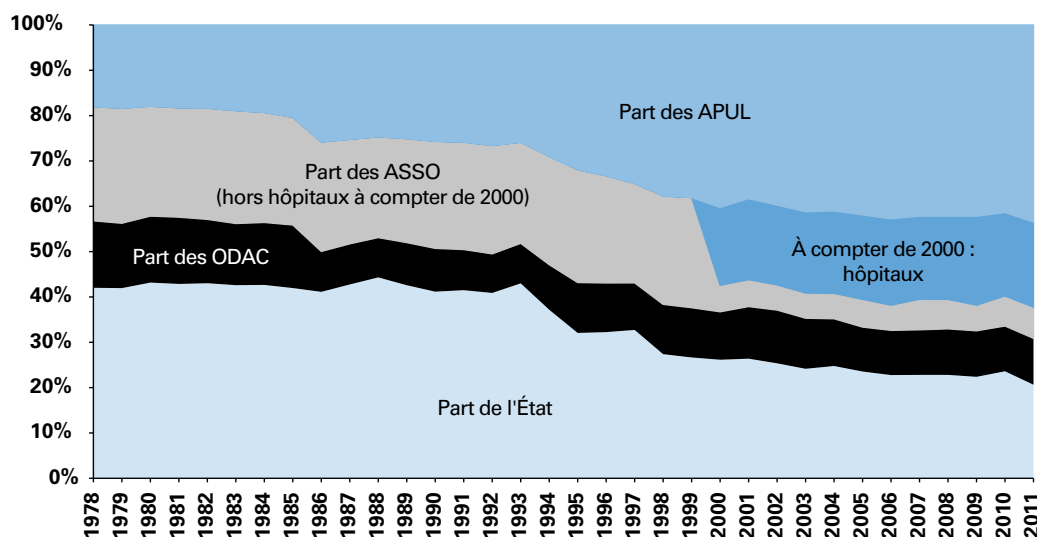


Source : INSEE, Direction du budget

L'évolution de la répartition des dépenses de rémunération reflète en partie l'évolution de la répartition des compétences, qui a donné lieu à des transferts de personnels de l'État vers les collectivités territoriales. La totalité des transferts prévus dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a été réalisée (acte II de la décentralisation). Ainsi, entre 2006 et 2012, 131 042 ETPT ont été transférés aux collectivités locales, principalement en application de la loi LRL précitée et, plus accessoirement, en application de lois ultérieures. Mais même après neutralisation de cet effet, la dynamique de la masse salariale locale demeure toujours supérieure à celle de l'État.

Les dépenses de fonctionnement courant (soit les dépenses de fonctionnement hors rémunérations) correspondent à plus de 92 % à de la consommation intermédiaire (et 8 % d'impôts sur la production), soit la valeur des biens et des services achetés et utilisés dans le processus de production (électricité, essence, papier...).

### Évolution de la répartition par sous-secteur de la dépense de fonctionnement hors rémunération



Source : INSEE, Direction du budget

### Les transferts à d'autres agents économiques

Les transferts à d'autres agents économiques représentent 55,4 % de la dépense publique (soit 620 Md€ en 2011). Les transferts sont composés à 82,5 % de prestations sociales<sup>14</sup>. Le reste se décompose en transferts courants (10,5 %), subventions (4,8 %) et transferts en capital (2,3 %).

Les **prestations sociales** sont des transferts aux ménages en espèces ou en nature versés afin d'alléger la charge financière liée à certains **besoins ou risques sociaux définis limitativement** (maladie, accidents du travail, invalidité, vieillesse et survie, maternité et famille, chômage, logement, pauvreté et exclusion sociale). Avec cette définition, les tarifs préférentiels dans les cantines d'entreprises par exemple ne sont pas des prestations sociales mais un élément de la rémunération des salariés.

Les **subventions** sont des transferts courants versés à des producteurs résidents dans le but d'influer sur leur niveau de production ou de prix ou sur la rémunération des facteurs de production. On distingue subventions sur les produits (versées par unité de bien ou service) et subventions d'exploitation (subventions sur rémunérations, bonifications d'intérêts...).

Les **transferts courants** comprennent notamment :

- pour plus d'un quart, la « 4<sup>e</sup> ressource » de l'Union européenne, calculée comme la différence entre la contribution due aux institutions européennes et les impôts qui leur sont versés ;
- pour plus de 10 %, la « coopération internationale courante », c'est-à-dire tous les transferts courants (hors impôts et subventions) à destination des administrations publiques étrangères et organisations internationales. Il s'agit par exemple de l'aide au développement, des salaires versés aux coopérants ou enseignants expatriés ;
- les primes nettes d'assurance dommage versées par les ODAC ou les APUL (l'État étant son propre assureur).

Les **transferts en capital** sont :

- soit des aides à l'investissement, c'est-à-dire des transferts à des unités institutionnelles pour leur permettre d'acquérir des actifs fixes (bâtiments, terrains, matériels d'équipement

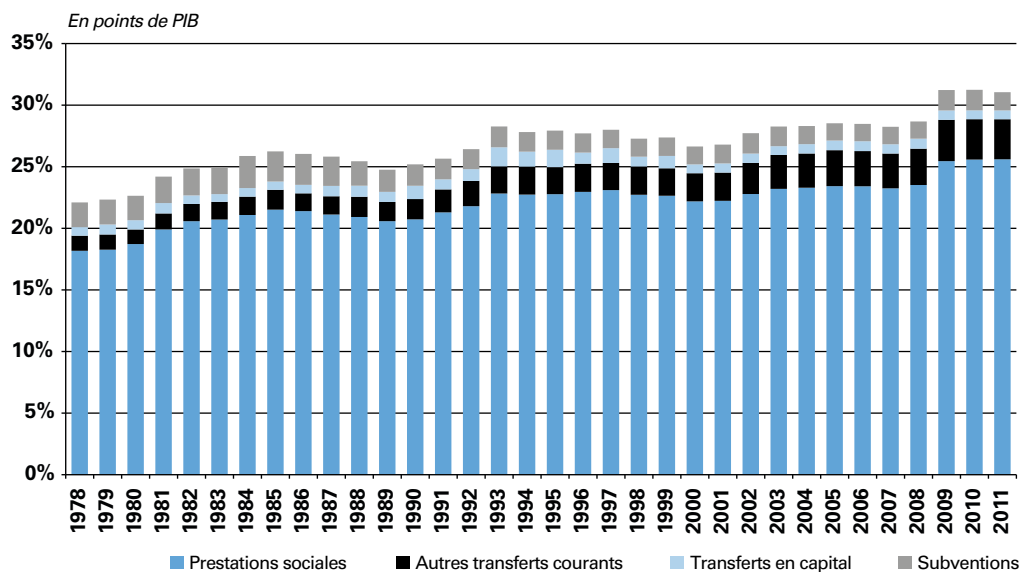
<sup>14</sup> – Certaines réductions d'impôts s'apparentent en réalité à des prestations sociales, mais ne sont pas pour autant comptabilisées dans les dépenses en comptabilité nationale

ou de transport), par exemple : versements budgétaires à RFF, primes d'épargne logement versées aux ménages sous condition d'achat ou de construction ;

– soit des versements à des sociétés destinés à couvrir des pertes exceptionnelles, ou encore à des régimes d'assurance sociale pour qu'ils reconstituent leurs réserves ou encore à titre de dédommagement ou d'indemnisation en cas de dégâts exceptionnels résultant de catastrophes naturelles.

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 8,9 points de PIB entre 1978 et 2011 passant de 22,1 à 31,1 points de PIB.

### Évolution de la répartition des prestations et autres transferts des administrations publiques par nature



Source : INSEE, Direction du budget

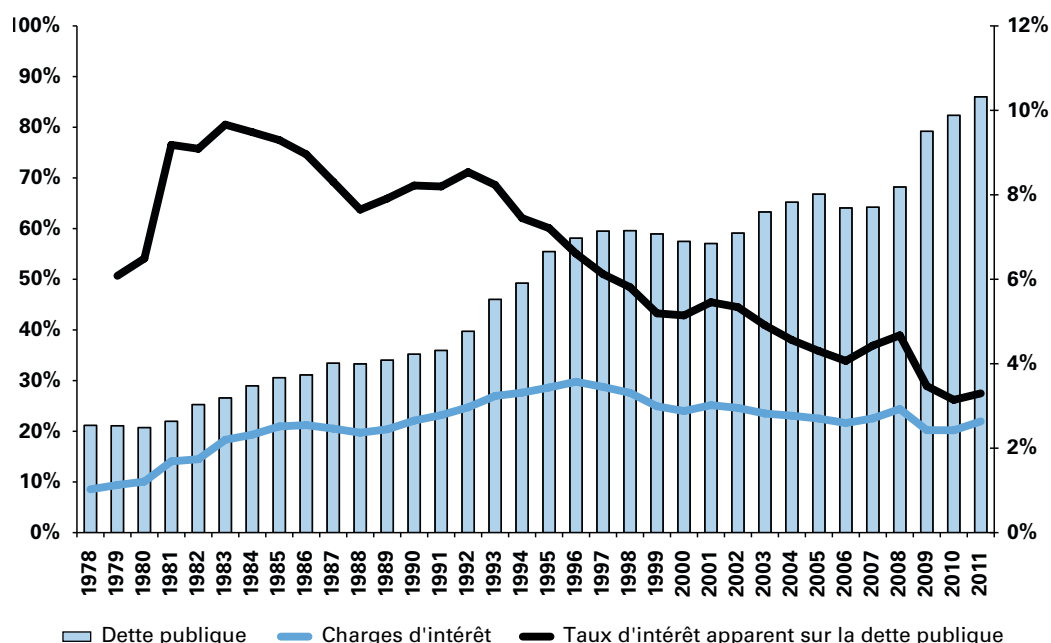
En 1978, les dépenses de transferts ne représentaient que 46,5 % des dépenses publiques. Pour l'essentiel, cette hausse des prestations et autres transferts des administrations publiques reflète celle des prestations sociales. Les administrations de sécurité sociale réalisent 67 % des dépenses de transferts, et versent 79 % des prestations sociales (contre 12,5 % pour l'État).

### Les charges d'intérêt

En 2011, les charges d'intérêt de la dette de l'ensemble des administrations publiques ont atteint 52,6 Md€. Elles ont augmenté sur longue période, conséquence directe de l'accroissement de la dette publique : elles représentaient en effet 2,6 points de PIB en 2011, contre 1,2 point de PIB en 1980. Le poids de la dette publique dans le PIB a en effet plus que triplé depuis 30 ans sous l'effet des déficits accumulés.

Toutefois, alors que le ratio de la dette publique dans le PIB a crû de manière quasi continue depuis le début des années 1980, le poids des charges d'intérêt a atteint un point haut en 1996, à hauteur de 3,6 % du PIB avant de se replier et de descendre en 2009 et 2010 en-dessous des 2,5 points de PIB et avant une nouvelle hausse en 2011 (2,6 points de PIB).

**Évolution des charges d'intérêt (% PIB)  
et du taux apparent sur la dette publique (échelle droite)  
et de la dette publique (% PIB) (échelle gauche)**



Source: INSEE, Direction du Budget

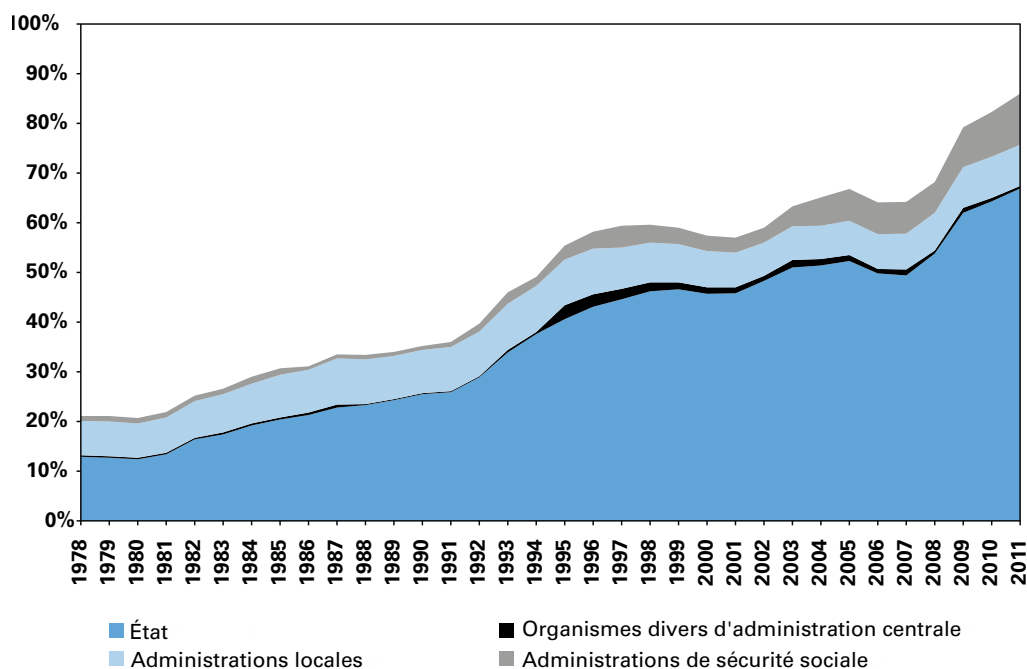
Cet écart de trajectoire entre le niveau de dette et le poids des charges d'intérêt s'explique par l'évolution du taux d'intérêt apparent sur la dette publique, c'est-à-dire le rapport entre les charges d'intérêt et la dette. Jusqu'en 1992, les charges d'intérêt ont crû globalement en ligne avec la dette dans un contexte d'endettement lié à des opérations patrimoniales de grande ampleur (nationalisations) et de maintien des taux d'intérêt à un niveau élevé. Entre 1992 et 1996, du fait d'une conjoncture économique dégradée et l'accumulation des déficits, la dette augmente fortement de près de 20 points de PIB en seulement 4 ans. Mais l'enclenchement du mouvement de baisse des taux d'intérêt permet de limiter la croissance du poids des charges d'intérêt. Après 1996, ces charges commencent à baisser en part de PIB sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt et d'une croissance de la dette publique à un rythme plus modéré. Ainsi, alors que le niveau de dette a progressé de plus de 21 points de PIB entre 2008 et 2011, le niveau relativement faible des charges d'intérêt en 2011 (2,6 points de PIB) s'explique par des taux d'intérêt historiquement bas, notamment à court terme.

Cette progression continue de la dette reflète d'abord la croissance de la dette de l'État, qui a augmenté de plus de 50 points de PIB sur la période. La part des prélèvements obligatoires de l'État consacrée au paiement des charges d'intérêt a ainsi fortement crû jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix pour se stabiliser à environ 15 %. Sur la période, l'endettement des collectivités territoriales s'établit entre 7 et 9 points de PIB ; le mouvement de désendettement amorcé au milieu des années 90 s'est toutefois interrompu en 2002. La part d'endettement supportée par les administrations de sécurité sociale a nettement progressé depuis la création de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en 1996. Le transfert d'une partie de la dette sociale à la CADES, classée en ODAC jusqu'en 2010, avait permis de maintenir cet endettement autour de 1,5 point de PIB. Le reclassement par l'Insee en 2010 de la CADES dans le secteur des administrations de sécurité sociale a mécaniquement augmenté la part d'endettement de ce secteur au sein de la dette totale des administrations publiques. Elle est en effet passée de 5,8 % en 1996 à 12 % en 2011. L'endettement de la sécurité sociale a, en particulier, fortement augmenté pendant la crise puisqu'il est passé de 119,9 Md€ en 2008 (6,2 points de PIB) à 205,4 Md€ en 2011 (10,3 points de PIB).

Plusieurs opérations distinctes de reprise de dettes sociales par la CADES ont été autorisées par les lois de financement de la sécurité sociale pour 2011 et 2012, pour un total de 132,5 Md€.

En 2010, la durée de vie de la CADES a été allongée de 2021 à 2015 par la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale. De nouvelles ressources ont été affectées à la CADES pour permettre de financer l'amortissement de cette dette d'ici 2025 (versements annuels de 2,1 Md€ du fonds de réserve des retraites, affectation de 0,28 point de CSG supplémentaire). À la fin de l'année 2012, à l'issue de ces transferts, le montant des dettes reprises par la CADES depuis sa création s'élèvera à 209 Md€ et la dette amortie par la CADES atteindrait 71,7 Md€. La dette restant à amortir au 31 décembre 2012 s'élèverait quant à elle à 137,3 Md€.

### Évolution de la dette des différentes administrations publiques (% PIB)

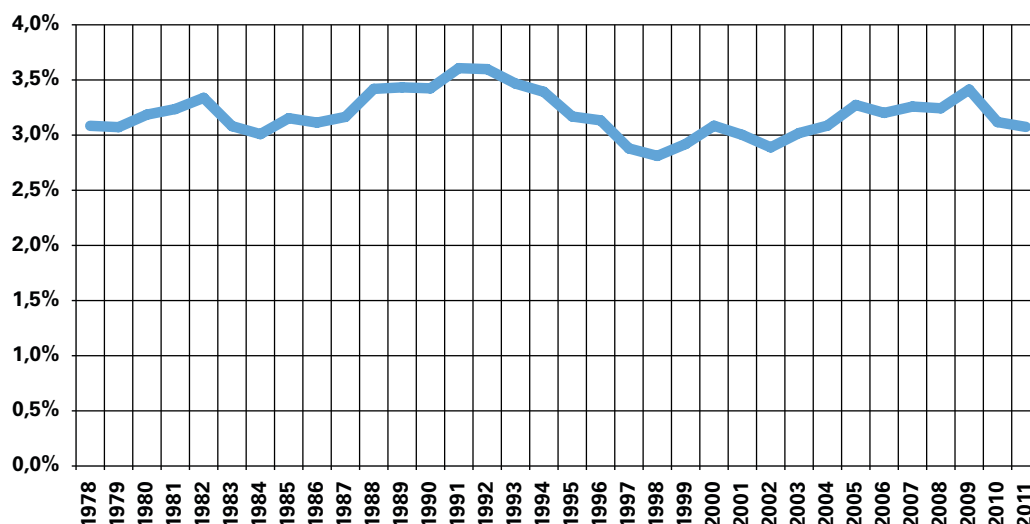


Source : INSEE, Direction du Budget

## L'investissement

La part de l'investissement public dans le PIB est globalement stable à 3 points de PIB depuis 1978 (elle est en moyenne de 3,2 % du PIB sur la période).

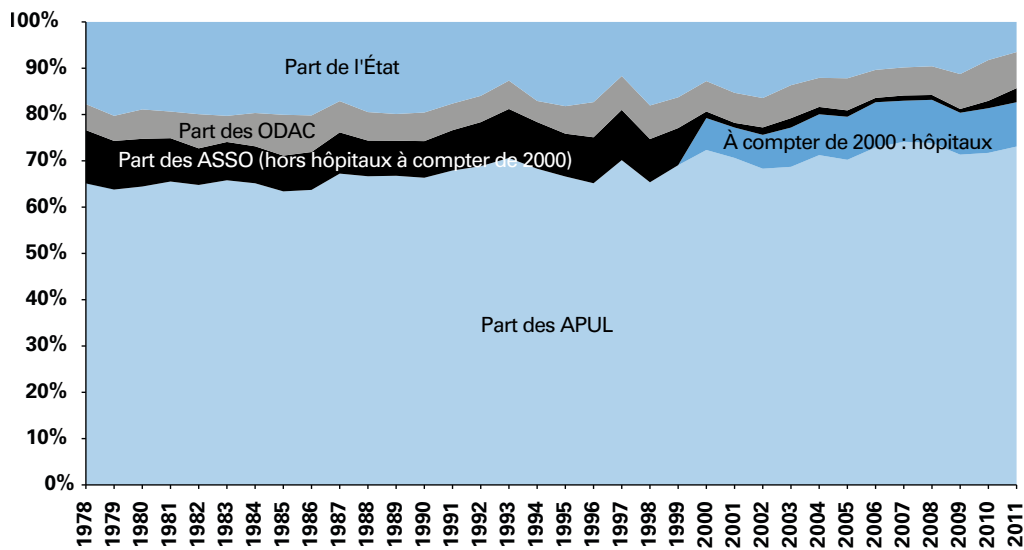
**Dépenses d'investissement des administrations publiques  
(FBCF en % du PIB)**



En revanche, la part des différentes administrations dans le financement de l'investissement a évolué, à la suite notamment de la décentralisation. Aujourd'hui, le secteur des administrations publiques locales réalise près de 70 % de l'investissement public, avec des variations largement dépendantes du cycle électoral. En 2010 par exemple, début de cycle électoral, les dépenses d'investissement des collectivités locales ont diminué de près de 7 % par rapport à 2009<sup>15</sup>. L'investissement des administrations de sécurité sociale correspond quasi totalement à l'investissement hospitalier, et représente plus de 10 % de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

<sup>15</sup> – Traditionnellement, les investissements des collectivités locales sont plus importants en milieu et fin de mandat, c'est-à-dire lorsque l'on se rapproche d'une échéance électorale. À l'inverse, les investissements sont plus limités en début de mandat, du fait notamment du temps nécessaire à la définition et à la mise en œuvre de projets.

### Évolution de la répartition par sous-secteur de la dépense d'investissement



Source : INSEE, Direction du Budget

### La dépense publique par fonction

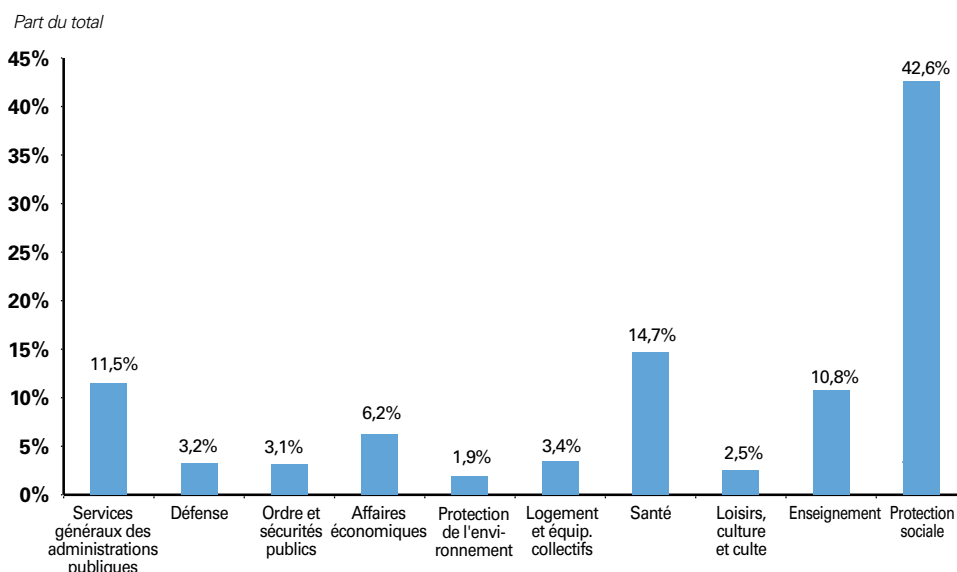
La ventilation des dépenses publiques par fonction - nomenclature internationale dite CFAP<sup>16</sup> pour « classification des fonctions des administrations publiques » – permet de répartir la dépense publique par politique publique, abstraction faite des catégorisations traditionnelles de la comptabilité nationale (par acteurs, sous-secteurs des administrations publiques ou par nature de flux).

La classification de premier niveau comprend dix fonctions, elles-mêmes ventilées en sous-fonctions. C'est dorénavant à ce deuxième niveau que progresse la collecte d'information au niveau international : l'étude de la dépense par sous-fonctions permet en effet d'isoler la dépense selon des thématiques transversales, par exemple les dépenses de recherche et développement (éclatées entre les différentes catégories de premier niveau de la classification).

L'INSEE a publié à l'automne 2012 le deuxième niveau de cette classification dans son intégralité.

16 – L'acronyme anglais de CFAP est COFOG pour *Classification of the functions of Government*.



**Ventilation de la dépense publique par fonction (2011)**

Source : INSEE

Cette ventilation permet d'observer des évolutions des postes de dépenses publiques à moyen et long terme, qui reflètent en règle générale des phénomènes structurels.

Ainsi, la part dans les dépenses totales du poste lié à la couverture des risques sociaux<sup>17</sup> (fonctions « protection sociale » et « santé »), premier poste de dépense publique en France, a augmenté de près de 5 points entre 1995 et 2011. En 2011, cette dépense représente 57,3 % de la dépense publique totale pour un montant de 641,1 Md€. Le vieillissement se traduit en effet par une accélération sensible des dépenses de retraite en raison de la dégradation du ratio de dépendance économique (nombre de retraités sur le nombre d'actifs), et par une augmentation du coût des dépenses de santé et de la prise en charge de la dépendance. Mais la dynamique des dépenses de santé peut aussi être liée à d'autres facteurs comme l'élévation du niveau de vie ou le progrès technique.

Les dépenses d'éducation représentent le 3<sup>e</sup> poste de dépense, après la fonction « services publics généraux », avec 10,8 % de la dépense publique totale. Cette dépense a toutefois diminué depuis dans la part des dépenses totales depuis 1995, où elle représentait 11,2 %. De même, la part des dépenses de défense est passée de 4,6 % à 3,2 % du total. À l'inverse, la part des biens que l'on peut qualifier de « supérieurs » selon la théorie économique<sup>18</sup>, a augmenté : la part de la culture et des loisirs a ainsi progressé de 0,7 point, et celle des dépenses de protection de l'environnement de 0,6 point.

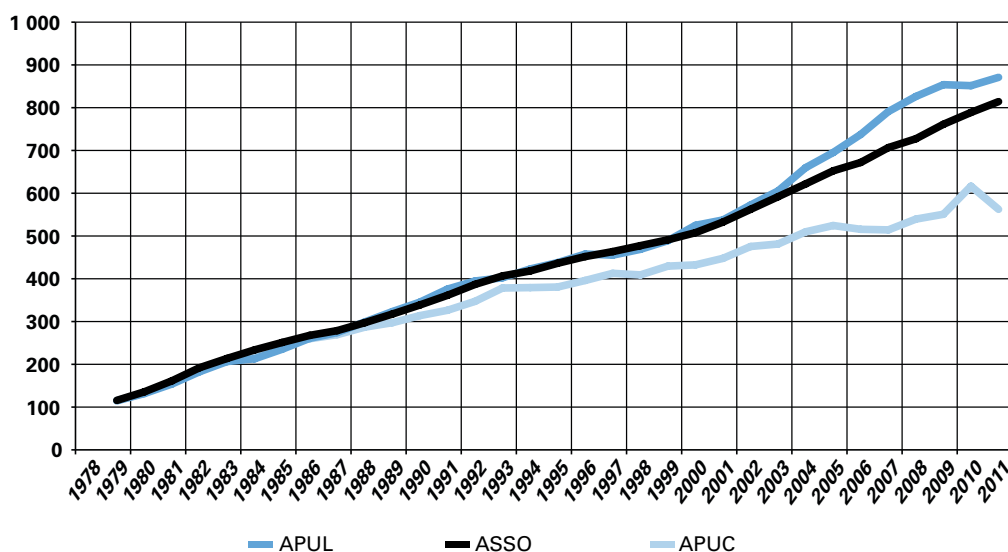
<sup>17</sup> – La couverture des risques sociaux est une notion plus large que celle de prestations sociales et inclut notamment le coût des structures qui en sont chargées.

<sup>18</sup> – Ernst Engel a développé une théorie sur les différents types de biens, en fonction de leur élasticité aux revenus. Les « biens supérieurs » sont ceux dont l'élasticité par rapport aux revenus est supérieure à 1.

## La dépense publique par sous-secteur

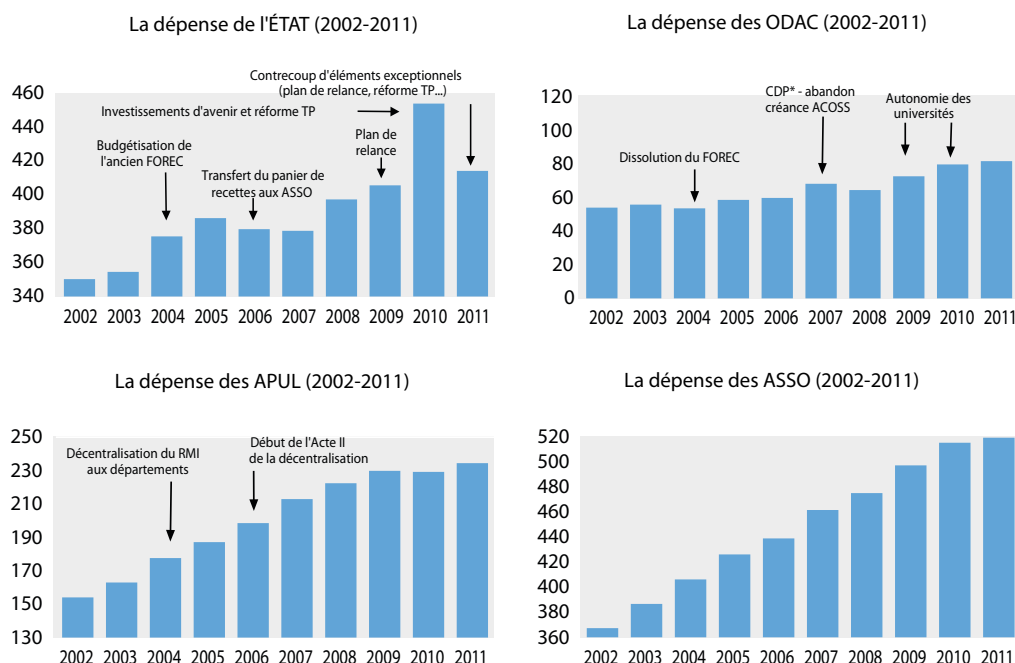
Le poids relatif des différents sous-secteurs a évolué, avec une forte croissance de la taille des budgets des administrations de sécurité sociale et des budgets locaux. Concernant les administrations publiques locales (APUL), cette évolution n'est due qu'en partie seulement à la décentralisation et à la hausse rapide des dépenses sociales des collectivités. Parallèlement, le poids relatif de l'État dans la dépense publique s'est réduit.

**Évolution de la dépense publique en valeur**  
(indice base 100=1978)



Source : Insee, calculs DG Trésor

**Niveau des dépenses (y compris transferts et à périmètre courant) par sous-secteur  
entre 2002 et 2011  
(en milliards d'euros courants)**



\* Caisse de la dette publique  
Source : Insee.

L'interprétation de ces statistiques par catégories d'administrations nécessite des précautions méthodologiques. 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. Par exemple :

- la gestion du RMI (désormais RSA) 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 à la hausse des dépenses des collectivités locales à partir de 2004 et à une baisse des dépenses de l'État. De plus, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, dite « acte II » de la décentralisation, a transféré de nouvelles compétences aux collectivités. Ainsi, les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées et collèges sont désormais gérés par la collectivité dont ils relèvent (département pour les collèges, région pour les lycées) ;
- 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) et l'affectation en 2006 de recettes fiscales à la sécurité sociale au titre de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales ont eu un impact direct sur les dépenses de l'État en comptabilité nationale<sup>19</sup>.

Enfin, il n'est pas aisé de remonter à partir des dépenses des sous-secteurs à l'agrégat global des dépenses publiques. **En effet, l'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** (cf. encadré ci-après). Il est donc nécessaire de « consolider » ces transferts pour reconstituer la part respective de chacun des secteurs dans la dépense publique.

<sup>19</sup> – Cet impact est neutralisé lorsque l'on s'intéresse à la dépense publique consolidée (toutes administrations publiques confondues) : il n'y a alors aucun impact sur la dépense totale. Pour les APU, les allègements de charges sont retracés en moindres prélèvements obligatoires.

L'étude de la partition de la dépense consiste à examiner comment la dépense publique se répartit entre les sous-secteurs des administrations publiques. À cette fin, les flux de dépenses considérés sont « consolidés », c'est-à-dire nets des transferts entre sous-secteurs, et, afin d'être comparables d'une année sur l'autre, sont appréciés à « périmètre constant ». Il est alors possible d'étudier la contribution de la dépense de chaque sous-secteur à l'évolution de la dépense totale.

### **Le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques et la neutralisation des effets de périmètre**

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, le premier retraitement nécessaire est la consolidation.

Deux exemples simples peuvent illustrer la notion de consolidation comptable :

- l'allocation spécifique de solidarité (ASS) est versée aux bénéficiaires par le Fonds de solidarité, qui est un ODAC, financé en partie par une subvention de l'État. L'addition de la subvention de l'État et des dépenses du Fonds conduirait à une double comptabilisation de la même dépense ;
- la Caisse de la dette publique (CDP, classée en ODAC), qui détenait 5,1 Md€ de titres émis par l'Acosse en 2007, a abandonné cette créance<sup>20</sup>. Cette opération a conduit à enregistrer une dépense des ODAC et une recette des ASSO du même montant. Cette opération de transfert entre administrations publiques n'a pas eu d'effet sur la dépense publique totale.

Les montants de ces flux croisés entre administrations publiques ne sont pas négligeables. Ainsi en 2011, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté 118,8 Md€, soit près de 29 % de la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les APUL et les ODAC. L'ampleur des transferts croisés entre les autres sous-secteurs (ASSO, APUL et ODAC) est nettement moins importante. Les transferts des ODAC ont ainsi représenté un peu moins de 9 % de leurs dépenses totales en 2011, principalement à destination de l'État. Les transferts des APUL et des ASSO vers les autres administrations publiques représentent à peine plus de 2 % de leurs dépenses totales.

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 liquide et mandate in fine la dépense. Dans l'exemple cité plus haut, l'ASS est donc imputée au Fonds de solidarité et non à l'État. Dans le cadre des dépenses d'investissements d'avenir, les transferts de l'État vers les ODAC en 2010 sous forme de dotations consommables ont été enregistrées en partie en transferts de capital de l'État (11,6 Md€ en 2010). Conformément au principe de consolidation comptable, ces transferts ne sont pas comptabilisés sur la dépense de l'État consolidée.

Cette convention selon laquelle la dépense est imputée au compte du secteur receveur est légitime lorsque le sous-secteur receveur dispose d'une forte autonomie de décision sur le niveau et la nature de la dépense. Dans le cas contraire, le sous-secteur receveur porte une dépense pour laquelle il n'est pas prescripteur. La partition de la dépense n'est donc qu'un instrument imparfait pour mesurer le poids de chaque sous-secteur dans le dynamisme de la dépense.

<sup>20</sup> – En contrepartie de l'abandon de créances du même montant détenues par le régime général de sécurité sociale sur l'État au titre de retards accumulés dans la prise en charge de certains dispositifs.

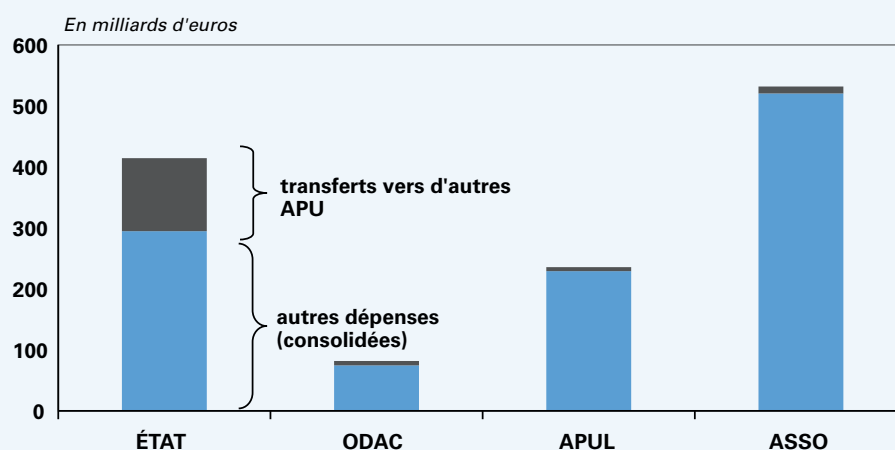
Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le « périmètre » de la dépense homogène d'une année sur l'autre par sous-secteur<sup>21</sup>.

Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est ainsi calculée à champ « constant glissant », c'est-à-dire que le taux de croissance de l'année 2011 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2010.

Les retraitements concernent ainsi les transferts de compétence d'un sous-secteur à un autre (par exemple, la décentralisation de la gestion du RMI (maintenant RSA) en 2004 ou le transfert de l'investissement en faveur des transports à l'AFITF en 2005) ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre<sup>22</sup>.

À ce titre, en 2009 dans le cadre de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), l'ex-RMI reste à la charge des départements et l'Allocation de parent isolé (API) devient une charge pour les administrations locales alors qu'elle était auparavant à la charge de l'État. Cela constitue un transfert de compétence pour les départements, dont le financement a été assuré par un transfert de TIPP. Enfin, le supplément de revenu (RSA chapeau) est à la charge des ODAC via le fonds national des solidarités actives (FNSA).

### Consolidation des dépenses publiques en 2011



Source : Insee, calculs DGTrésor

21 – C'est cette opération, délicate, qui limite principalement la reconstitution de séries longues.

22 – 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 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.

La consolidation de la dépense publique et la correction des changements de périmètre permettent d'obtenir une « partition » de la dépense publique où la somme des contributions de chacun des sous-secteurs est bien égale à l'évolution de l'ensemble. Cette partition montre que les organismes de sécurité sociale portent un peu moins de la moitié de la dépense publique, l'État près de 26 %, les APUL 21 % et les ODAC 7 %. Par ailleurs, le niveau des dépenses de l'État se réduit sensiblement ; il est la principale source des transferts vers les autres administrations publiques (cf. graphique sur la consolidation des finances publiques).

#### Parts respectives des différents sous-secteurs dans la dépense publique (2011)

	Comptabilité Nationale		« Partition »	
	Md€	En % de la dépense publique totale consolidée	Md€	En % de la dépense publique totale consolidée
Dépenses APU	1 118,7		1 118,7	
ÉTAT	414,3	37,0	294,6	26,3
ODAC	81,8	7,3	74,6	6,7
APUL	234,4	21,0	229,1	20,5
ASSO	531,8	47,5	520,4	46,5
<b>Total sous-secteurs</b>	<b>1 262,3</b>	<b>112,8</b>	<b>1 118,7</b>	<b>100</b>

NB : La « partition » représente les dépenses consolidées pour chaque sous-secteur

Source : Insee, calculs DG Trésor

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 connaît un regain marqué en 2009 du fait de la crise économique et notamment de la dégradation du marché du travail ; en 2010 et 2011 l'amélioration de la conjoncture entraîne un ralentissement des dépenses de prestations sociales. La croissance des dépenses locales a un profil marqué par celui des dépenses d'investissement, qui amorcent une légère reprise en 2011 après deux années de repli faisant suite aux élections municipales de 2008.

#### Contributions à la croissance en volume de la dépense publique\*

	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2008-2011
Croissance de la dépense publique (en volume, en %)	1,0 %	3,9 %	0,8 %	0,1 %	1,4 %
Contribution de l'État	0,3	0,7	0,2	-0,7	0,1
Contribution des ODAC	0,0	0,7	0	0,1	0,2
Contribution des APUL	0,2	0,5	-0,3	0,2	0,1
Contribution des ASSO	0,5	2,0	0,9	0,6	1,0

Source : Insee, calculs DG Trésor

\* Les contributions de chaque sous-secteur sont calculées hors transferts entre APU et à périmètre constant glissant. Les principales mesures de périmètre portent sur le transfert de l'État vers les APUL, en 2007 et 2008, des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des lycées et collèges, le transfert de l'État vers les ODAC, à partir de 2009, de la masse salariale des universités et grandes écoles ayant opté pour le régime dit des « responsabilités et compétences élargies » prévu par la loi sur les libertés et responsabilités des universités (LRU), de l'ANPE des ODAC vers les administrations de sécurité sociale lors de sa fusion avec les Assedic pour devenir Pôle Emploi ; en 2010, de la prise en charge des ESAT par l'Agence de Services et Paiement ; en 2011, d'une partie de la masse salariale de l'État aux Agences régionales de santé et extension du RSA (avec l'ex-API) aux départements d'outre-mer.

## Les dépenses des administrations publiques centrales

### La contribution des administrations centrales à l'évolution de la dépense publique

Mise à part l'accélération en 2009 avec le plan de relance, la croissance de la dépense de l'État en volume a été moins rapide sur la période récente que sur longue période. Elle est restée néanmoins dynamique : +0,6 % en moyenne sur 2007-2011. La contribution de l'État à la croissance de la dépense publique en volume devient négative en 2011, du fait principalement du contrecoup de dépenses exceptionnelles en 2010 et du respect de la double norme de dépenses.

La dépense de l'État en comptabilité nationale ne dépend cependant pas que de la dépense budgétaire. Par exemple, la croissance des cotisations sociales imputées<sup>23</sup>, liée principalement à l'évolution des dépenses de pensions des agents de l'État, correspondant à une convention d'écriture qui a une contrepartie du côté des recettes de l'État (donc neutre sur le solde), contribue à alourdir les dépenses publiques en comptabilité nationale.

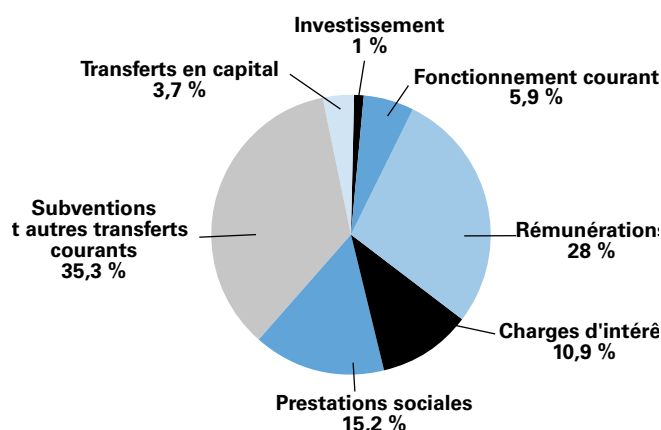
En 2011 à l'inverse, certains retraitements en comptabilité nationale ont conduit à réduire la dépense publique de l'État, en particulier la correction au titre des dépenses militaires (contrecoup des livraisons importantes de 2010).

Concernant les ODAC, leur contribution à l'évolution de la dépense publique depuis 2008 est légèrement positive. Leur contribution est plus forte en 2009 que les années antérieures avec notamment le plan de relance et la mise en place du revenu de solidarité active (via le Fonds national des solidarités actives, FNSA). En 2011, le début de montée en charge des dépenses d'investissements d'avenir augmente légèrement la contribution des ODAC à l'évolution de la dépense publique.

## Les dépenses de l'État

Les dépenses sur le champ de l'État, hors transferts aux autres administrations publiques, représentent 26,3 % de la dépense publique totale en 2011.

Dépenses de l'État par nature, en 2011

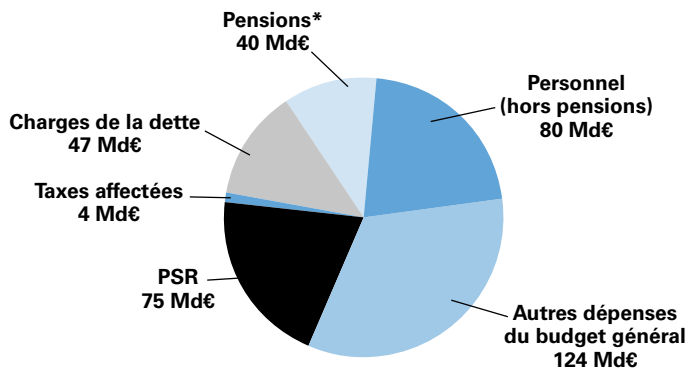


Source : INSEE (NB : dépenses y compris transferts aux autres sous-secteurs)

Les développements ci-après ne reprennent pas exactement la nomenclature de la comptabilité nationale, mais s'appuient sur la nomenclature budgétaire qui permet d'isoler certaines dépenses de manière plus fine, et de disposer ainsi d'une analyse plus précise.

<sup>23</sup> – Cf. introduction pour une présentation des cotisations sociales imputées.

**Présentation du budget de l'État en projet de loi de finances pour 2013  
(courant 2013)**



\* hors recettes provenant des pensions des opérateurs

Source : Direction du Budget

Les dépenses nettes du budget général de l'État (hors remboursements et dégrèvements, liés au volet « recettes » du budget même s'ils font juridiquement l'objet de crédits budgétaires), présentées par nature dans le graphique ci-dessus, s'élèvent, en projet de loi de finances pour 2013, à 291,2 Md€ (budget général seulement) et 370,9 Md€ en incluant les prélèvements sur recettes opérés au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les taxes affectées soumises à plafonnement.

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

### Les dépenses héritées des choix passés : charges d'intérêt et pensions

La charge d'intérêt de la dette fait l'objet d'une analyse spécifique pour l'ensemble des administrations publiques (cf. *supra* l'évolution de la nature des dépenses publiques sur le champ de l'ensemble des administrations publiques).

**S'agissant des pensions**, les déterminants de la dépense 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, couvrant à la fois la revalorisation sur l'inflation des pensions en service, mais aussi le renchérissement d'une année sur l'autre des pensions nouvellement liquidées).

Les dépenses liées aux pensions restent dynamiques en PLF 2013 : les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » progresseront, à périmètre constant, de près de 3,0 Md€ par rapport à la LFI 2012 (soit une progression de 7,0 %). Cette prévision est cependant soumise aux aléas comportementaux des agents.

Les dépenses que l'État consacre au financement des pensions de retraites de ses fonctionnaires sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et conformément à la LOLF, retracées en recettes dans le 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 vers les régimes au titre de 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 Telecom).



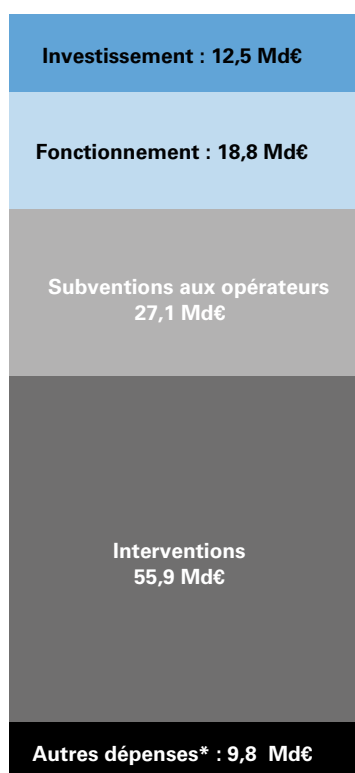
### Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel de l'État comprennent à la fois les rémunérations d'activité (traitements, indemnités ministérielles et interministérielles), les cotisations et contributions sociales ainsi que diverses prestations sociales et allocations. L'évolution de ces dépenses est régie, principalement, par le nombre de fonctionnaire et la politique salariale (cf. *supra* La dépense publique par nature).

### Les autres dépenses de l'État

Ces dépenses sont de nature plus hétérogène et présentent un degré de rigidité variable. La répartition suivante permet d'isoler six catégories distinctes de dépenses.

#### Autres dépenses de l'État (données PLF 2013, format courant)



\* Interventions peu modulables dont dotations aux Pouvoirs publics, Provisions pour risques, Appels en garantie  
Source : Direction du budget

### Les interventions de l'État (55,9 Md€)

Sous le vocable d'« interventions » de l'État coexistent une très grande variété de dispositifs, de publics bénéficiaires et de modalités de gestion.

Il est utile, car les facteurs d'évolution et les leviers de réforme ne sont pas les mêmes, de distinguer au sein de ces dispositifs les interventions dites de guichet, qui sont versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes, et les interventions hors guichet, pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

#### Les interventions de guichet (37,7 Md€)

Les principales interventions financées en tout ou partie par le budget de l'État sont les minima sociaux : allocation adulte handicapé (AAH – 8,2 Md€), revenu de solidarité active (RSA). On peut citer également les aides au logement (APL et ALS – 4,9 Md€), les prestations versées aux anciens combattants (2,8 Md€), les subventions aux régimes sociaux et de retraite (6,5 Md€), les bourses scolaires (0,7 Md€) et universitaires (1,8 Md€), les exonérations de cotisations sociales spécifiques à des secteurs géographiques, au profit d'entreprises ou d'autres structures collectives, compensées par l'État à la sécurité sociale (1,9 Md€), les primes d'épargne logement versées par l'État (0,7 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 notamment) et enfin certains dispositifs d'aide à l'emploi, comme par exemple les contrats en alternance (1,3 Md€).

Il convient de souligner que seules sont ici retracées les dépenses budgétaires de l'État. Les dépenses fiscales répondent à la même logique mais ne relèvent pas du présent rapport.

Ces interventions de guichet qui s'élevaient à près de 38,0 Md€ en LFI 2012 sont, à périmètre constant, en baisse de 0,3 Md€ dans le PLF 2013, compte tenu notamment de la réforme des exonérations agricoles et du régime autoentrepreneurs.

En dépit de l'hétérogénéité de leur caractère, ces dépenses ont pour point commun 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 brève échéance (croissance, taux de chômage, démographie des populations concernées, notamment.). Pour ces dispositifs, les leviers de maîtrise de la dépense sont la modification des paramètres législatifs ou réglementaires qui régissent le niveau et les conditions d'ouverture des droits aux prestations ou, plus ponctuellement, par une optimisation des processus de gestion de celles-ci, notamment lorsqu'existent des disparités fortes sur le territoire.

Interventions de guichet		COURANT PLF 2013 en M€ (courant)	
Minimas sociaux et allocations	Allocation adulte handicapé (AAH)	8 155	21 162
	Fonds spécial d'invalidité - FSI (allocation supplémentaire d'invalidité - ASI)	250	
	Aides personnelles au logement	4 876	
	Prestations "anciens combattants"	2 851	
	Allocations d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)	1 068	
	Aide au poste en ESAT* (GRTH)	1 238	
	Financement des ESAT* et des MDPH*	1 504	
	Revenu de solidarité active (RSA) (dont prime de Noël)	373	
	Aide médicale d'État	583	
	Allocation temporaire d'attente (ATA) et hébergement d'urgence (HU)	265	
Exonérations de charges sociales	Contrats en alternance	1 255	3 333
	Exonérations outre-mer	1 157	
	Exonérations sectorielles dans le secteur de l'emploi (ZRR*, etc.)	200	
	Exonérations ZFU*-ZRU*	119	
	Jeunes Entreprises Innovantes (JEI)	96	
	Exonérations dans le secteur agricole (TODE*)	507	
	Exonérations emplois permanents	0	
Bourses	Bourses étudiantes	1 779	2 502
	Bourses Culture	29	
	Bourses scolaires	695	
Régimes spéciaux	Régime de retraite des transports terrestres et des marins	5 013	7 112
	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 519	
	Prestations "d'après-mines" (interventions de l'ANGDM*)	580	
Guichets divers	Épargne logement	722	3 624
	Majoration des rentes	181	
	Dispositifs de promotion de l'emploi / retrait d'activité	66	
	Forfait d'externat	615	
	Subvention aux établissements de l'enseignement agricole	347	
	Aides agricoles (PNSVA*, PHAE*, ICHN*)	468	
	Aide juridictionnelle	319	
	Santé des détenus	123	
	Débitants de tabac	264	
	Tutelles / curatelles	223	
	Dépenses d'aide sociale, rapatriés	60	
	Aide sociale des consulats (PEC = gratuité de la scolarité à l'étranger)	20	
	Passeport mobilité études	45	
	Pensions et prestations aux pompiers	13	
	FIVA* - dotation soins urgents - DGOS	127	
	Permis à 1 euro	8	
	Accord gestion flux migratoires	19	
	Contribution diffuseurs compensations ACOSS	4	
Total des interventions de guichet		37 734	

(\*) Détail des sigles utilisés dans le tableau : établissements et services d'aide par le travail (ESAT), maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), exonérations travailleurs occasionnels et demandeurs d'emplois (TO-DE), zone de revitalisation rurale (ZRR), zone franche urbaine (ZFU), zone de redynamisation urbaine (ZRU), Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA), prime herbagère agro-environnementale (PHAE), indemnités compensatoires de handicaps (ICHN), fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

Source : Direction du budget

### Les interventions hors guichet (18,1 Md€)

Ces dépenses présentent un caractère discrétionnaire plus affirmé, permettant un pilotage annuel s'appuyant sur la fixation *a priori* d'objectifs de réduction de la dépense. Les leviers à activer par les gestionnaires sont très variables, à l'image des dispositifs eux-mêmes (meilleur ciblage / priorisation / recentrage des interventions, mobilisation des ressources existantes en dehors du budget de l'État, amélioration du fonctionnement et accroissement de la productivité des structures financées par l'État, notamment).

Ces dépenses d'intervention de l'État, qui sont stables entre la LFI 2012 et le PLF 2013 à périmètre constant, sont réparties dans de très nombreux secteurs, parmi lesquels l'emploi (3,5 Md€), avec notamment le financement par l'État des contrats aidés et des emplois, les transports et l'écologie (3,0 Md€), essentiellement via les subventions de l'État au secteur ferroviaire. Peuvent être cités également le secteur de la ville et du logement (2,0 Md€), via les différentes aides à la pierre (logement social, aides aux bailleurs privés, rénovation urbaine, interventions sociales de la politique de la ville, qui comprennent en particulier le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale – CHRS) ou encore la culture (0,7 Md€).

Il est à noter que ces dispositifs d'interventions peuvent être mis en œuvre *in fine* par des opérateurs de l'État et faire, le cas échéant, l'objet d'une contractualisation.

### Les dépenses de fonctionnement de l'État (18,8 Md€)

Ces dépenses couvrent le fonctionnement courant des services de l'État, hors rémunération des fonctionnaires.

Les dépenses de fonctionnement représentent au total 18,8 Md€ en PLF 2013, en diminution nette de 0,9 Md€ par rapport à leur évolution tendancielle.

### Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (27,1 Md€)

Cette dépense, de 27 Md€, contribue à financer les nombreux opérateurs destinés à mettre en œuvre les politiques publiques de l'État.

Les crédits prévus en loi de finances<sup>24</sup> à ce titre financent à la fois les dépenses de personnel, le fonctionnement courant et les investissements des opérateurs. Les dépenses d'intervention qu'ils gèrent entrent dans la catégorie des dépenses d'intervention quand elles sont financées depuis le budget de l'État et peuvent également être financées par des taxes affectées.

Si les subventions pour charges de service public bénéficient à un très grand nombre d'opérateurs, répartis dans l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État, 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 près de 72 % de ces subventions (19,6 Md€), le secteur du travail et de l'emploi (1,9 Md€ dont Pôle emploi) ou encore le secteur de la culture (0,8 Md€).

Par ailleurs, les opérateurs de l'État sont directement concernés par la démarche généralisée de maîtrise de la dépense. S'agissant de l'année 2013, l'effort demandé à ces organismes, au travers de la maîtrise de leurs ressources affectées s'élève à 126 M€ soit -4,5 % en volume.

### Les investissements de l'État (12,5 Md€)

Les dépenses d'investissement de l'État sont particulièrement concentrées sur le secteur de la défense (9,0 Md€, soit près des trois quarts des investissements réalisés par l'État). Les autres principaux secteurs d'investissement direct sont l'écologie et les transports (0,9 Md€ y compris la subvention budgétaire versée à l'agence de financement des infrastructures de transport ferroviaire), l'administration pénitentiaire et la justice (0,6 Md€) et la sécurité (0,3 Md€).

<sup>24</sup> – Pour les investissements d'avenir, l'ensemble des crédits a été versé aux opérateurs en une seule fois, par la première loi de finances rectificative pour 2010 (l'utilisation de ces crédits par les opérateurs s'étale cependant sur plusieurs années).

Il faut noter que l'État finance directement ou indirectement des investissements qui ne sont pas retracés comptablement en tant que tels (au titre 5). Une part importante des investissements est aujourd'hui réalisée par des opérateurs de l'État : c'est le cas par exemple de la subvention budgétaire à l'agence de financement des infrastructures de transport ferroviaire (AFITF) qui s'élève à 0,7 Md€, qui est comptablement retracée en dépense d'intervention (titre 6) mais qui est ici retraitée en dépense d'investissement (unique retraitement par rapport au périmètre défini par les dépenses comptabilisées en titre 5).

Il convient aussi de souligner que, parmi les prélèvements sur recettes, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA, 5,6 Md€ en PLF 2013) finance une partie de l'investissement des collectivités territoriales.

### Les autres dépenses (9,8 Md€)

Cette catégorie regroupe des dotations de nature comptable diverses 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 publics (1,0 Md€), de la dotation aux provisions pour dépenses accidentelles et imprévisibles (0,2 Md€), des dépenses d'opérations financières et appels en garanties (0,2 Md€), des transferts de l'État aux collectivités territoriales (4,1 Md€)<sup>25</sup> - ces derniers recouvrant les concours aux collectivités non intégrés dans les prélèvements sur recettes mais inclus dans le périmètre des concours stabilisés en valeur - et de quelques dotations très peu modulables<sup>26</sup>.

### Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC)

Les ODAC ont pour point commun d'exercer une compétence fonctionnelle spécifique qui leur est dévolue au niveau national, si bien que ces organismes couvrent en pratique toutes les fonctions des administrations publiques définies dans la classification « CFAP » :

Fonction	Exemples d'ODAC <sup>27</sup>
Services généraux des administrations publiques	Caisse de la dette publique (CDP), Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Collège de France, Institut national d'études démographiques (INED)
Défense	Institut des hautes études de la défense nationale
Ordre et sécurité publics	Établissement public du palais de justice de Paris
Affaires économiques	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), Association française de normalisation (AFNOR), autorité des marchés financiers (AMF), Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), Institut national de la recherche agronomique (INRA), Centre national d'études spatiales (CNES), Société du Grand Paris (SGP)
Protection de l'environnement	Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Parcs nationaux, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)
Logements et équipements collectifs	Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU),
Santé	Agences régionales de santé, Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
Loisirs, culture et culte	Bibliothèque nationale de France (BNF), Centre national du cinéma (CNC), Comédie française, Institut du monde arabe (IMA), Théâtres nationaux
Enseignement	Universités, École nationale d'administration (ENA), Écoles normales supérieures
Protection sociale	Fonds couverture maladie universelle (CMU), Fonds national d'aide au logement (FNAL), Fonds spécial d'invalidité (FSI), Fonds de solidarité chômage (FS)

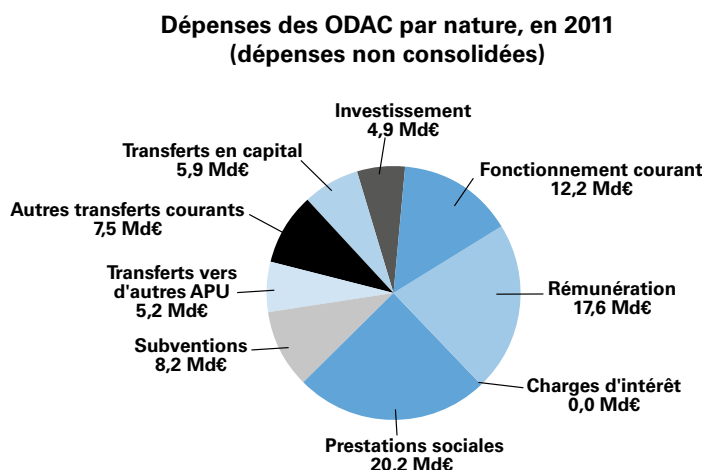
25 – Dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (2,6 Md€) et dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle (1,5 Md€).

26 – Celles-ci recouvrent notamment les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » destinés au financement des opérations de maintien de la paix, des contributions internationales, d'une fraction des crédits de la mission « Aide au développement ».

27 – Les ODAC mentionnés ont été choisis de façon à refléter la diversité des entités et non en raison de leur importance en termes de politiques publiques. Les acronymes sont détaillés en annexe.

De plus, ces entités ont des formes juridiques et des statuts variés : certaines sont des opérateurs de l'État, dotés de la personnalité morale et le plus souvent du statut d'établissement public, d'autres encore ne sont pas opérateurs de l'État et/ou ne disposent pas systématiquement de la personnalité morale. Ces ODAC non opérateurs de l'État, souvent de taille importante, obéissent à des logiques économiques variées : on trouve parmi eux des fonds de garantie, des organismes de défaillance, etc.

La nature de la dépense des ODAC illustre leur hétérogénéité en termes de poids et d'activité (ci-dessous chiffres 2011, en Md€). Les charges d'intérêt des ODAC sont par exemple quasi exclusivement le fait du CEA. Concernant les subventions, celles réalisées dans le cadre de la politique de l'emploi et de la politique agricole à travers l'ASP<sup>28</sup> et celles versées par la CSPE (contribution au service public de l'électricité) dans le cadre du financement des énergies renouvelables représentent plus de 90 % des subventions versées par les ODAC. Enfin, environ la moitié des transferts en capital sont le fait de l'AFITF en 2011, qui concourt ainsi indirectement à la dépense de l'État en matière d'investissement de transports, essentiellement ferroviaires, et plus d'1/4 sont le fait de l'ANRU qui concourt à la dépense de l'État en matière de rénovation urbaine. La part restante est le fait quasi exclusif de l'Ademe (financement de la politique environnementale), de l'ANAH (financement du logement privé) et de l'ANR (décaissements au titre des investissements d'avenir).

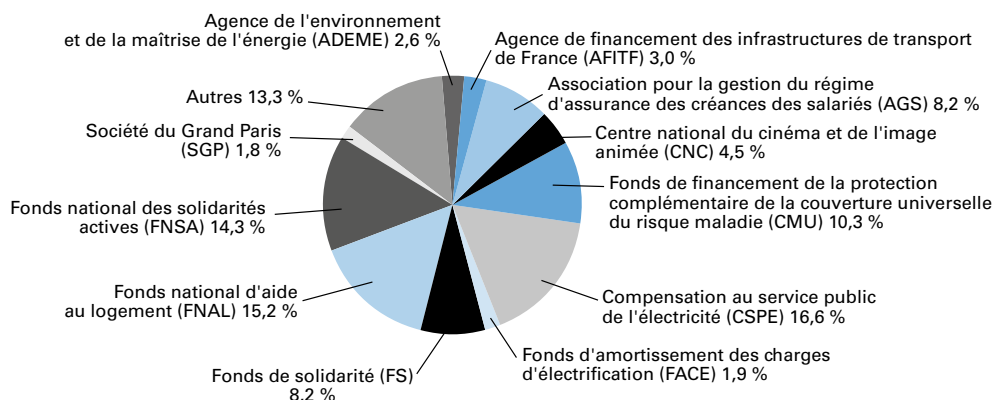


Source : INSEE, Direction du budget

De façon générale – même s'ils sont de natures très diverses – les ODAC sont pour l'essentiel contrôlés par l'État :

- à travers leurs ressources, dont près de 60 % est constituée de subventions budgétaires, et plus de 21 % de taxes affectées à leur profit par l'État (et seulement 10 % par des recettes marchandes). Au total, avec les taxes affectées, les subventions budgétaires et les transferts en capital, plus de 83 % des recettes des ODAC sont des ressources publiques en 2011. Sur la période récente, entre 2009 et 2011, la part des recettes marchandes a diminué de près de 1,5 % tandis que la part des taxes affectées a progressé de 2 % et que la part de l'ensemble des transferts est resté stable. Parmi les principaux ODAC bénéficiaires de taxes affectées peuvent être cités le FNAL, FNSA (le fonds national des solidarités actives), la CSPE, le fonds CMU ou le fonds de solidarité ;

28 – En 2009, le CNASEA (centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) a fusionné avec l'agence unique de paiement (AUP) au sein de l'agence de service et de paiement (ASP).

**Impôts affectés aux ODAC (ventilation par organisme, en %)**

Source : Direction du budget

– à travers les conseils d'administration, où siègent le plus souvent des représentants de l'État (ministère assurant la tutelle dite technique et ministère en charge du budget).

### **Les « agences de l'État » - le rapport de l'inspection générale des finances**

L'inspection générale des finances a rendu public un rapport sur « l'État et ses agences » en septembre 2012, qui met notamment en lumière les principales évolutions sur ce périmètre des administrations publiques depuis les années quatre-vingt, tant en termes de poids financier que de composition et d'évolution de leurs sources de financement. Les chiffres cités ci-dessous sont issus de ce rapport.

#### **Questions de définitions**

L'analyse des évolutions sur le champ des « agences » de l'État se heurte en premier lieu à la question de la définition du périmètre couvert. Les entités hors de l'administration centrale proprement dite, et exerçant une mission de service public, ne répondent pas à une définition précise : elles revêtent différents statuts juridiques, et appartiennent à différentes catégories du secteur des finances publiques.

Trois périmètres « administratifs » peuvent ainsi être distingués :

**a) les opérateurs**, tels que définis dans le jaune budgétaire « opérateurs de l'État » annexé au projet de loi de finances annuel. À partir du PLF 2013<sup>29</sup>. Un organisme qui respecte les critères de qualification suivants doit être intégré dans la liste des opérateurs :

- **une activité de service public**, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- **un financement assuré majoritairement par l'État**, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire<sup>30</sup> ;

<sup>29</sup> – La définition comptable de la notion d'opérateur initialement retenue à l'origine (norme 7 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE)) ne permettait pas toujours d'intégrer pleinement les enjeux relatifs à la proximité budgétaire des opérateurs avec l'État, à la performance et à l'emploi public dans la définition de ce périmètre. C'est pourquoi il a été décidé, après avis favorable du Conseil de normalisation des comptes publics (cf. avis 2011-02 du 15 mars 2011) et de la Cour des comptes, qu'à compter de 2013, la notion d'opérateur de l'État ne serait plus définie dans la norme 7 du RNCE.

<sup>30</sup> – La comptabilité nationale (SEC 95) retient qu'un organisme est non marchand lorsque plus de 50 % des coûts de production liés à son activité sont couverts directement ou non par des ressources publiques. Ce caractère non marchand détermine l'appartenance de l'organisme au secteur des administrations publiques (APU).

- **un contrôle direct par l'État**, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration<sup>31</sup>.

Il est également possible de qualifier d'opérateur de l'État des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État. Aussi, d'autres critères peuvent être pris en compte, tels que :

- le poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs du ou des programmes qui le financent ;
- l'exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux remis en dotation ou mis à disposition par l'État ;
- l'appartenance au périmètre des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ;
- la présence de la direction du budget au sein de l'organe délibérant.

Les opérateurs de l'État sont au nombre de 556 en 2013.

**b) les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, qui correspondent à une notion purement comptable. Il s'agit des organismes rattachés à l'État et dont les comptes sont consolidés au sein des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Selon l'INSEE, « ils regroupent dans les comptes nationaux des organismes de statut juridique varié – souvent des établissements publics à caractère administratif – mais en général dotés de la personnalité juridique et auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'État, ces organismes ont une activité principalement non marchande ».

Ils sont répertoriés par l'INSEE qui édite régulièrement une liste de ces organismes. La dernière, publiée en mai 2012, fait état de 748 ODAC. Parmi cette liste, environ 470 sont inclus dans le périmètre des opérateurs de l'État, tels que définis plus haut.

### c) les entités dotées d'un comptable public, suivies par la DGFIP

Ces trois périmètres recouvrent par ailleurs une multitude de statuts juridiques dont les principaux sont les suivants : établissements publics administratifs (EPA), établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), les groupements d'intérêt public (GIP), les autorités administratives indépendantes (AAI), autorités publiques indépendantes (API) et les services à compétence nationale (SCN).

Il n'existe pas de recensement exhaustif de toutes les entités contrôlées par l'État et exerçant pour son compte des missions de service public. Le rapport de l'inspection générale des finances sur « l'État et ses agences » a pour sa part retenu le périmètre le plus large possible, et recensé 1 244 entités distinctes recouvrant l'ensemble de ces catégories, et répondant à deux critères :

- Missions de service public non marchand ;
- Un faisceau d'indices indiquant qu'elles sont contrôlées par l'État.

### Le recours aux opérateurs présente des avantages

Le recours à des structures en dehors de l'administration centrale répond à un double principe de spécialisation et d'autonomie. La conjugaison de ce double principe doit normalement conduire à une action publique plus efficace :

- La spécialisation doit permettre plus d'efficacité dans la prestation de services fournie aux usagers du service public, et le développement d'une expertise ;

<sup>31</sup> – Dans la norme comptable n° 7 « Immobilisations financières », le contrôle est défini comme la capacité de l'État à maîtriser l'activité opérationnelle et financière d'une autre entité, de manière à retirer un avantage et/ou à assumer les risques de cette activité



- L'autonomie permet le développement d'une culture plus managériale et du résultat. Elle permet une gestion autonome des moyens et offre une plus grande souplesse de gestion que l'administration centrale.

Le développement des ODAC a ainsi été facilité jusqu'en 2000 par la croissance des ressources propres de ces organismes, constituant ainsi un effet de levier pour le financement de missions de service public. Ainsi, entre 1986 et 2000, les ressources propres des ODAC ont progressé de 6 % par an en moyenne, contre 3,7 % pour les ressources d'origine publique. La tendance s'est toutefois inversée depuis les années 2000, avec entre 2000 et 2008 une progression des ressources propres inférieure à celle des recettes publiques (2,7 % en moyenne annuelle contre 3,6 %).

Le rapport de l'IGF pointe cependant les limites de ce processus de « démembrement » de l'État :

- augmentation des coûts de structure (coûts de tutelle, de « démutualisation » et d'augmentation des effectifs) ;
- diminution du contrôle de l'État ;
- des missions d'administration centrale exercées par les agences, servant en réalité à réaliser des débudgétisations depuis le budget de l'État (ces agences ne disposent pas d'autonomie de décision).

### Principaux enjeux financiers

#### a) Le poids financier des « agences » a crû plus rapidement que celui de l'État

Sur le champ des ODAC, la comptabilité nationale retrace les dépenses et les recettes de ces organismes sur longue période.

La dépense des ODAC représente 81,8 Md€ en 2011, soit 6,7 % de la dépense publique consolidée<sup>32</sup>. Sur la période 1986-2008, les dépenses des ODAC ont crû légèrement plus rapidement que celles de l'État (+3,9 % contre +3,4 %). La différence est cependant plus marquée pour les dépenses de fonctionnement (+4,3 % contre +2,6 %).

En 2011, les recettes des ODAC atteignent 79,1 Md€. Sur la période 1986-2008, les recettes des ODAC ont cru de 126,1 %, soit une croissance annuelle de +3,8 % contre 2,9 % pour les recettes de l'État.

Quant à la masse salariale des ODAC, elle a cru entre 1986 et 2008, en euros constants, de 4,23 % par an, soit +149 % sur la période contre +93 % pour l'État. Entre 2000 à 2008, la tendance est encore plus marquée puisque la croissance est deux fois plus rapide que pour l'État : 4,3 % contre 2 %.

**Sur le champ des opérateurs :** la tendance est similaire. Les effectifs<sup>33</sup> des opérateurs ont crû de +6 % depuis 2007, contre -6 % pour l'État (à périmètre constant). Entre 2007 et 2012 et à périmètre courant, les effectifs des opérateurs sont passés de 248 500 à près de 417 000, représentant 20 % des effectifs de la fonction publique d'État.

Enfin, à partir d'un échantillon de 5 établissements, l'IGF a établi une comparaison de la masse salariale par agent des « agences » par rapport à celle de l'État : cette dernière est inférieure de près de 5 % à celle des établissements, et a crû beaucoup moins rapidement entre 2007 et 2010 (+3,7 % par an contre +5,5 %).

#### b) Les moyens alloués par l'État à ses « agences » ont progressé beaucoup plus vite que les moyens dont dispose l'État lui-même

Sur le champ des ODAC, la forte croissance de leurs ressources sur la période 1986-2008 s'explique jusqu'en 2000 par une progression rapide des recettes propres qui augmentent plus

<sup>32</sup> – Chiffres DGTresor, après consolidation

<sup>33</sup> – La méthodologie retenue par l'IGF pour la notion « d'effectifs » comprend l'ensemble de la force de travail en présence chez les opérateurs à savoir : les emplois sous et hors plafond, ainsi que les mises à disposition sous plafond d'emploi ministériel, et à périmètre constant sur la période considérée.

rapidement que les ressources d'origine publique (cf. supra). Sur l'ensemble de la période 1986-2008, les ressources propres comme les recettes fiscales progressent de 4,8 % par an, et les recettes publiques non fiscales de 3,8 % par an. À partir de 2000, on constate un changement de tendance marqué. Entre 2000 et 2008, la progression la plus rapide est celle des recettes fiscales, qui augmentent annuellement de 9,6 %, tandis que les autres ressources publiques n'augmentent que de 2,4 % et les ressources propres de 2,7 % par an. Ainsi, le financement des ODAC s'est fait de manière croissante par l'attribution de taxes affectées, dont le taux de croissance entre 2000 et 2008 a été près de trois fois supérieur à celui des recettes totales.

Les taxes affectées représentaient 17,4 % des ressources des ODAC en 2008 contre 9,8 % en 1986, et plus de 21 % en 2011 (soit 17 Md€. Les taxes affectées aux ODAC devraient dépasser les 20 Md€ en 2013). Le rapport de l'IGF souligne que cette progression est très largement décorrélée des besoins réels de ces organismes, puisqu'il n'y a a priori aucune raison pour que l'évolution du rendement d'une taxe et l'évolution des besoins d'un organisme ne soient corrélées dans le temps.

**Sur le champ des opérateurs**, les moyens alloués par l'État à périmètre constant ont augmenté de +15 % entre 2007 et 2012, soit une croissance annuelle de +2,8 %. Les taxes affectées aux opérateurs ont pour leur part augmenté de manière bien plus dynamique avec une croissance annuelle de +4,5 %. En 2013, l'ensemble crédits budgétaires et taxes affectées alloués aux opérateurs représente un peu plus de 52 Md€ (39,8 Md€ de crédits budgétaires et 10,1 Md€ de taxes affectées), soit 18 % du budget général de l'État. Sur la période 2007-2012, les moyens alloués aux opérateurs ont augmenté quatre fois plus vite que ceux de l'État.

Le Gouvernement a mis en place une démarche résolue d'encadrement de la dépense de ces agences. Plusieurs dispositifs ont été mis en place :

- tout d'abord, la modération de l'évolution de leurs subventions, dans le cadre du budget triennal. Ainsi, à titre d'exemple, en 2013, les subventions pour charge de service public, hors priorités, sont en baisse ;
- ensuite, par la réduction progressive des taxes affectées aux agences de l'État : -126 M€ dès 2013 (soit -4,5 % en volume), puis -200 M€ en 2014 et -400 M€ en 2015 (article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques).

## Les dépenses des administrations de sécurité sociale

### La contribution des administrations de sécurité sociale à l'évolution de la dépense publique

Les administrations de sécurité sociale sont les premiers contributeurs à la dépense publique, expliquant en moyenne près des deux tiers de la croissance totale des dépenses sur la période 2008-2011. Les dépenses des administrations de sécurité sociale sont elles-mêmes fortement influencées par les dépenses d'assurance vieillesse. Leur contribution est élevée en 2007 et 2008 (+0,6 point en moyenne), conséquence de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom et des dispositifs favorisant les départs anticipés. Elle est plus faible en 2010 et 2011 (+0,4 point en moyenne), traduisant la hausse de la durée d'assurance pour un départ à la retraite à taux plein, le durcissement des conditions de départs anticipés, et les premiers effets en 2011 de la réforme des retraites de 2010.

Les dépenses de chômage sont sensibles à la conjoncture et ont donc un caractère cyclique, avec un décalage temporel lié au cycle de productivité (l'emploi s'ajuste seulement progressivement à l'activité). De manière générale, en période de forte croissance, les prestations chômage diminuent (ce fut ainsi le cas de 2006 à 2008), à l'inverse en période de ralentissement économique ou de récession les dépenses de prestations progressent. En 2009 et 2010, les prestations chômage se sont donc fortement accrues avec l'augmentation du nombre de demandeurs

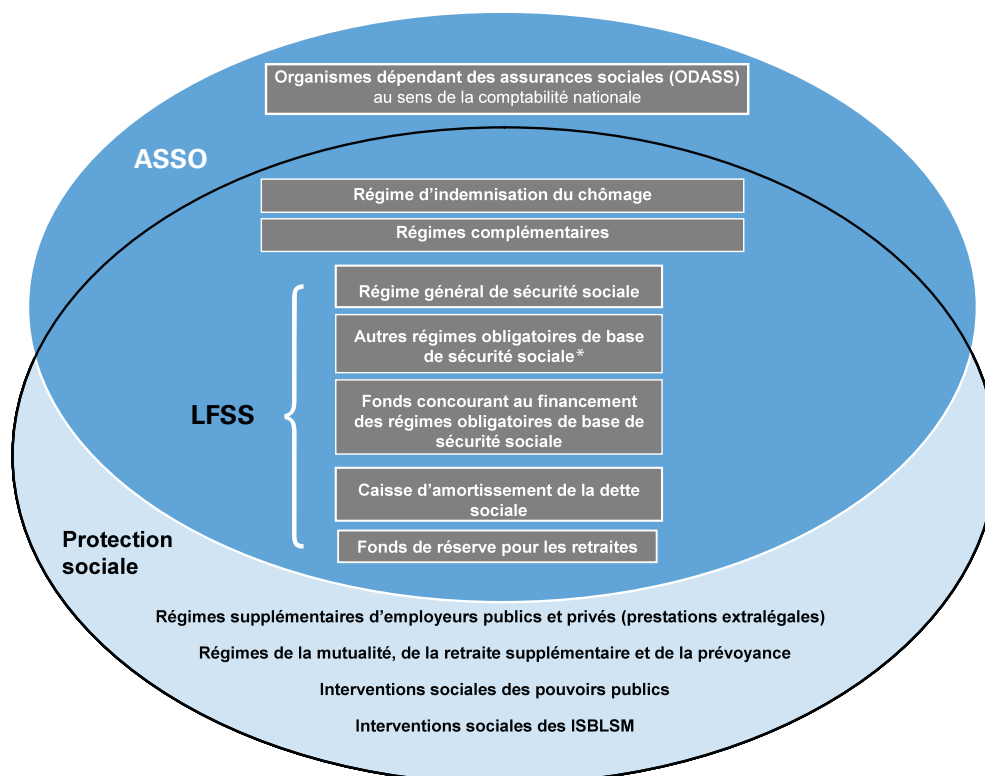
d'emploi suite à la récession de 2009. Une conjoncture plus favorable à la fin de l'année 2010 et en 2011 a par la suite permis une légère baisse des indemnités chômage en 2011. En 2012, l'objectif de dépenses voté en LFSS 2012 a été revu à la baisse de 0,5 Md€, dans le cadre du PLFSS 2013, afin de tenir compte de ces sous-exécutions.

Les dépenses de santé ont ralenti à partir de 2008 notamment sous l'effet de l'introduction de franchises médicales. En 2010 et 2011, l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) a été respecté sous l'effet de mesures d'économies adoptées en LFSS et du renforcement des missions du Comité d'alerte. La sous consommation a ainsi atteint 0,6 Md€ en 2010 et 0,8 Md€ en 2011.

### Les périmètres institutionnels des dépenses sociales

En matière de dépense sociale, plusieurs périmètres d'analyse coexistent. Outre celui des **administrations de sécurité sociale (ASSO)** au sens de la comptabilité nationale, qui correspond à celui de la dépense publique sociale, existent :

- un périmètre plus large, mais qui, pour autant, ne couvre pas l'ensemble des ASSO : le champ de la **protection sociale** ;
- un périmètre plus restreint, celui des **lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)**. Il inclut le régime général de sécurité sociale, qui assure la gestion des différents risques et le recouvrement des recettes pour les salariés du secteur privé. Il inclut aussi les autres régimes obligatoires de base (régimes spéciaux, régime des non salariés non agricoles, régimes agricoles) et les fonds concourant à leur financement, en particulier le Fonds de solidarité vieillesse, qui assure le financement des avantages non contributifs relatifs au risque vieillesse.



\* Nota bene: les dépenses de pensions de l'État appartiennent au champ de la LFSS en tant que régime obligatoire de base, mais relèvent de l'État en comptabilité nationale, et non des ASSO.

Les **administrations de sécurité sociale (ASSO)** comprennent, au-delà du champ de la sécurité sociale<sup>34</sup> :

- les régimes de retraite complémentaires obligatoires (AGIRC, ARRCO...) et du régime d'assurance chômage (Unedic) ;
- les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) constitués principalement des hôpitaux à financement public et d'une partie des dépenses de Pôle Emploi.

En revanche, les **régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics**, financés principalement par l'impôt, ne font pas partie du sous-secteur des administrations de sécurité sociale, bien qu'appartenant aux APU. Ils développent des actions de solidarité nationale en faveur de certaines populations (familles, personnes âgées, personnes handicapées, victimes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale...) au travers des prestations spécifiques telles que le revenu de solidarité active (RSA), la CMU complémentaire, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), des allocations logement, l'allocation personnalisée d'autonomie, les allocations chômage au titre du régime de solidarité.

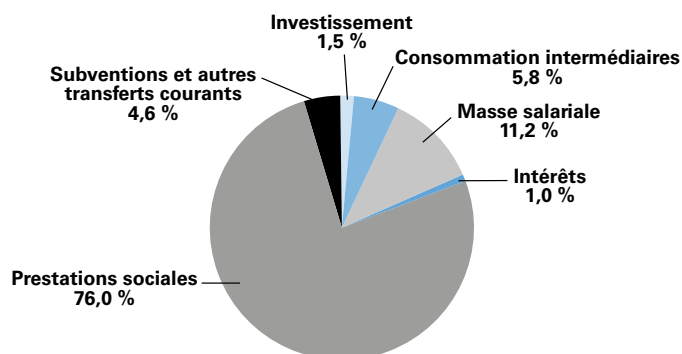
Enfin, ne font pas partie des APU les **régimes d'employeurs** qui versent des prestations extralégales liées au contrat de travail, les **régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance**, qui versent des prestations qui complètent celles versées par les régimes d'assurance sociale (par exemple, dans le domaine de la santé, prise en charge du ticket modérateur, du forfait journalier, d'une partie des dépassements, etc.) et les **régimes d'intervention sociale des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)**, qui couvrent essentiellement les risques invalidité et pauvreté exclusion sociale.

### Les dépenses des ASSO

La détermination des leviers de maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale suppose d'établir une première distinction entre ce qui relève des prestations sociales versées aux individus et ce qui relève des dépenses d'un appareil de production (établissements de santé, établissements médico-sociaux, gestion administrative des caisses). Les dépenses des administrations de sécurité sociale sont très majoritairement composées de prestations sociales (à plus de 80 % en incluant les subventions et autres transferts courants) ; les dépenses de fonctionnement représentent 17 % du total (dont 11,2 % au titre des rémunérations des salariés et 5,8 % au titre du fonctionnement courant). Les leviers de maîtrise sont différents selon le type de dépense considéré.

<sup>34</sup> – Depuis le passage à la base 2005 des comptes nationaux, la CADES et le FRR relèvent du champ des administrations de sécurité sociale et des lois de financement de la sécurité sociale. Ces organismes répondent cependant à des problématiques de financement de la dépense et ne relèvent donc pas du périmètre du présent rapport sur la dépense publique et son évolution.

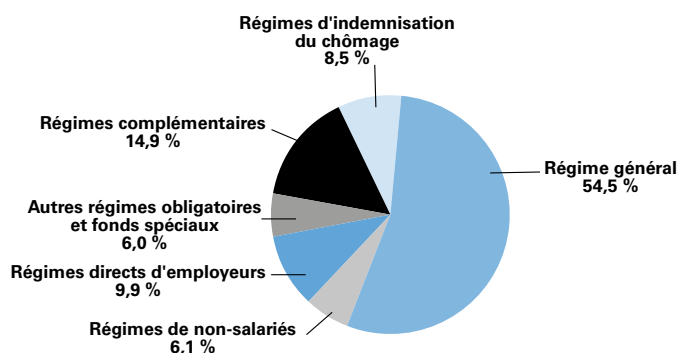
### Répartition de la dépense des administrations de sécurité sociale



Source : Insee, dépenses et recettes des administrations de sécurité sociale 2011

Une seconde distinction tient à la répartition de la dépense parmi plusieurs régimes, avec une prédominance du régime général représentant plus de la moitié des dépenses des administrations de sécurité sociale.

### Structure des prestations de protection sociale par régimes



Source : DREES, Comptes de la protection sociale, 2010

Les leviers d'action dont disposent les pouvoirs publics pour maîtriser l'évolution des dépenses des administrations sont inégaux en fonction des régimes, compte tenu des modalités de gouvernance propres à chacun d'eux.

## Répartition des compétences entre l'État et les organismes de protection sociale

	<i>Maladie</i> (CNAM, CCMSA, RSI-maladie ; CNSA)	<i>Famille</i> (CNAF)	<i>Vieillesse</i> (plusieurs dizaines de régimes)	<i>Assurance chômage</i> (Unédic)
<i>État</i>	<b>Définition des politiques de santé et d'assurance maladie</b> <b>Soins de ville</b> : admission au remboursement et fixation des prix des médicaments et dispositifs médicaux, encadrement des taux de remboursement. <b>Établissements de santé et médico-sociaux</b> : organisation, fixation des tarifs et répartition des dotations, gestion des agents de la FPH. <b>Pilotage des ARS</b>	<b>Définition de la politique familiale</b> <b>Dépenses fiscales</b> <b>Prestations familiales/logement</b> : les lois et règlements fixent l'ensemble des paramètres. <b>Action sociale</b> : crédits évaluatifs encadrés par la COG.	<b>Régimes de base</b> : les lois et règlements fixent l'ensemble des paramètres. <b>Retraites complémentaires</b> : pour certains régimes spéciaux (agriculteurs indépendants), l'État fixe ou approuve les paramètres.	<b>Agrément des conventions d'assurance chômage</b>
<i>Organismes de protection sociale</i>	<b>Soins de ville</b> : le directeur général de l'UNCAM négocie et signe les conventions avec les professionnels de santé (conditions d'exercice des professionnels, formation, tarifs et rémunérations, objectifs de maîtrise médicalisée, etc.). <b>Établissements médico-sociaux</b> : la CNSA répartit sur le territoire le montant total des dépenses de soins versées aux établissements accueillant des personnes âgées ou handicapées.	<b>Prestations familiales et logement</b> : les CAF accueillent les allocataires, instruisent les dossiers et versent les prestations. <b>Action sociale</b> : contractualisation et cofinancement avec les communes.	<b>Régimes de base</b> : accueil, instruction des dossiers et versement des pensions. <b>Retraites complémentaires (AGIRC/ARRCO)</b> : les partenaires sociaux fixent les cotisations et les paramètres des pensions.	Les partenaires sociaux fixent dans les conventions les recettes (taux et assiettes de cotisations) ainsi que les paramètres de calcul des allocations chômage.
<i>Autres acteurs</i>	1,7 million de professionnels de santé 3 000 établissements de santé. Conseils généraux (planification).	Communes		

Une troisième approche consiste à s'intéresser au périmètre de la protection sociale, plus large que celui des ASSO, qui regroupe l'ensemble des mécanismes institutionnels, publics ou privés, prenant la forme d'un système de prévoyance collective ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale et qui couvrent les charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence de certains risques sociaux identifiés (santé, vieillesse, maternité famille, emploi, logement, pauvreté, exclusion sociale). Les comptes de la protection sociale retracent le versement de prestations aux individus ou aux ménages confrontés à la réalisation de ces risques.

### Les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les fonds concourant à leur financement

Sur ce champ, l'essentiel des dépenses est constitué de dépenses de prestations sociales qui répondent à des droits objectifs définis par les lois ou des règlements. Les pouvoirs publics disposent ainsi de davantage de leviers de maîtrise de la dépense que sur le champ non couvert par les lois de financement. Les paramètres des prestations familiales et des pensions sont ainsi fixés par l'État, tandis qu'en matière d'assurance-maladie une partie des compétences est dévolue aux partenaires conventionnels (conditions d'exercice des professionnels, formation, tarifs et rémunérations, objectifs de maîtrise médicalisée, etc.) dans le respect toutefois de l'objectif national d'assurance-maladie (ONDAM) fixé annuellement par le Parlement.

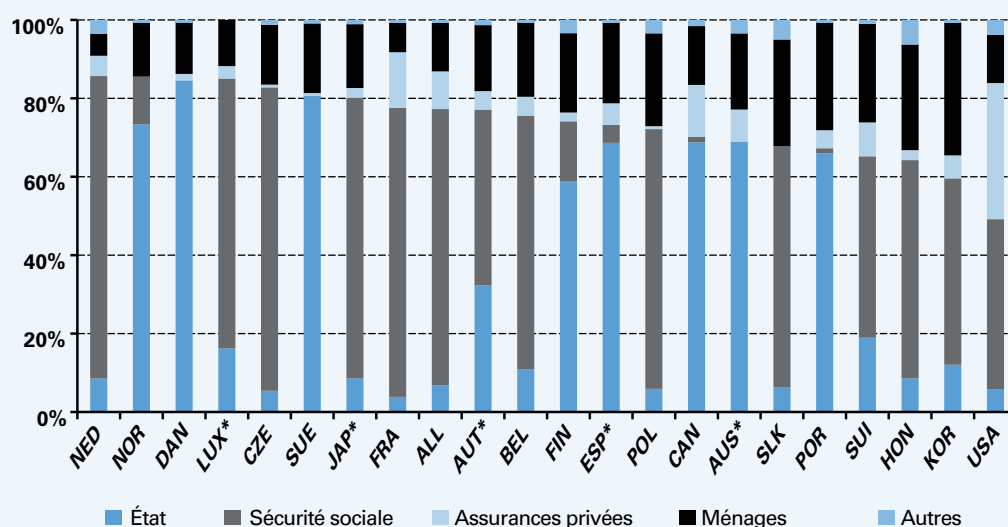
L'évolution des dépenses est en premier lieu déterminée par les ajustements du champ couvert par les prestations publiques : prise en compte nouvelle par le législateur de certains besoins collectifs, révision des taux de prise en charge de certaines dépenses au vu de critères sanitaires et d'efficience, évolution des priorités d'allocation des deniers publics en fonction de critères d'efficacité, etc. (voir encadré).

### Financement des dépenses de santé et reste à charge des ménages

La France est l'un des pays développés où la prise en charge des dépenses de santé par les fonds publics est la plus importante et le pays où le reste à charge des ménages est le plus limité, derrière les Pays-Bas.

Si la Norvège, le Danemark, la République tchèque, le Luxembourg, la Suède et le Japon consacrent davantage de fonds publics au financement des dépenses de santé, c'est avec un reste à charge des ménages plus élevé.

#### Financement des dépenses individuelles de santé en 2010



(\*) Valeurs 2009

Source : Éco-Santé OCDE 2012, juin 2012.

En France, les dépenses de santé<sup>35</sup> sont financées en 2011 à plus de trois quarts par la sécurité sociale (75,5 %) ou d'autres financeurs publics (État notamment).

Le quart restant est en partie couvert par les organismes complémentaires de santé (13,7 %). Des dispositifs d'aide (CMU complémentaire, aide à la complémentaire santé (ACS)) facilitent l'accès à une couverture complémentaire, et donc aux soins, pour les personnes les plus modestes.

Le reste à charge des ménages représentait 9,6 %<sup>36</sup> en 2011, en légère hausse par rapport à 2010 (9,4 %) mais relativement stable par rapport à 2009 (9,6 %), 2008 (9,7 %), et 2007 (9,4 %) après une hausse sensible entre 2005 et 2006<sup>37</sup>, résultant de diverses mesures d'économies visant à limiter le déficit de l'assurance-maladie et à responsabiliser les acteurs.

Ces mesures d'économies ont concerné principalement les soins de ville (participation forfaitaire (plafonnée) de 1 € pour chaque consultation ou acte réalisé par un médecin ou analyse de biologie médicale, modulation du taux de remboursement en fonction du respect ou non du parcours de soins, instauration de franchises (également plafonnées) sur les médicaments, les actes des auxiliaires médicaux et les transports sanitaires).

35 – CSBM : consommation de soins et de biens médicaux, Comptes nationaux de la santé 2011

36 – DREES, Comptes nationaux de la santé 2011

37 – Reste à charge des ménages 2005 : 8,4 %, reste à charge des ménages 2006 : 9,4 %.

L'évolution de ces dépenses, à droit constant, est également conditionnée par des facteurs d'ordre démographique (natalité, vieillissement), particulièrement sensibles pour les risques vieillesse et famille maternité.

Cette évolution peut enfin être liée à des changements de comportements à l'œuvre dans la société : 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, d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, structures et démographie familiales. La maîtrise des dépenses sociales passe nécessairement, dans ces conditions, par une action sur les comportements de l'ensemble des acteurs (maîtrise médicalisée des dépenses de santé, responsabilisation des assurés dans l'accès aux soins, responsabilisation des employeurs en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, lutte contre la fraude, incitation au retour à l'emploi en matière de politique de l'emploi et d'insertion sociale, etc.).

## Les dépenses des administrations locales

Après une contribution soutenue en 2007 (à hauteur du tiers de la croissance de la dépense publique) avant les élections municipales de 2008, la contribution des collectivités territoriales à la dynamique de la dépense publique a été moins dynamique de 2008 à 2010. En 2011, la hausse des dépenses des administrations locales a été modérée, le ralentissement des prestations sociales et des consommations intermédiaires compensant le rebond de l'investissement. Sur longue période, les variations de la contribution des administrations publiques locales à l'évolution de la dépense publique résultent de cinq phénomènes :

- la montée en charge de nouvelles politiques confiées par la loi (au-delà de ce qui est retraité en mesure de périmètre lors des transferts de compétence) : pour l'acte II de la décentralisation, il s'agit du transfert des services régionaux de voyageurs, de certaines prestations sociales (RMI et RMA, puis API – allocation parent isolé – dans le cadre de la création du RSA) et de personnels du ministère de l'équipement et de l'éducation nationale) ;
- le cycle électoral communal : une certaine atonie des dépenses locales d'investissement marque l'année des élections municipales et les suivantes. Ceci explique qu'en 2008, 2009 et surtout 2010, les dépenses d'investissement ont décliné, contribuant pour 0,3 point à la baisse de la dépense publique en volume en 2010. Les exécutifs locaux commencent ensuite à mettre en œuvre les projets de leurs mandats. Le pic de dépenses est en général atteint l'année qui précède les échéances suivantes, phénomène illustré par l'accélération de l'investissement local en 2007, contribuant à hauteur de 0,3 point à la croissance de la dépense publique, sur les 0,9 point de contribution des APUL cette année-là. En 2011, après deux années de recul, l'investissement local a amorcé une reprise sous l'effet du cycle électoral communal mais la progression a été modérée, à peine supérieure à l'inflation ;
- l'accroissement des dépenses de personnel : son influence a été sensible et continue depuis 2002 et jusqu'en 2011 (+4,9 % en moyenne par an entre 2002 et 2011). Une part de cette progression est liée à la décentralisation d'une partie des personnels de l'Éducation nationale (qui est arrivée à son terme en 2010) et de l'Équipement, (qui est désormais quasiment achevé). Cet effet de périmètre est corrigé dans la mesure de la contribution de la dépense des APUL (au sens de la partition) : sur la période 2002-2011, les dépenses de personnel à périmètre constant (de l'année 2002) se sont accrues de 40 %. À partir de 2010, la masse salariale a ralenti : après 4,2 % en 2009, elle a progressé de 2,9 % en 2010 puis de 2,4 % en 2011 compte tenu du gel du point fonction publique et du ralentissement des contrats aidés ;
- l'augmentation des dépenses de prestations sociales : le poids des dépenses de prestations sociales gérées par les APUL s'est sensiblement accru depuis le début des années 2000, notamment du fait de la prise en charge par les départements du versement du RMI, depuis 2004, puis de l'allocation parent isolé (API) et du RSA « socle ». Les dépenses de l'ex-RMI ont en particulier progressé en 2009 et 2010, le nombre de bénéficiaires du dispositif suivant avec retard l'évolution du marché de l'emploi. En 2011, les dépenses sociales des départements sont restées dynamiques ;

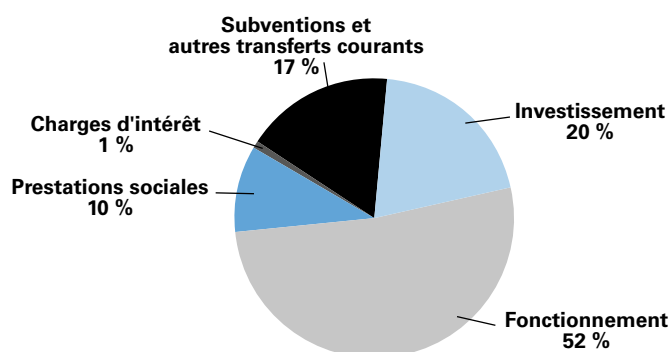


– le poids des charges d'intérêt : le service de la dette locale avait fortement augmenté en 2007, puis avait marqué un retour à un rythme de croissance plus modéré en 2008. En 2009 et 2010, du fait de la baisse des taux d'intérêt, les charges d'intérêt ont nettement diminué et contribué à modérer de -0,2 point en 2009 et -0,1 point en 2010 la croissance de la dépense des administrations publiques en volume. La croissance des dépenses de charges d'intérêt a repris en 2011, contribuant à hauteur de 0,1 point à l'évolution de la dépense des APUL, en raison de la hausse des taux d'intérêt.

### Structure et évolution de la dépense des APUL

En 2011, la dépense des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propres s'élève à 206,8 Md€<sup>38</sup> et se concentre principalement sur trois domaines : les transferts versés tels que les prestations sociales, les dépenses de personnel (toutes deux figurant dans la section de fonctionnement), et les dépenses d'investissement (équipement et subventions d'équipement). En 2011, plus d'un quart de leur budget, soit 53,9 Md€, a été consacré à la section d'investissement (hors remboursement de dette). De façon plus globale, les APUL constituent le premier investisseur public en France, avec une formation brute de capital fixe représentant environ 70 % de celles de l'ensemble des administrations publiques<sup>39</sup>.

#### Répartition de la dépense des administrations publiques locales en 2011



Source : Insee, calculs DG Trésor, y compris transferts vers les autres sous-secteurs des APU.

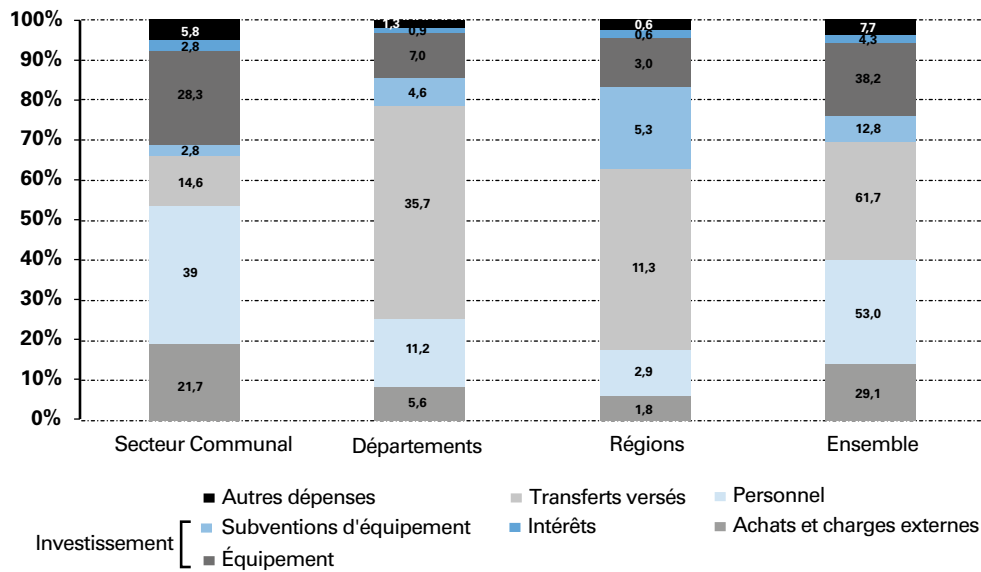
Au sein des collectivités locales en 2011, le secteur communal - les communes et leurs groupements - représente près de 56 % de la dépense totale, soit 115 Md€, les départements 32 %, soit 66,3 Md€, et les régions environ 12 %, soit 25,5 Md€<sup>40</sup>.

38 – Les données présentées sont hors remboursement de dette et à champ courant, c'est-à-dire non retraitées des dépenses liées aux transferts de compétences opérés lors des deux actes de la décentralisation. Source : Les collectivités locales en chiffres 2012, comptabilité publique locale.

39 – Données en comptabilité nationale, Insee.

40 – Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités, sauf reversements fiscaux.

## Structure et montants des dépenses des collectivités locales en 2011 (en Md€)



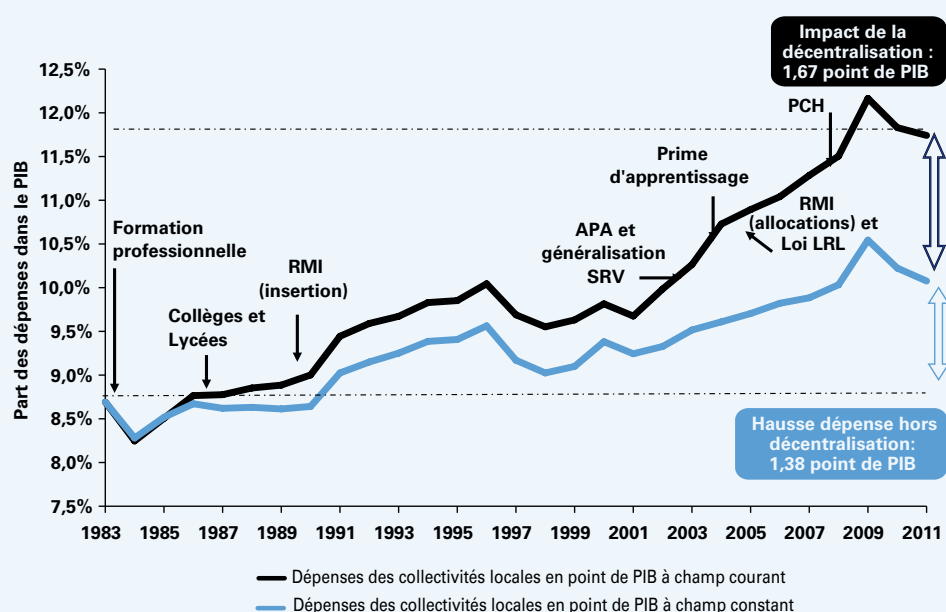
Source : Observatoire des finances locales 2012, données en comptabilité publique hors remboursements de dette

Les différences importantes constatées dans la structure des dépenses entre les catégories de collectivités locales reflètent en partie les compétences exercées de manière privilégiée par chacune d'entre elles. Ainsi, le secteur communal se distingue par l'importance de sa masse salariale (34 %) et de ses dépenses d'équipement (25 %) tandis que les dépenses des départements se concentrent sur les transferts versés (54 %), reflet de leur compétence sociale. Il s'agit essentiellement d'allocations, les principales étant le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) destinée aux personnes âgées et la prestation de compensation du handicap (PCH), la somme des trois allocations précitées s'élevant à 15 Md€ en 2011. Enfin, les régions se caractérisent par l'importance de leurs transferts versés (44 %) qui portent principalement sur les transports, la formation professionnelle et l'entretien des lycées et de leurs subventions d'équipement qui représentent 21 % de leur dépense. Elles participent également au développement économique de leur territoire à travers des aides directes et indirectes aux entreprises.

### La dépense des collectivités territoriales sur longue période

Sur longue période (1983-2011), la dépense des collectivités a crû à un rythme plus rapide que la richesse nationale.

Depuis 1983, la dépense des collectivités locales a crû, à champ courant et en euros constants 2011, à un rythme annuel moyen plus rapide que la richesse nationale (3,0 % contre 1,9 % par an pour le PIB). Cette augmentation à champ courant représente une dépense supplémentaire de 131 Md€ 2011 entre 1983 et 2011, dont 45 %, soit 59 Md€ 2011 correspondent à une augmentation des dépenses hors transferts de compétences intervenus depuis 1983. En effet, la dépense des collectivités locales à champ de compétences constant et en euros constants 2011 a crû entre 1983 et 2011 à un rythme annuel moyen de 2,4 %, et s'est essentiellement concentrée sur la période 1983-1994. Cette progression des dépenses à champ constant équivaut à 1,4 point de PIB<sup>41</sup>, passant de 8,7 à 10,1 points de PIB entre 1983 et 2011.



Source: Rapport de l'observatoire des finances locales 2012 et Direction du Budget

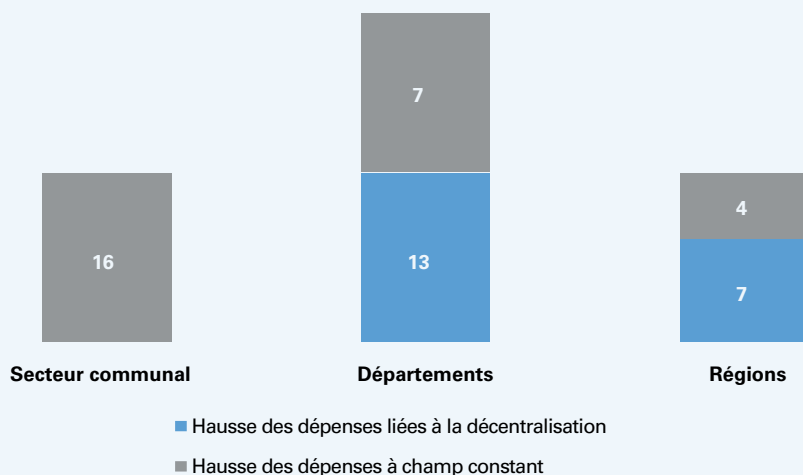
\*SRV: Service régional de voyageurs

Hors impact des transferts de compétences liés à la décentralisation, les dépenses totales à champ constant et en euros constants 2011 ont augmenté entre 1983 et 2011 de près de 60 Md€. Deux tiers de cette hausse proviennent du secteur communal, dont la dépense à champ constant est passée de 5,3 à 6,1 points de PIB sur cette même période, soit 0,8 point de PIB de hausse, concentrée sur 1983-1994. Les régions représentent un tiers de l'augmentation de la dépense locale depuis 1983. Enfin, la dépense des départements à champ constant, est restée à peu près stable en point de PIB sur la période, ce qui représente une évolution moyenne de 4,0 % en volume à champ constant entre 1983 et 2011.

Sur la période récente (2002-2011), la hausse de la dépense hors décentralisation est principalement due au secteur communal.

41 – Pour la méthodologie, se reporter aux annexes du Rapport sur la maîtrise de la dépense locale, présidé par MM. Carrez et Thénault, mai 2010

### Évolution des dépenses par catégorie de collectivités sur la période 2002-2011 en Md€ constants 2011



Source : Observatoire des finances locales 2012, calculs Direction du Budget

Ce graphique présente la hausse de la dépense des collectivités locales par strate en euros constants 2011. Sur la période 2002-2011, l'augmentation des dépenses des collectivités s'élève à 47 Md€ en euros constants 2011 et se décompose en une hausse des dépenses de 20 Md€ liée à la décentralisation et une augmentation de près de 27 Md€ hors mesures de décentralisation.

La hausse la plus importante observée hors décentralisation tient au secteur communal (57 % du total), qui n'a été concerné que très marginalement par l'acte II de la décentralisation. L'augmentation des dépenses du bloc communal s'est ainsi élevée à 15 % entre 2002 et 2011 à champ constant et en euros constants.

Si les hausses des dépenses des départements et des régions sont moins importantes en masse financière, proportionnellement à leurs budgets, les hausses relatives s'avèrent tout aussi significatives (respectivement + 17 % + 46 % à champ constant et euro constants).

### La dépense par habitant présente des disparités importantes entre les collectivités locales d'une même strate.

Comme l'a montré le rapport sur la maîtrise de la dépense locale de mai 2010 présidé par M. Carrez, c'est au niveau de l'échelon communal, caractérisé par la plus grande diversité de taille et de revenu, que les plus fortes disparités de dépenses par habitant entre collectivités sont constatées. Plus la commune est petite, plus les disparités dans les dépenses par habitant au sein de la strate sont fortes<sup>42</sup>. Ainsi, les dépenses réelles totales par habitant des communes de moins de 500 habitants varient d'un facteur 3,4 entre le premier et le dernier décile<sup>43</sup>. Pour les communes de plus de 100 000 habitants, les dépenses réelles totales par habitant varient entre le premier et le dernier décile d'un facteur 1,4. Des résultats comparables et stables dans le temps sont constatés quels que soient les types de communes (urbaines, périurbaines, rurales) et la nature de la dépense (dépense totale, fonctionnement, frais de personnel, frais

42 – Les résultats intègrent la dépense de l'ensemble du bloc communal, les dépenses par habitant des EPCI étant ajoutées à celles des dépenses des communes membres de façon uniforme pour tous les habitants de ces communes.

43 – Cela signifie que l'on a divisé l'ensemble des communes de moins de 500 habitants en dix sous-ensembles de taille égale pour obtenir des déciles, puis comparé la moyenne de dépenses par habitant observée entre le 1er décile (635 €/habitant) et le dernier décile (2 169 €/habitant), faisant ainsi apparaître un facteur 3,4 entre ces déciles. L'analyse statistique a été menée sur des données issues des comptes administratifs de 2007.

généraux), seules les dépenses d'investissement connaissant des fluctuations plus complexes, notamment liées au phénomène connu des cycles électoraux pour les communes moyennes et grandes.

Des disparités de même nature sont observées pour les départements et les régions, mais dans une moindre ampleur. En effet, le rapport entre les dépenses par habitant du premier et du quatrième quartile est de 1,5 pour les départements et de 2,5 pour les régions.

**Le rapport Carrez-Thénault a mis en évidence une très forte corrélation entre le niveau de dépenses par habitant et le potentiel fiscal par habitant des collectivités locales.**

Travaillant sur les déterminants de la dépense des collectivités locales, MM. Gilbert et Guengant ont montré, grâce à des travaux économétriques, l'existence d'une forte corrélation entre les ressources d'une collectivité et le niveau de ses dépenses par habitant. Cet effet explicatif est plus marqué pour les communes (62 % d'explication de la variation de dépense) que pour les départements (56 %). Plus précisément, parmi les composantes de la ressource, qui par définition influent toutes sur le niveau de la dépense, on observe que ce sont les dotations qui ont le plus fort effet explicatif sur ce niveau. Cet effet est par ailleurs beaucoup plus marqué pour les communes que pour les départements (28 % contre 14 %).

Sur la base de ces constats, le rapport Carrez-Thénault conclut notamment à la nécessité :

- de modérer la progression des concours de l'État aux collectivités locales ;
- et d'accroître fortement la péréquation entre collectivités locales.

En effet, au-delà d'un effet d'équité, l'accroissement de la péréquation devrait aussi contribuer à la modération de la dépense des collectivités locales les plus favorisées.

## II. Perspectives 2012-2013

**La dépense publique progresserait de manière limitée en 2012 et 2013 (+ 0,5 % en volume en 2012 et 2013, hors effets exceptionnels<sup>44</sup>), un rythme nettement en deçà de la dynamique passée (2,5 % par an en moyenne sur 2002-2006; 1,7 % sur 2007-2011).**

Hors éléments exceptionnels, la progression de la dépense publique resterait très contenue en moyenne sur 2012 et 2013<sup>45</sup>. Elle progresserait de 0,5 % en volume en 2012 et en 2013. Le changement de régime de la dépense publique par rapport à la tendance passée traduit principalement les efforts effectués au niveau de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques. À ceci s'ajoute la faiblesse des taux d'intérêts qui limite la progression des charges d'intérêts.

Le rythme d'évolution de la dépense totale reflète pour partie, sur 2012-2013, des éléments particuliers de traitement de la dépense en comptabilité nationale. C'est le cas en premier lieu des effets calendaires liés aux livraisons de matériels militaires, qui ont contribué à augmenter sensiblement la dépense en 2010 par rapport à 2009, du fait de livraisons importantes, l'ont fait ralentir par contrecoup en 2011, et contribueraient à la faire progresser en 2012 et 2013. De plus, les recettes liées à la vente de licences d'utilisation de fréquences hertziennes sont très élevées en 2012 (2,6 Md€ après 0,9 Md€ en 2011). Considérées comme des moindres dépenses en comptabilité nationale, elles diminuent sensiblement la dépense en 2012 et, par contrecoup, contribuent à une accélération en 2013. Pris globalement, ces éléments contribuent respectivement pour - 0,1 point et + 0,3 point à la croissance de la dépense totale en 2012 et 2013, qui s'établirait alors à 0,4 % en volume en 2012 et 0,9 % en 2013.

### Les perspectives d'évolution de la dépense publique en 2012

**En 2012, la dépense publique<sup>46</sup> ralentirait nettement.**

En 2012, **les dépenses de l'État<sup>47</sup>** (hors corrections au titre des matériels militaires et hors recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes) reculeraient de 0,3 % en volume, soit une contribution de - 0,1 point à l'évolution de la dépense publique. Ce repli reflète essentiellement la réduction des dépenses hors pensions et charges de la dette (champ « zéro valeur »). Le respect de cet objectif représente un effort d'autant plus important que l'inflation est de 2,0 % en 2012, supérieure à celle de 1,7 % anticipée au moment du PLF 2012. La réduction sensible des charges d'intérêt, du fait de taux d'intérêt peu élevés, contribue à une progression des dépenses totales (i.e. y compris charge de la dette et de pensions) nettement moins rapide que les prix.

La **contribution des organismes divers d'administration centrale (ODAC)** à la croissance de la dépense publique serait de 0,1 point en 2012. Elle reflète principalement la montée en charge des dépenses liées aux investissements d'avenir, dont la gestion est majoritairement confiée à des ODAC.

La **dépense des administrations publiques locales (APUL)** serait modérée en 2012, dans un contexte de faible dynamisme des recettes fiscales (repli des DMTO notamment) et de la diminution des transferts de l'État (hors fonds de compensation de la TVA). L'investissement serait

44 – Croissance après corrections au titre des matériels militaires et hors recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes. Les dépenses militaires sont en effet enregistrées en comptabilité nationale au moment de leur livraison et non au moment du paiement. S'agissant des recettes de ventes de licences d'utilisation de fréquences hertziennes, elles sont traitées en moindres dépenses en comptabilité nationale, et viennent donc s'imputer à la dépense des administrations publiques.

45 – La croissance de la dépense publique ralentit nettement par rapport à l'année 2011. Elle s'établit en effet à 0,9 % en 2011 une fois corrigée de l'extinction du plan de relance.

46 – Hors éléments exceptionnels cités plus haut: traitement des dépenses militaires, traitement des ventes de fréquences hertziennes et plan de relance.

47 – À périmètre 2011 et hors transferts aux autres sous-secteurs.

ainsi très peu dynamique. Le faible niveau des taux d'intérêt contribuerait également à contenir la dépense locale. Au total, les APUL contribueraient pour 0,1 point en 2012 à la croissance de la dépense publique totale.

Les **administrations de sécurité sociale** (ASSO) sont les premières contributrices à la croissance de la dépense publique, à hauteur de 0,4 point en 2012, leurs dépenses représentant près de la moitié de la dépense publique. Les dépenses des administrations de sécurité sociale décélèreraient en 2012, sous l'effet du ralentissement des charges d'intérêt et de la maîtrise des dépenses de santé (ONDAM à 2,6 % pour atteindre un niveau inférieur à l'objectif voté en LFSS pour 2012, après 2,7 % en 2011). En revanche, les dépenses de chômage accélèreraient en lien avec l'impact de la conjoncture défavorable sur le marché du travail.

## Les perspectives d'évolution de la dépense publique en 2013

En 2013, la progression de la dépense publique resterait très contenue, grâce à un effort partagé de maîtrise de la dépense publique.

En comptabilité budgétaire, les **dépenses de l'État** hors charges de la dette et de pensions sont stabilisées en valeur sur la durée du quinquennat (norme « 0 valeur ») et l'ensemble des dépenses de l'État ne progressera pas plus vite que l'inflation. Cet effort est équitablement réparti entre tous les ministères, tout en assurant le financement des priorités que constituent la jeunesse, l'éducation, l'emploi, la sécurité et la justice. Sur les cinq précédentes années, l'évolution de la dépense de l'État sur le périmètre « zéro valeur » a été en moyenne de +0,8 % en valeur, soit plus de 2 Md€ de plus par an que l'évolution prévue pour 2013.

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 étend en outre le champ de la stabilisation en valeur des dépenses de l'État au stock des taxes affectées à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Celles-ci peuvent en effet être considérées comme des quasi-subsidies budgétaires, et leur intégration dans la norme permet de les traiter comme des subventions.

Des règles prudentielles sont par ailleurs affirmées, avec par exemple l'obligation de définir un taux minimal de mise en réserve de crédits en début d'exercice (au moins 5 % sur les dépenses hors personnel, et 0,5 % sur les dépenses de personnel).

Ainsi, en comptabilité nationale, les **dépenses de l'État** (hors corrections au titre des matériels militaires et hors recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes) devraient reculer en volume en 2013, contribuant pour - 0,2 point à la croissance de la dépense totale. La dépense des comptes spéciaux du Trésor diminuerait en comptabilité nationale, du fait notamment de la participation de la France au désendettement de la Grèce via un compte spécial dédié, dont l'intégralité de la dépense serait comptabilisée en 2012 en comptabilité nationale<sup>48</sup>.

La **contribution des organismes divers d'administration centrale** à la croissance de la dépense publique (0,1 point) serait en légère diminution, traduisant notamment une progression moins forte qu'en 2012 des dépenses engagées dans le cadre des investissements d'avenir.

Les **opérateurs** contribuent également à ce redressement, à travers la maîtrise de l'évolution de leurs subventions budgétaires, mais également la baisse de leurs ressources affectées. À cet égard, le projet de loi de programmation prévoit, en son article 20, que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 juin 2013, une évaluation de l'ensemble des taxes affectées à d'autres entités que la sécurité sociale et les collectivités territoriales (principalement les opérateurs). En effet, dans certains cas, les ressources affectées sont sans lien économique

48 – L'État recevra de la Banque de France en recette du compte spécial « Participation de la France au désendettement de la Grèce » ce montant en deux fois (199 M€ en 2012 et 556 M€ en 2013) et les reversera à la Grèce sur la période 2012-2020. Tandis que les dépenses budgétaires vers la Grèce s'étaleront sur 2012-2020, en comptabilité nationale, l'intégralité de la dépense du compte spécial pourrait être comptabilisée en 2012 (Eurostat sera appelé à se prononcer sur ce traitement d'ici 2013).

réel avec les missions de l'opérateur, et leur dynamique ne correspond pas nécessairement aux besoins avérés du secteur. Dans ces cas, dans un souci de partage de l'effort, ces taxes doivent être encadrées au même titre que la dépense de l'État, voire réaffectées à l'État et remplacées par une subvention budgétaire, ce qui serait d'ailleurs bénéfique en termes de transparence.

En outre, le projet de loi de programmation des finances publiques maintient l'article 12 de la précédente LPFP qui interdisait le recours à l'emprunt auprès d'un établissement de crédit des organismes divers d'administration centrale (ODAC, classification de comptabilité nationale regroupant principalement les opérateurs de l'État).

Les **dépenses des administrations publiques locales** seraient un peu plus dynamiques en 2013 qu'en 2012, contribuant pour 0,2 point à la croissance de la dépense totale, en lien avec l'accélération de l'investissement local avant les élections de 2014. Les autres dépenses des collectivités locales resteraient contenues, dans le contexte de gel des transferts de l'État (hors fonds de compensation de la TVA).

Les collectivités territoriales prennent également leur part à l'effort collectif, notamment via la stabilisation en 2013 des concours versés par l'État, puis via leur baisse de 750 M€ en 2014 et en 2015. Pour être solidaire, cet effort s'accompagne en 2013 d'un renforcement important de la péréquation. Les modalités de répartition de ces concours seront déterminées en association avec les collectivités territoriales (article 12 du projet de LPFP).

La **contribution des administrations de sécurité sociale** à la croissance de la dépense publique resterait très contenue (0,5 point), du fait notamment de la maîtrise des dépenses de santé (progression de l'ONDAM à 2,7 %, contre 3,3 % en moyenne sur la période 2007-2011). Cette maîtrise s'appuie sur un ensemble de mesures : amélioration du parcours de soins et mise en place d'équipes de soins pluri-professionnelles de proximité, découplage des parcours de santé entre soins de ville, soins hospitaliers et secteur médico-social, recherche de gains d'efficacité des offreurs de soins notamment pour ceux bénéficiant de gains de productivité liés aux évolutions technologiques, amélioration de la performance dans le secteur hospitalier, actions de baisse de prix des produits de santé et promotion des médicaments génériques. En outre, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 rend obligatoire la mise en réserve annuelle de crédits équivalents à 0,3 % de l'ONDAM, afin de permettre un pilotage infra-annuel des dépenses.

#### Contributions des sous-secteurs à la croissance de la dépense publique en volume

À périmètre constant, hors transferts, en comptabilité nationale	Md€	contribution des sous-secteurs*	
	2011	2012	2013
ÉTAT	294,8	-0,1	0,1
<i>dont corrections au titre des matériels militaires</i>		0,1	0,1
<i>dont recettes de fréquences hertziennes</i>		-0,1	0,2
ODAC	74,6	0,1	0,1
APUL	228,9	0,1	0,2
ASSO	520,4	0,4	0,5
Évolution de la dépense totale des APU en volume	1 187,7	0,4	0,9
Évolution de la dépense des APU en volume (hors corrections au titre des matériels militaires et hors recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes)	1 121,5	0,5	0,5

\* Les évolutions en euros constants sont déflatées par l'indice des prix à la consommation hors tabac.



## Liste des sigles

---

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AER	Allocation équivalent retraite
AFF	Allocation de fin de formation
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFNOR	Association française de normalisation
AFPA	Agence pour la formation professionnelle des adultes
AFT	Agence France Trésor
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
ALS	Allocation de logement social
AMF	Autorité des marchés financiers
ANAH	Agence nationale pour l'habitat
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANR	Agence nationale pour la recherche
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
APA	Allocation personnalisée pour l'autonomie
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
ARS	Agences régionales de santé
ASH	Aide sociale à l'hébergement
ASP	Agence de services et de paiements
ASS	Allocation spécifique de solidarité
ASSO	Administrations de sécurité sociale
BNF	Bibliothèque nationale de France
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
CANAM	Caisse nationale d'assurance-maladie des professions indépendantes
CAS	Compte d'affectation spéciale
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CCEN	Commission consultative d'évaluation des normes
CDP	Caisse de la dette publique
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CHRS	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU	Centres hospitaliers universitaires
CI	Consommation intermédiaire

CMU	Couverture maladie universelle
CNAM	Caisse nationale d'assurance-maladie
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNC	Centre national de la cinématographie
CNES	Centre national d'études spatiales
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CSG	Contribution sociale généralisée
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
EHPAD	Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ÉNA	École nationale d'administration
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPS	Établissements publics de santé
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FBCF	Formation brute de capital fixe
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
FMESP	Fonds de modernisation pour les établissements de santé publics et privés
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNSA	Fonds national des solidarités actives
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
FRR	Fonds de réserve des retraites
FSI	Fonds spécial d'invalidité
FSPOEIE	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GVT	Glissement vieillesse technicité
ICNE	Intérêts courus non échus
IMA	Institut du monde arabe
INED	Institut national d'études démographiques
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INPI	Institut national de la propriété industrielle
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
INTS	Institut national de la transfusion sanguine
InVS	Institut de veille sanitaire

IRCANTEC	Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
ISBLSM	Institution(s) sans but lucratif au service des ménages
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MSA	Mutualité sociale agricole
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ODAL	Organismes divers d'administration locale
OGD	Objectif global de dépense
ONERA	Office national d'études et recherches aérospatiales
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance-maladie
ONP	Opérateur national de paye
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PCH	Prestation de compensation du handicap
PSR	Prélèvement sur recettes
RSA	Revenu de solidarité active
RFF	Réseau ferré de France
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
RMN	Réunion des musées nationaux
RSA	Revenu de solidarité active
SAE	Service des achats de l'État
SPE	Services des pensions de l'État
SSIAD	Services de soins infirmiers à domicile
SNCF	Société nationale des chemins de fer
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers

