Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

RAPPORT SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE ET SON ÉVOLUTION

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Sommaire

Introduction - La notion de dépense publique p. 5

Première partie : L'évolution et les déterminants de la dépense p. 11
- Évolution de la dépense publique p. 11
- La dépense publique par sous-secteur p. 15
- Les déterminants économiques et sociaux de la dépense publique p. 22

Deuxième partie : La dépense publique par nature et les leviers d'action p. 29
- Les dépenses de fonctionnement p. 30
- Les transferts à d'autres agents économiques p. 33
- Les charges d'intérêt p. 36
- L'investissement p. 38

Troisième partie : La dépense publique par type d'administration et les leviers d'action p. 42
- Les dépenses de l'État p. 47
- Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) p. 53
- Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) p. 55
- Les dépenses des administrations locales (APUL) p. 60

Zooms : p. 67
- L'emploi dans les collectivités locales p. 67
- Les dépenses d'intervention p. 71

Quatrième partie : Perspectives 2011-2015 p. 74
- En 2011, la dépense publique est très contenue, sa part dans le PIB se réduira de 0,3 point p. 74
- En 2012, la part des dépenses publiques dans le PIB diminuera de 0,5 point p. 75
- Sur le moyen terme, le gouvernement s'est fixé un objectif de maîtrise de la dépense ambitieux p. 75

Liste des sigles p. 78

Le présent rapport, d'initiative gouvernementale[1], 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 de l'administration publique, 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 macroéconomique (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 comptabilité nationale : un cadre normatif commun de la dépense publique

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 90 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)[2] constitue ce cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

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.

La dépense publique est entendue dans ce rapport comme une dépense engagée au sens du SEC95 par l'ensemble des administrations publiques. Elle n'est donc pas limitée à l'État et elle s'écarte très 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 SEC95 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 l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui est financée par des dotations et des taxes affectées, est un ODAC et 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[3]. Pour autant, le comptable national (l'Insee) a considéré que le fonds lui-même faisait partie des administrations publiques en tant qu'organisme divers d'administration centrale.

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

– **l'État** pour les opérations retracées dans le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux ;

– **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, qui composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement soit 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[4]), de l'enseignement supérieur (CNRS, universités, grandes écoles). L'État peut leur confier la gestion de la politique d'intervention dans des domaines aussi divers que l'innovation et de la recherche (CEA, ANR), le transport (AFITF) ou de la solidarité (Fonds de solidarité). Les ODAC comprennent également les établissements publics gérant des actifs financiers (Fonds stratégique d'investissement) ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique) ;

– **les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL) : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges 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[5] – 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).

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

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 1er avril 2009.

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

De la base 2000 à la base 2005 des comptes nationaux : principaux changements pour les administrations publiques

Environ tous les cinq ans, l'Insee opère une refonte des méthodes et concepts de comptabilité nationale, appelée « changement de base ». Depuis mai 2011, les comptes nationaux sont désormais millésimés « base 2005 », du nom de la nouvelle année de référence des grandeurs macroéconomiques.

Concernant les administrations publiques, le principal changement apporté par le passage à la base 2005 consiste en une révision de leur périmètre. Ainsi, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ont quitté le sous-secteur des organismes divers d'administration centrale (ODAC) et ont rejoint celui des administrations de sécurité sociale (ASSO). En effet, la CADES a pour objectif d'amortir la dette sociale constituée dans le sous-secteur des ASSO et la structure du financement du FRR a été modifiée depuis sa création, dominée aujourd'hui par des recettes de sécurité sociale.

Par ailleurs, les nouvelles modalités de mesures des grandeurs macroéconomiques ont induit une révision à la baisse du niveau du PIB en valeur. Cela a un impact mécanique sur les calculs des ratios de finances publiques.

Pour plus de détail, cf. « Les comptes nationaux passent en base 2005 », dossier de l'*Économie française*, Insee, mai 2011.

à l'État. Les dépenses de ces fonds sont donc des dépenses de l'État.

La nature des dépenses publiques

La comptabilité nationale cherche à déterminer ce qui, par nature, est une dépense, quel que soit son intitulé, qu'elle se traduise ou non par un flux de trésorerie. Le critère essentiel est qu'une dépense est un flux qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net 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 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. 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. Elles ne seront juridiquement constituées qu'une fois le service fait. C'est à ce moment là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas aux sommes versées aux créanciers des administrations lors des détachements de coupons[6].

Les cotisations sociales imputées

Les administrations publiques, notamment l'État, versent directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à ses employés et à ses 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 salariées), 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 en comptabilité nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale. Cette correction, qui est neutre sur le solde des administrations publiques, s'élève à 37,7 Md€ en 2010.

Les prélèvements sur recettes

Les comptables nationaux les considèrent en majorité comme une dépense. Par exemple la « 4e ressource » versée à l'Union européenne (UE) entre dans cette catégorie[7] (cf. détails dans l'encadré sur les normes comptables applicables à la dépense de l'État).

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

Sur le périmètre ainsi établi, la nomenclature de la comptabilité nationale permet de classer les dépenses publiques en fonction de

6 – 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

7 – La « 4e ressource » est la ressource « 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 ressourceTVA. 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)[8]. 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 de 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, l'engagement juridique impacte uniquement 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, ne sera impactée 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 financière. Elle ne dégrade pas son résultat comptable mais modifie la composition de sa situation patrimoniale :

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.

8 – L'article 28 prévoit notamment un aménagement au principe de caisse : durant la période complémentaire – 20 jours en début d'année N+1 –, des dépenses (et des recettes) correspondants à l'année N peuvent encore être comptabilisées sur l'exercice N.

La comptabilité nationale

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

La Comptabilité nationale a pour objet de retracer les flux entre les différents « secteurs institutionnels » qui composent l'économie nationale : ménages, administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières, institutions sans but lucratif au service des ménages et reste du monde. C'est pourquoi les écritures comptables correspondantes sont dites « en partie quadruple », en réalité 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. Des évolutions récentes 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. À compter du 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 de cette dernière 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 comptables 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, n'est pas considéré comme une dépense en comptabilité nationale et n'augmente donc pas le besoin de financement de l'État car 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.

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 transferts aux ménages** (prestations sociales par exemple).

1 – L'évolution et les déterminants de la dépense

Évolution de la dépense publique

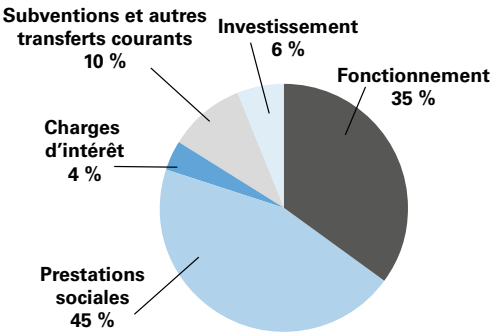
En 2010, les dépenses des administrations publiques consolidées s'élèvent à 1094,5 Md€, soit 56,6 % du PIB. Elles se composent pour 45,3 % de prestations sociales, pour 5,6 % d'investissements, pour 10,1 % de subventions diverses et pour 4,3 % des intérêts de la dette publique. Les dépenses de fonctionnement (masse salariale publique et consommations intermédiaires) représentent 34,7 % du total.

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

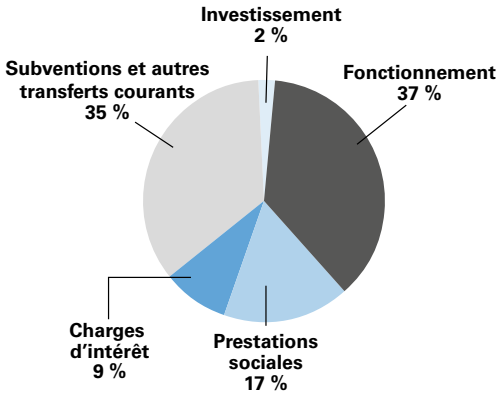
– Le poids de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement est relativement important dans le budget de l'État

Répartition des dépenses publiques par catégorie (2010)

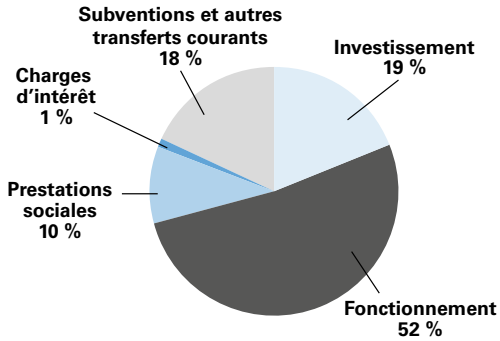
Répartition de la dépense des administrations publiques



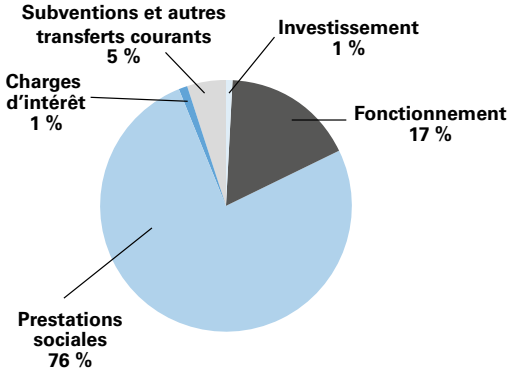
Répartition de la dépense des administrations publiques centrales



Répartition de la dépense des administrations publiques locales



Répartition de la dépense des administrations de sécurité sociale



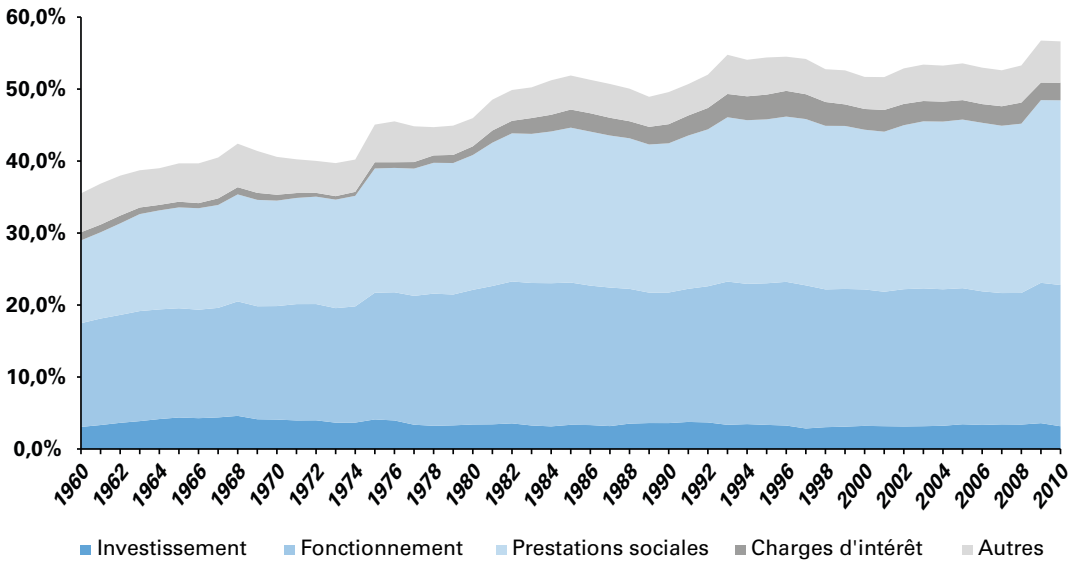
Source : Insee, calculs DG Trésor

Note : les subventions et autres transferts courants intègrent, excepté pour le total toutes APU, les transferts entres sous-secteurs des administrations publiques (données non consolidées ; la somme des dépenses des sous-secteurs ainsi définie est donc supérieure au total APU).

et des administrations centrales (37 %), conséquence de l'importance de son activité dans les domaines régaliens (par exemple justice, défense) et dans l'éducation. Les administrations centrales portent la plus grande partie de la dette publique. Les dépenses relatives à la charge de la dette représentent 8,7 % des dépenses des administrations centrales en 2010.
– Les dépenses des collectivités locales sont constituées pour plus de la moitié de dépenses de fonctionnement (51,6 %). Elles se caractérisent en outre par une fraction élevée de dépenses d'investissement, l'investissement des APUL représentant près des trois-quarts des investissements publics (73,2 %). Les dépenses sociales représentent désormais une part significative de la dépense locale (10 %) ; les départements sont en effet gestionnaires de certaines prestations sociales (la partie du RSA dite « socle », qui correspond à l'ex-RMI et à l'ex-API, l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation de compensation du handicap et divers dispositifs d'aide sociale).
– Les dépenses des organismes de sécurité sociale sont essentiellement composées de prestations sociales (elles représentent plus des trois-quarts de leurs dépenses). Elles comportent aussi la masse salariale, l'investissement des hôpitaux et des caisses gestionnaires des régimes.

Sur les cinquante dernières années, la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté. Elles représentaient environ 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

Cette évolution 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 reculer depuis lors le poids de cette charge au sein du PIB. 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.

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 robustes et 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[e] siècle[9].

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[e] 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).

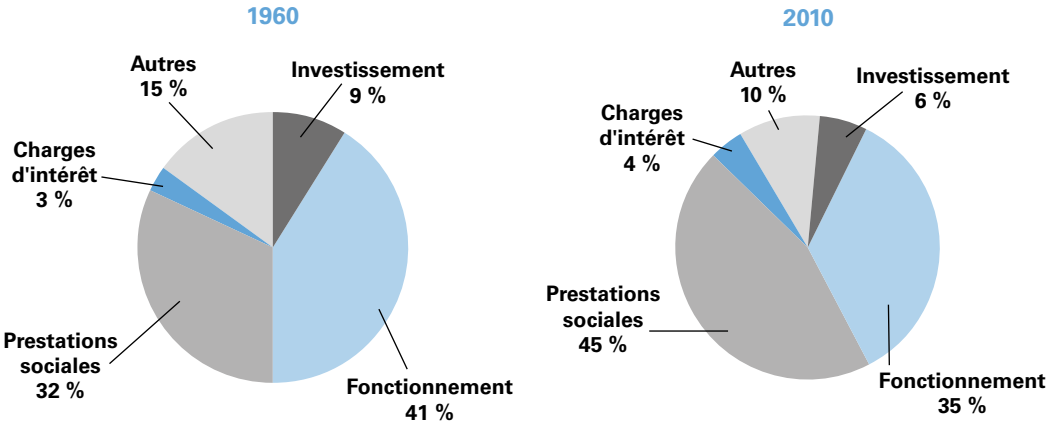
La Première guerre mondiale marque une première rupture. Les dépenses publiques atteignent près du tiers de la production nationale en 1920, principalement en raison de l'effort de reconstruction. Elles décroissent au cours des années 20. La défense, la dette, mais également les anciens combattants (12 % 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 30 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[10]. La dépense de l'État continuera à croître durant les années 1950, 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 1980.

9 – Voir notamment C. ANDRE 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, Evolution et croissance de l'État français de 1815 à 1969.

10 – 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.

Évolution de la structure de la dépense publique entre 1960 et 2010



Source : Insee, calculs DG Trésor

Évolution de la structure de la dépense publique (en % PIB)

(en parts de PIB)	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
Consommations intermédiaires	5,2 %	5,4 %	5,8 %	5,7 %	5,2 %
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 %	2,8 %
Prestations et autres transferts	19,2 %	21,2 %	25,1 %	27,1 %	28,6 %
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 %**	**53,5 %**

Source : Insee, calculs DG Trésor

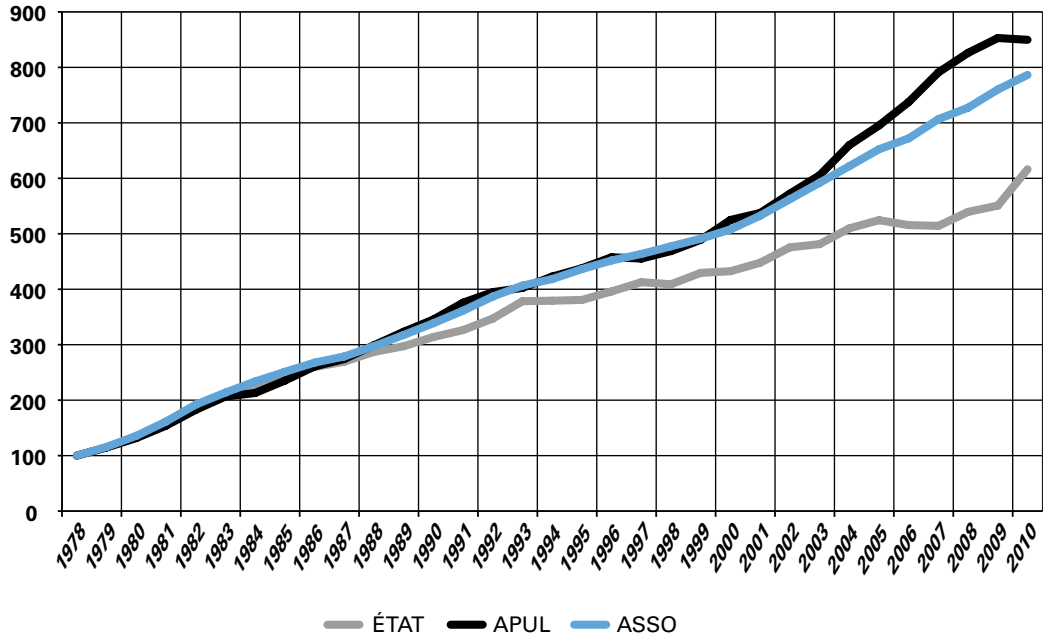
Le poids relatif des différents sous-secteurs a évolué, avec une forte croissance de la taille des budgets locaux. Cette évolution n'est due qu'en partie seulement à la décentralisation et à la hausse rapide des dépenses sociales des collectivités[11]. Parallèlement, le poids relatif de l'État dans la dépense publique s'est réduit.

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, en nette rupture avec la tendance des vingt années précédentes, la progression de la dépense publique a été très limitée (+0,6 % en volume), en raison principalement du respect par l'État de la double norme de dépense (zéro volume sur l'ensemble des dépenses hors investissement d'avenir et zéro valeur sur le champ plus restreint hors intérêts et pensions) de la baisse de l'investissement local et du respect de l'Ondam. Les facteurs exceptionnels en 2010 ont été globalement neutres (contrecoup du plan de relance de 2009 compensées par une hausse des livraisons de matériels militaires).

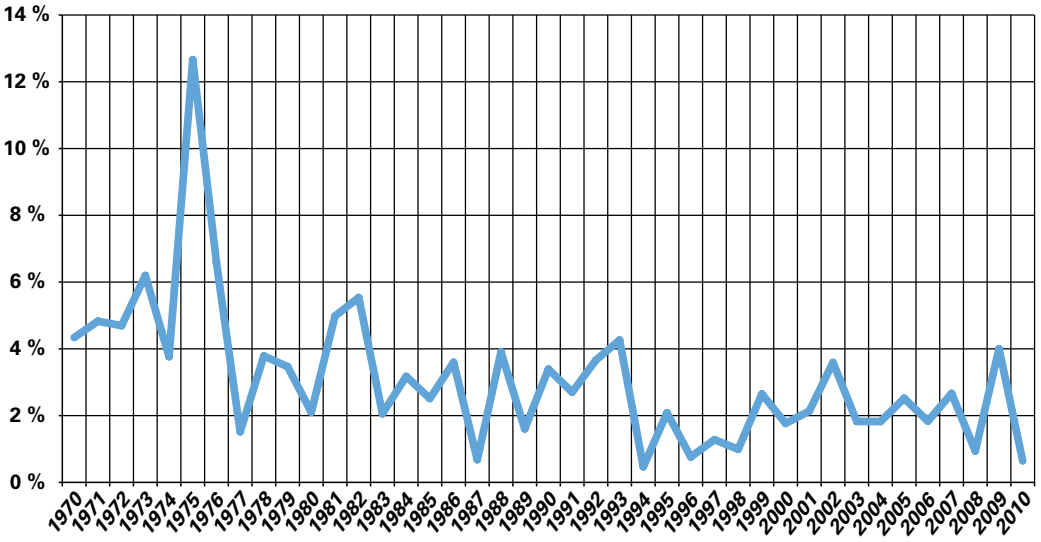
11 – Pour plus de détails, voir « Les dépenses des administrations locales » dans la troisième partie, en particulier le graphique d'évolution des dépenses des collectivités locales en % du PIB, à champ courant et constant.

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



Source : Insee, calculs DG Trésor

Croissance de la dépense publique en volume depuis 1970

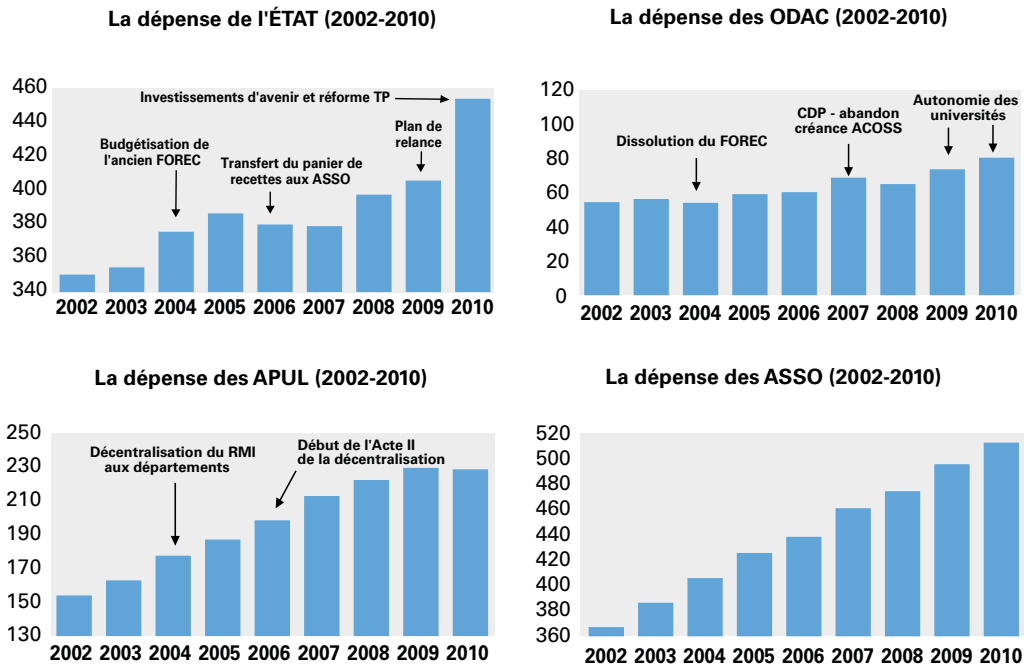


Source : Insee, calculs DG Trésor

La dépense publique par sous-secteur

Entre 2002 et 2010, les dépenses y compris transferts en valeur et à périmètre courant ont été dynamiques au sein des APUL, phénomène dû en partie aux transferts de compétences (cf. infra), et des ODAC (cf. graphique). L'accession à l'autonomie des universités ayant opté pour le dispositif de responsabilités et compétences élargies de la loi dite LRU, est un des facteurs récents d'accroissement de la dépense des ODAC, la gestion de la masse salariale relevant désormais de ces universités et non plus de l'État. Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont également augmenté, ainsi que les dépenses de l'État, en partie du fait des transferts exceptionnels en 2010 (dotations de l'État dans le cadre des investissements d'avenir et compensation de la suppression de la taxe professionnelle, dont le coût était transitoirement plus élevé en 2010).

Niveau des dépenses (y compris transferts et à périmètre courant) par sous-secteur entre 2002 et 2010
(en milliards d'euros courants)



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 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 cotisations sociales 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 allégements généraux de cotisations sociales ont eu un impact direct sur les dépenses de l'État en comptabilité nationale[12].

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.** Il est donc nécessaire de « consolider » ces transferts pour reconstituer la part respective de chacun des secteurs dans la dépense publique.

12 – 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 allégements 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 comparable 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

Deux exemples simples peuvent illustrer la notion de consolidation comptable :

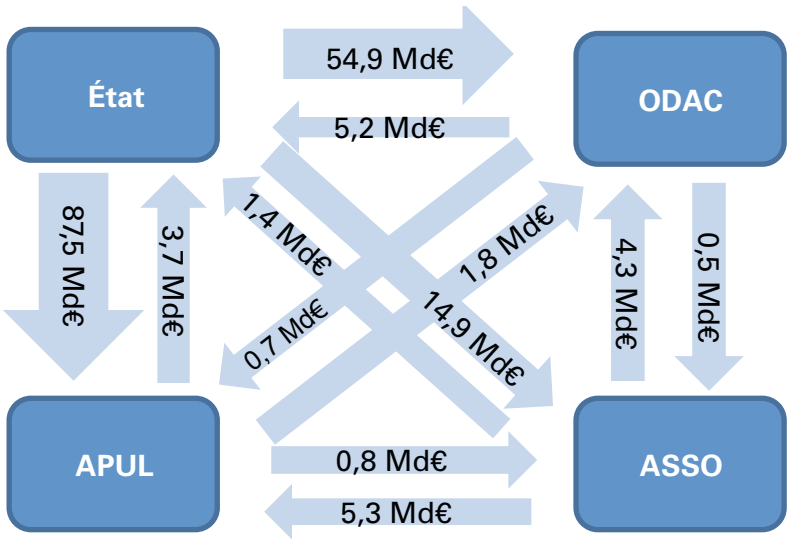
– l'allocation spécifique de solidarité (ASS) est versée aux bénéficiaires par le Fonds de solidarité, qui est un ODAC, financé en partie par une subvention de l'État. L'addition de la subvention de l'État et des dépenses du Fonds conduirait à une double comptabilisation de la même dépense ;

– la Caisse de la dette publique (CDP, classée en ODAC), qui détenait 5,1 milliards d'euros de titres émis par l'Acoss en 2007, a abandonné cette créance[13]. 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 2010, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté 157,7 Md€, soit près de 35 % de la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les APUL et les ODAC, incluant en 2010 les transferts vers les ODAC au titre des investissements d'avenir (cf. plus loin). 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 plus de 8 % de leurs dépenses totales en 2010, principalement à destination de l'État. Les transferts des APUL et des ASSO vers les autres administrations publiques représentent à peine 3 % 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

Transferts entre sous-secteurs des administrations publiques en 2010



Note : on considère ici les transferts courants entre administrations publiques ainsi que les transferts en capital. Les transferts liés aux créances que s'accordent les administrations publiques les unes aux autres ne correspondent pas à des dépenses et de ce fait ne sont pas retracés ici.

Source : Insee, calculs DG Trésor

13 – 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.

et non à l'État. Dans le cadre des dépenses d'investissement d'avenir, les transferts de l'État vers les ODAC sous forme de dotations consommables sont enregistrées en transferts de capital de l'État (11,5 Md€ en 2010). Conformément au principe de consolidation comptable, ces transferts ne sont pas comptabilisés sur la dépense de l'État.

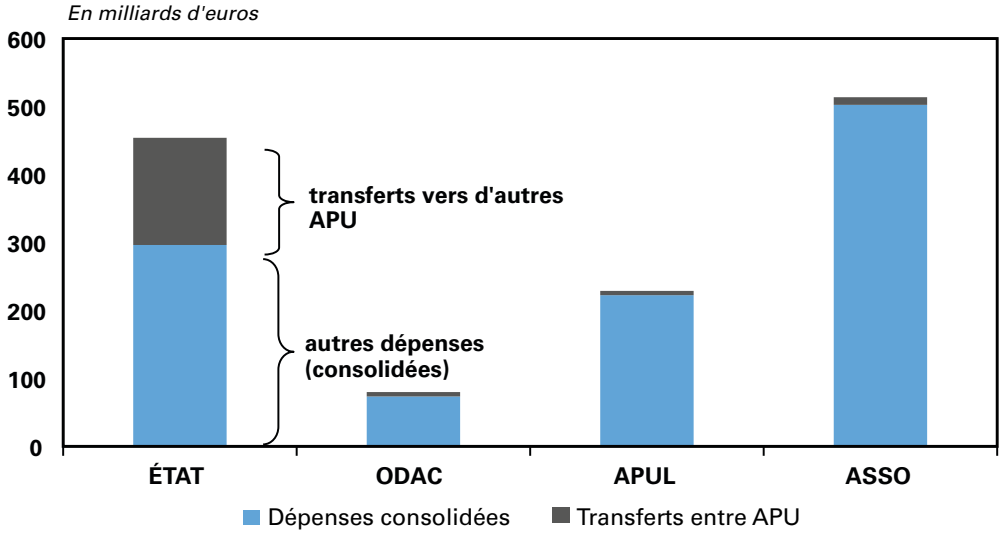
Cette convention selon laquelle la dépense est imputée au compte du secteur receveur est légitime lorsque le sous-secteur receveur dispose d'une forte autonomie de décision sur le niveau et la nature de la dépense. Dans le cas contraire, le sous-secteur receveur porte une dépense pour laquelle il n'est 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.

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[14]. Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est calculée à champ « constant glissant », c'est-à-dire que le taux de croissance de l'année 2010 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2009.

Les retraitements concernent ainsi les transferts de compétence d'un sous-secteur à un autre (par exemple, la décentralisation de la gestion du RMI en 2004 ou la débudgétisation de l'investissement en faveur des transports par l'AFITF en 2005) ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre[15].

À ce titre, en 2009 dans le cadre de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), on peut noter que l'ex-RMI reste à la charge des départements et que 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 2010



Source : Insee, calculs DG Trésor

14 – C'est cette opération, délicate, qui limite principalement la reconstitution de séries remontant loin dans le passé.

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

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

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 30 %, les APUL 20 % et les ODAC 6 %. Par ailleurs, le niveau des dépenses de l'État se réduit sensiblement, car il est la principale source des transferts vers les autres administrations publiques (cf. graphique sur la consolidation des finances publiques).

Parts respectives des différents sous-secteurs dans la dépense publique (2010)

	Comptabilité nationale		"Partition"	
	Md€	en %*	Md€	en %
Dépenses APU (consolidées)	1 094,5		1 094,5	
ÉTAT	454,0	41,5	302,0	27,6
ODAC	79,9	7,3	67,5	6,2
APUL	228,7	20,9	222,0	20,3
ASSO	513,7	46,9	502,4	45,9
Total sous-secteurs	1276,2	116,6	1 094,5	100,0

Source : INSEE, calculs DG Trésor

* Pourcentage de la dépense non consolidée par sous-secteur rapporté à la dépense totale consolidée.

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. La période 2002-2007 est également caractérisée par le dynamisme des dépenses locales ; leur croissance se réduit dès 2008, année des élections municipales où les dépenses d'investissement ont été stables en valeur.

La croissance de la dépense publique dans son ensemble a été forte en 2009, du fait du jeu des stabilisateurs automatiques et, pour l'État, de la mise en œuvre du plan de relance. La forte diminution du rythme de croissance des dépenses de l'Etat en 2010 s'explique notamment par l'extinction des mesures de ce même plan de relance.

Contributions à la croissance en volume de la dépense publique*

	2007	2008	2009	2010	Moyenne 2007-2010
Croissance de la dépense publique (en volume, en %)	2,7%	0,9%	4,0%	0,6%	2,1%
Contribution de l'État	0,5	0,3	0,8	-0,1	0,4
Contribution des ODAC	0,2	0,0	0,7	0,1	0,3
Contribution des APUL	0,9	0,2	0,6	-0,3	0,3
Contribution des ASSO	1,1	0,5	2,0	0,9	1,1

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 techniciens, 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 la prise en charge des ESAT par l'Agence de Services et Paiement (ASP) en 2010.

La contribution des administrations centrales

Mise à part l'accélération en 2009 avec le plan de relance, la croissance de la dépense de l'État en volume a été contenue sur la période récente. La contribution de l'État à la croissance de la dépense publique en volume devient négative en 2010, pour la première fois depuis quatre ans. Le respect de la double norme de dépenses (zéro volume sur l'ensemble des dépenses hors investissement d'avenir et zéro valeur sur le champ plus restreint hors intérêts et pensions), permis notamment par la révision générale des politiques publiques, a contribué à ce recul.

La dépense de l'État en comptabilité nationale ne dépend cependant pas que de la dépense budgétaire. C'est ce qui explique par exemple pourquoi, en 2007 et 2008, la contribution de l'État à la dépense publique a été positive :

– la participation de la France au budget européen (« 4e ressource ») n'est pas une dépense budgétaire mais une moindre recette ; elle constitue cependant une dépense en comptabilité nationale et elle est d'ailleurs prise en compte dans le périmètre des normes de dépense de l'État ; son dynamisme a pesé dans la contribution de l'État à l'augmentation de la dépense publique en 2008 ;

– la croissance des cotisations sociales imputées[16], 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.

Concernant les ODAC, leur contribution à l'évolution de la dépense publique depuis 2007 est légèrement positive, à l'exception de 2009 où elle est plus forte 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).

La contribution des administrations locales

Après une contribution soutenue en 2007, la contribution des collectivités territoriales à la dynamique de la dépense publique est faible de 2008 à 2010. Cette pause, observée depuis trois ans, n'est pas inhabituelle après une élection municipale ; le plan de relance a néanmoins permis d'en atténuer les effets en 2009. Sur longue période, l'évolution de la contribution des APUL résulte de cinq phénomènes :

– la montée en charge de nouvelles politiques confiées par la loi : dépenses consécutives à la régionalisation ferroviaire, création de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA)[17], décentralisation du RMI désormais remplacé par le RSA depuis le 1er juillet 2009 ;

– 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 décru, dans un contexte conjoncturel difficile de surcroît, 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. Le prochain cycle d'investissement local pourrait toutefois se révéler moins marqué que le précédent car certains investissements locaux ont été anticipés dans le cadre du plan de relance, notamment en raison de la mesure de versement anticipé du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) mise en œuvre en 2009 et reconduite en 2010 ;

– l'accroissement des dépenses de personnel : son influence a été sensible et continue depuis 2002 (+4,73 % en moyenne par an entre 2002 et 2010). Une partie de cette progression est liée à la décentralisation d'une partie des personnels de

16 – Cf. introduction pour une présentation des cotisations sociales imputées

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

l'éducation et de l'équipement. 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 2002-2010, les dépenses de personnel à périmètre constant (de l'année 2002) se sont accrues de 36,0 % ;

– 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 bénéficiaire du dispositif suivant avec retard l'évolution du marché de l'emploi ;

– les charges d'intérêt pèsent : le service de la dette locale avait fortement augmenté en 2006 et 2007 puis avait marqué un retour à un rythme de croissance beaucoup plus modéré en 2008. En 2009 et 2010, du fait de la baisse des taux d'intérêt, les charges d'intérêt diminuent nettement et contribuent 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 contribution des administrations de sécurité sociale

Les administrations de sécurité sociale sont les premiers contributeurs à la dépense publique, expliquant en moyenne la moitié de la croissance totale des dépenses sur la période 2007-2010. Les dépenses des administrations de sécurité sociale sont elles-mêmes fortement influencées par les dépenses d'assurance-vieillesse. Leur contribution est très dynamique 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 légèrement plus faible en 2009

Retour sur la prévision 2010* d'évolution des dépenses publiques

Le rapport économique, social et financier joint en annexe au projet de loi de finances pour 2011 anticipait, pour l'année 2010, une évolution des dépenses publiques en volume égale à 1,8 %. Lors de la publication par l'Insee du compte provisoire 2010 en mai 2011, cette évolution s'est établie à un niveau très inférieur à 0,6 %.

Comparaison entre la prévision 2010 du PLF 2011 et le compte provisoire 2010

	Prévision du PLF 2011	Données réalisées
Évolution en volume de la dépense publique	1,8 %	0,6 %

Les dépenses publiques ont au total progressé en volume en 2010 de 1,2 point moins vite qu'anticipé au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2011. Cet écart s'explique essentiellement par les dépenses de l'État et des APUL qui ont été nettement moins dynamiques que prévues. L'investissement des administrations publiques a en particulier connu une chute de près de 8 % en valeur en 2010. Pour l'État, le contrecoup du plan de relance a été plus fort que prévu, du fait de dépenses sous-exécutées en 2010. Pour les collectivités locales, le cycle d'investissement a en outre été plus marqué que prévu avec un repli important de l'investissement local (- 6,9 %). Cette baisse peut résulter du contrecoup de la mesure FCTVA du plan de relance ou des incertitudes sur les recettes dans la période de transition de la réforme de la taxe professionnelle, dans un contexte de gel en valeur des dotations versées par l'État. Par ailleurs, l'investissement des hôpitaux a été moins élevé que prévu et la montée en charge des dépenses au titre des investissements d'avenir s'avère plus progressive qu'envisagée l'an dernier.

* 2010 est l'année la plus récente pour laquelle un compte provisoire de l'ensemble des administrations publiques est publié par l'Insee.

et 2010 (+ 0,6 point en moyenne), traduisant la hausse de la durée d'assurance pour un départ à la retraite à taux plein et le durcissement des conditions de départs anticipés. Les effets de la réforme des retraites de 2010 sur la dépense se feront sentir progressivement les années suivantes.

Les dépenses de chômage sont sensibles à la conjoncture et ont donc un caractère cyclique. En période de forte croissance, les prestations chômage diminuent comme le chômage (par exemple en 2007) ; à l'inverse en période de crise les dépenses de prestations sont élevées. En 2009 et 2010 notamment, les prestations chômage se sont de nouveau fortement accrues avec l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi.

La contribution des dépenses de santé est variable d'une année sur l'autre. Après un ralentissement en 2008, sous l'effet notamment de l'introduction de franchises médicales, les dépenses suivies dans le cadre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2009 ont crû de 3,7 % en valeur, contribuant à hauteur de 0,3 point à la croissance en volume de la dépense des ASSO. En 2010, en ligne avec un ONDAM à 3,0 %, les dépenses de santé ont continué à décélérer, leur contribution à la hausse des dépenses des organismes de sécurité sociale s'élevant alors à 0,2 point. Le respect de l'ONDAM en 2010 a été en particulier favorisé par la mise en place de mesures d'économies ciblées : maîtrise médicalisée, baisse de prix (médicaments, professionnels de santé) et relèvement de la participation des assurés.

Les déterminants économiques et sociaux de la dépense publique

Des facteurs spontanés d'évolution de la dépense

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

Certaines dépenses sont néanmoins sensibles aux évolutions conjoncturelles. Les dépenses d'indemnisation chômage augmentent en cas de dégradation de l'activité. Les dépenses liées au revenu minimum d'insertion, et désormais au revenu de solidarité active, suivent avec retard ce phénomène : à l'issue d'une période de basse conjoncture, les chômeurs en fin de droits sont plus nombreux et les dépenses liées au RMI/RSA plus importantes. En phase de redémarrage, la décrue des dépenses de RMI/RSA est plus lente que celle des dépenses de chômage.

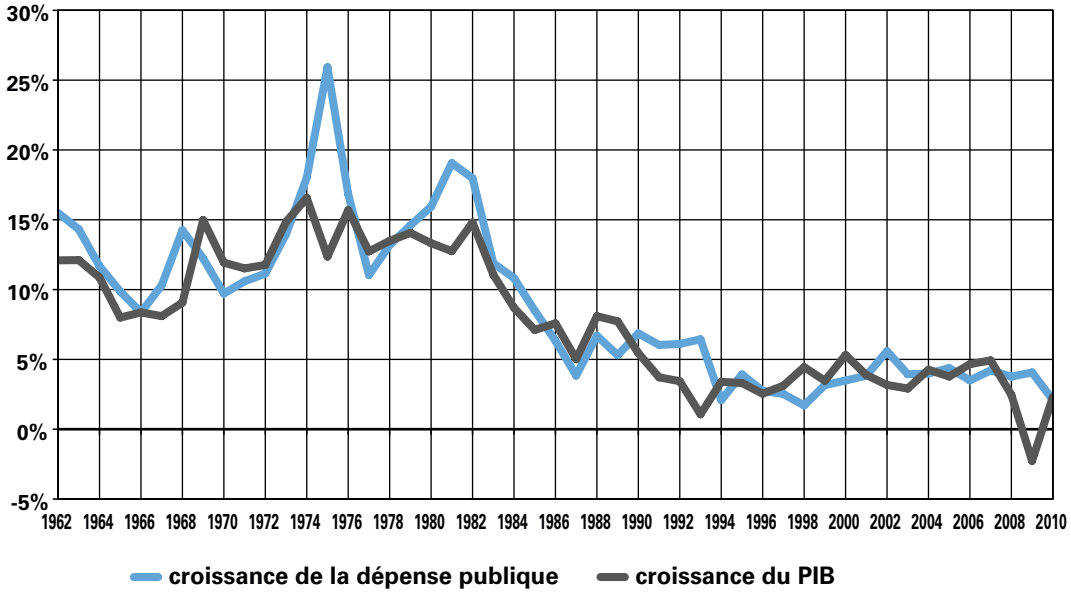
D'autres dépenses sous conditions de ressources (allocations logement par exemple) sont aussi affectées par l'activité avec retard (environ une année) dans la mesure où elles sont liées au montant des revenus perçus l'année qui précède leur versement.

La conjoncture économique a aussi une influence sur les dépenses via l'évolution des prix. Les dépenses sont en effet fixées en niveau en euros courants dans la loi de finances. Si, *in fine*, l'inflation est plus forte que celle prévue dans la loi et que le niveau de dépense voté est respecté, le volume des dépenses sera mécaniquement plus faible qu'anticipé. Toutefois, de manière générale, si les prix augmentent plus vite qu'anticipé, les dépenses de consommation des administrations publiques deviennent plus coûteuses (et réciproquement), même si le lien n'est pas automatique à court terme. Les prestations sociales des branches famille et vieillesse constituent des exceptions notables puisqu'elles sont indexées sur l'inflation prévisionnelle de l'année en cours et peuvent tenir compte de rattrapage au titre des années passées, ce qui permet aux bénéficiaires de conserver leur pouvoir d'achat.

À moyen terme, on observe que l'évolution des dépenses publiques a tendance à suivre celle de l'activité et des prix, et donc le PIB nominal. Le taux de croissance de la dépense publique peut bien sûr diverger de celui du PIB nominal pendant des périodes spécifiques liées à des choix politiques majeurs tels qu'une relance budgétaire par exemple.

La déformation au cours du temps de la part des dépenses publiques dans le PIB ne s'est pas faite de façon progressive en France, mais correspond à des chocs sur la dépense au cours des années 1974-76 et 1981-82 qui ont conduit à des augmentations dans le PIB jamais résorbées depuis. Les dépenses nouvelles de ces périodes sont venues s'additionner aux dépenses existantes de façon pérenne.

Évolution comparée de la dépense publique et du PIB



Source : Insee

Des facteurs structurels

À plus long terme, les dépenses publiques sont influencées par des facteurs structurels. L'évolution des structures économiques, et surtout la démographie, a un effet sur le niveau des dépenses et sur leur composition.

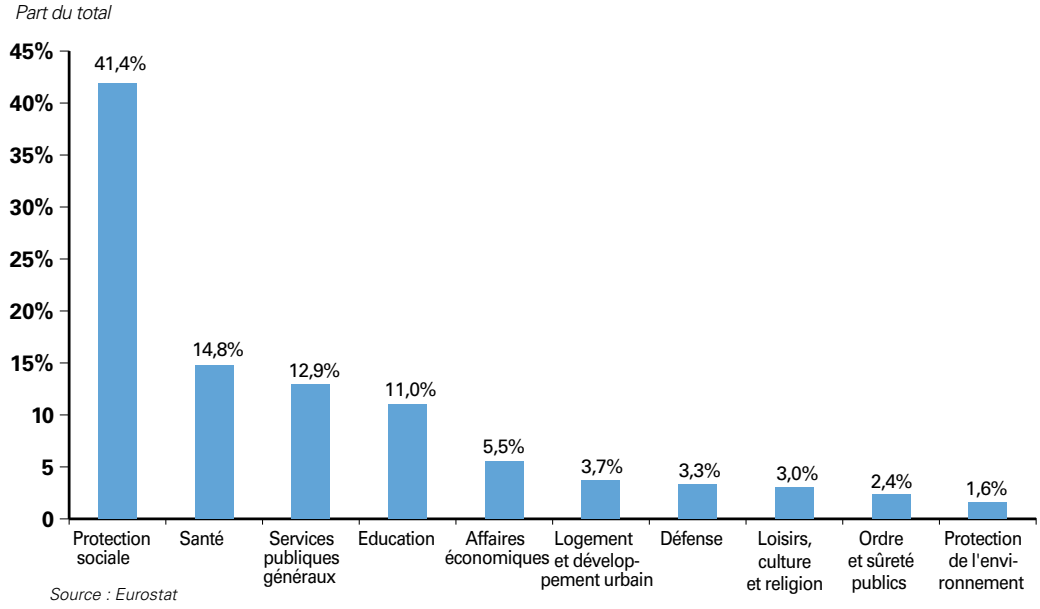
La ventilation des dépenses publiques par fonction – nomenclature internationale dite CFAP[18] pour « classification des fonctions des administrations publiques » – permet de répartir la dépense publique par politique publique, abstraction faite des catégorisations traditionnelles de la comptabilité 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, un exemple souvent évoqué étant celui des dépenses de recherche et développement (éclatées entre les différentes catégories de premier niveau de la classification).

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a publié en 2009 deuxième niveau de cette classification pour les fonctions « protection sociale » et « santé » qui représentent plus de 56 % de la dépense publique.

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

Ventilation de la dépense publique par fonction (France, 2009)



Source : Eurostat

Il est à noter, lorsque l'on observe la dépense publique répartie par fonction, que la fonction « services publics généraux » regroupe certaines dépenses par défaut. Elle inclut notamment les transferts courants, les transferts en capital et surtout les charges d'intérêt (36,6 % du total des dépenses de cette fonction), dès lors qu'ils ne peuvent être affectés à une fonction précise[19] ; à l'inverse, les charges d'intérêt des ASSO ne sont pas comptabilisées en « services publics généraux » mais réparties entre les fonctions « santé » et « protection sociale ».

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, le poste lié à la couverture des risques sociaux[20] (fonctions « protection sociale » et « santé »), premier poste de dépense publique en France, a augmenté de 3,8 points entre 1995 et 2009. En 2009, cette dépense représente 56,7 % de la dépense publique totale pour un montant de 605,6 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 (cf. zoom 3 les dépenses liées à la dépendance), en partie liée à l'allongement de l'espérance de vie. Mais la dynamique des dépenses de santé est aussi liée à d'autres facteurs comme l'élévation du niveau de vie ou le progrès technique.

Les dépenses d'éducation représentent le 3e poste de dépense, après la fonction « services publics généraux », avec 11 % de la dépense publique totale. L'État, qui rémunère directement les enseignants du secteur public, du secteur privé et les enseignants-chercheurs des universités, y prend la plus large part à hauteur d'environ 70 %. À la suite de la décentralisation, les départements et les régions contribuent désormais pour plus de 25 % au financement de l'éducation, en entretenant les bâtiments et en rémunérant les personnels techniciens, ouvriers et de service.

19 – En ce qui concerne les dépenses du seul sous-secteur État, la dotation globale de fonctionnement versée aux APUL est ainsi comptabilisée au sein de la fonction « services publics généraux ».

20 – 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.

Un niveau et une structure des dépenses différenciés selon les pays

Le niveau et la répartition de la dépense publique traduit également certaines préférences sociales nationales.

À niveau de richesse par tête comparable, le niveau des dépenses publiques est variable au sein des pays de l'OCDE. Le poids des dépenses publiques dans le PIB en 2009 varie ainsi de 30,9 % pour la Corée (33,7 % du PIB pour la Suisse, 36,3 % pour l'Australie) à 67 % pour l'Irlande. Toutefois, le niveau de dépense de l'Irlande est exceptionnel en 2010, du fait des mesures adoptées dans le cadre de la crise économique et financière, son niveau de dépenses publiques se situant avant les dépenses exceptionnelles au-dessous de 40 % du PIB. Le Danemark vient en deuxième position avec 58,2 % du PIB (soit 27,3 points de PIB d'écart avec la Corée et 24,5 points avec la Suisse). La France vient en troisième position, avec 56,2 %, devant la Finlande (55,1 %) et la Suède (53,1 %).

Ces écarts reflètent notamment les différences de socialisation des besoins et de biens publics. La dépense en matière de santé est plus élevée aux États-Unis que dans les grands pays de l'Union européenne (16 % du PIB contre environ 11 % en France, 10,5 % en Allemagne, 9,1 % en Italie, et 8,7 % au Royaume-Uni[21]), mais la part de ces dépenses financées au moyen de prélèvements obligatoires est plus faible aux États-Unis (47 %, contre 78 % en France, 77 % en Allemagne ainsi qu'en Italie, et 83 % au Royaume-Uni). L'écart du poids de la dépense publique avec les États-Unis reflète pour l'essentiel des modes de financement de la protection sociale très différents. Le système européen s'appuie largement sur des institutions faisant appel aux prélèvements obligatoires. La protection sociale américaine relève surtout de l'initiative privée.

Au sein de la zone euro, si les écarts sont moins marqués, des disparités significatives existent néanmoins. À titre d'exemple, le poids des dépenses publiques dans le PIB est historiquement plus important en France qu'en Allemagne. Cet écart, qui atteint 9,6 points de PIB en 2010 peut notamment être relié[22] :

– aux dépenses de défense, qui représentent en France 1,7 point de PIB de plus qu'en Allemagne ;

– aux dépenses sociales : les prestations sociales représentent 1,9 point de PIB en plus en France, et celles de santé 1,5 point ;

– aux dépenses d'investissement des administrations publiques – notamment en matière de logement – qui sont supérieures en France de 1,4 point ;

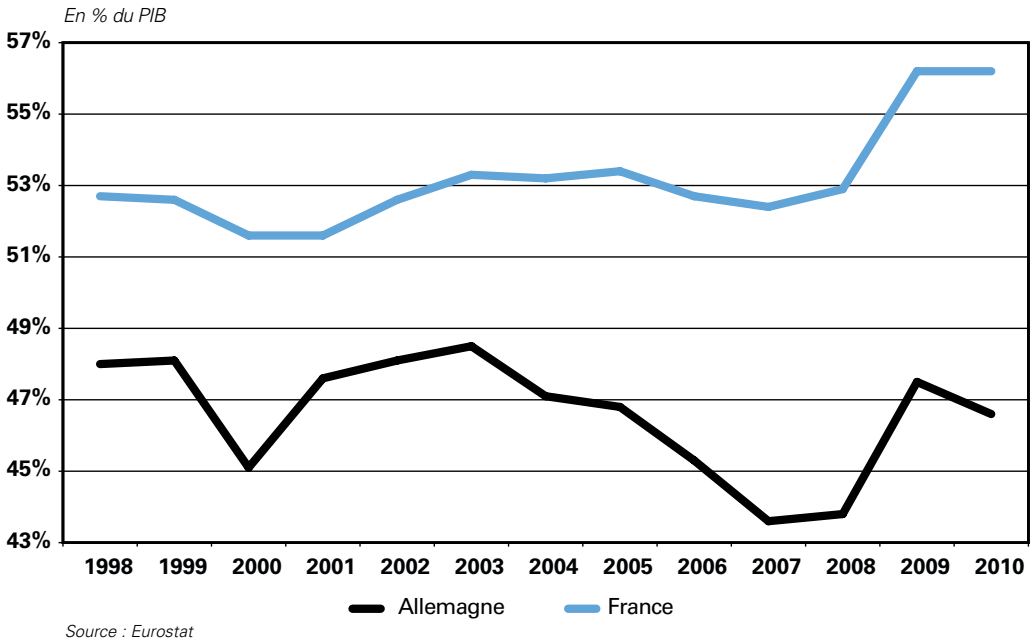
– aux dépenses de personnel, supérieures de 6 points en France[23].

21 – Source : données OCDE, 2008.

22 – Source : données Eurostat.

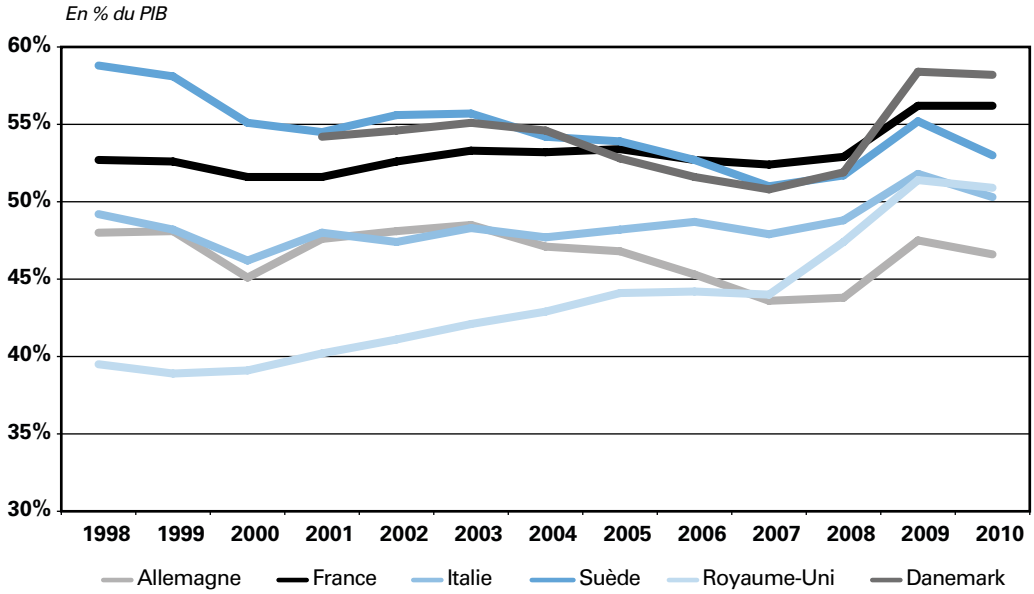
23 – Cet écart s'explique notamment par le fait que le personnel hospitalier allemand n'entre pas dans la sphère publique. Par ailleurs, la France, en raison notamment d'une scolarité qui commence plus tôt (3 ans contre 6 ans dans la plupart des *Länder* allemands) compte un nombre plus important d'enseignants. Les dépenses d'enseignement sont d'ailleurs supérieures de 1,8 point de PIB en France. Au total, ces différences expliquent l'écart de dépenses de personnel entre la France et l'Allemagne à hauteur de 3,5 points de PIB.

Dépenses des APU en part de PIB en France et en Allemagne



Source : Eurostat

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



Source : Eurostat

En outre, à l'instar de la Suède qui a réduit de façon quasi-constante ses dépenses publiques depuis 1995 et jusqu'en 2008, l'Allemagne a fortement réduit la part de ses dépenses dans le PIB entre 2003 et 2008. À l'inverse, la part de la dépense dans le PIB français demeure stable depuis plus de 10 ans et jusqu'en 2008 autour de 53 % de la richesse nationale.

La crise économique et financière a fortement pesé sur le niveau des dépenses publiques : d'une part via un effet dénominateur lié à la baisse du PIB et d'autre part via le jeu des stabilisateurs automatiques en dépense et la mise en œuvre de mesures exceptionnelles dans le cadre des plans de relance nationaux. L'impact de la conjoncture sur le niveau des dépenses est déjà perceptible en 2008, pour le Royaume-Uni notamment. Cette augmentation est généralisée en 2009. Le ratio des dépenses publiques sur PIB augmente de 7,3 points au Royaume-Uni, de 4,1 points en Italie, de 3,9 points en Allemagne et de 3,3 points en France entre 2007 et 2009.

En 2010, la part des dépenses dans le PIB de l'ensemble de ces pays a commencé à décroître, de 0,9 point pour l'Allemagne à 1,5 point pour l'Italie. En France, la maîtrise des dépenses a été particulièrement importante en 2010 (0,6 % en volume). Le fait que les dépenses de la France soient restées stables en part de PIB peut s'expliquer en partie par l'écart de 0,7 point entre le niveau d'inflation et le déflateur de PIB, le premier ayant une incidence sur l'évolution en valeur des dépenses et le second sur celle de l'évolution en valeur du PIB[24].

Les comparaisons par fonction de dépense au sein des 27 États membres de l'Union font apparaître le poids important de la dépense publique en France dans la plupart des fonctions du COFOG[25].

Ainsi, l'importance des dépenses de protection sociale en France rappelle le « modèle nordique ». Toutefois, dans ces pays, les dépenses publiques de protection sociale avaient amorcé une nette diminution en points de PIB avant la crise économique et financière : sur seulement 5 ans (2003-2008), les reculs atteignent respectivement 1,7, 2,8 et 0,8 points au Danemark, en Suède et en Finlande. Il en va de même en Allemagne et en Autriche, avec des baisses de 2,6 et 1,4 points de PIB. La crise a provoqué une remontée importante de ces dépenses en points de PIB entre 2009 et 2010, de 1 point pour l'Allemagne et l'Autriche à plus de 3 points pour le Danemark et la Finlande.

Le niveau des dépenses de défense en France reflète notamment le rôle historiquement joué par notre pays sur la scène internationale.

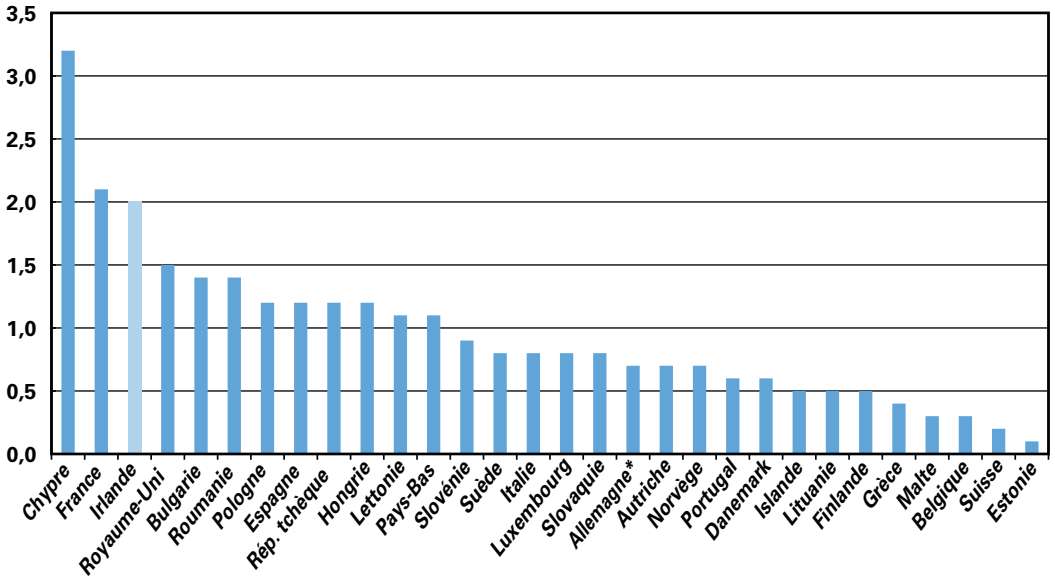
Le classement de notre pays en matière de dépenses de logement et équipements collectifs est quant à lui d'autant plus notable que les pays qui ont un niveau de dépenses comparable sont – contrairement à la France – caractérisés par un phénomène de rattrapage.

24 – Le déflateur de PIB, additionné à la croissance (i.e l'évolution en volume), permet d'en déduire l'évolution en valeur (ou évolution nominale). Alors que l'inflation (indice des prix à la consommation, IPC) mesure l'évolution des prix à la consommation supportés par les ménages et réellement observés, le déflateur de PIB mesure l'évolution « hors volume » de l'ensemble de ses composantes, plus large que la consommation des ménages suivie dans l'IPC. En 2010, l'IPC a été de 1,5%, et le déflateur de PIB de 0,8%.

25 – Eurostat publie en année N des données sous le format COFOG pour l'année N-2. 2008 est donc l'année la plus récente disponible pour la comparaison européenne.

Positionnement de la France dans l'UE en 2009
fonction « Logements et équipements collectifs »

Dépenses en points de PIB



Source : Eurostat

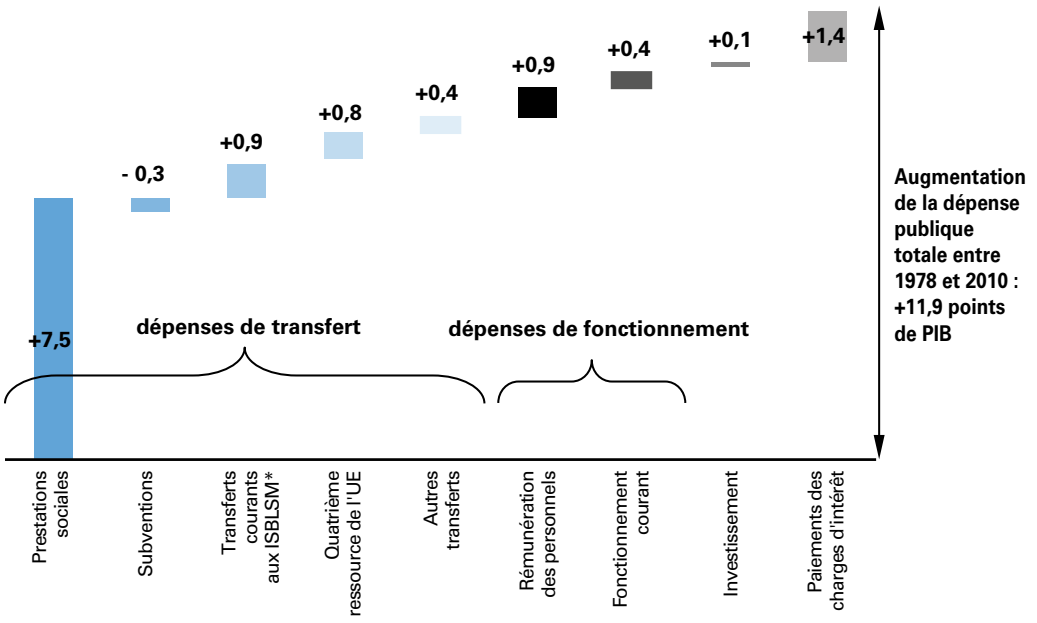
** Incluant l'ancienne RDA à partir de 1991*

2 – La dépense publique par nature et les leviers d'action

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

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

Évolution entre 1978 et 2010 des dépenses publiques par nature (en points de PIB)



Source : Insee

* ISBLSM : institutions sans but lucratif au service des ménages[26].

De 1978 à 2010, on observe une augmentation des dépenses publiques de 11,9 points de PIB. Cette augmentation est principalement expliquée par la progression des dépenses de transferts qui augmentent de 9,3 points de PIB sur la période.

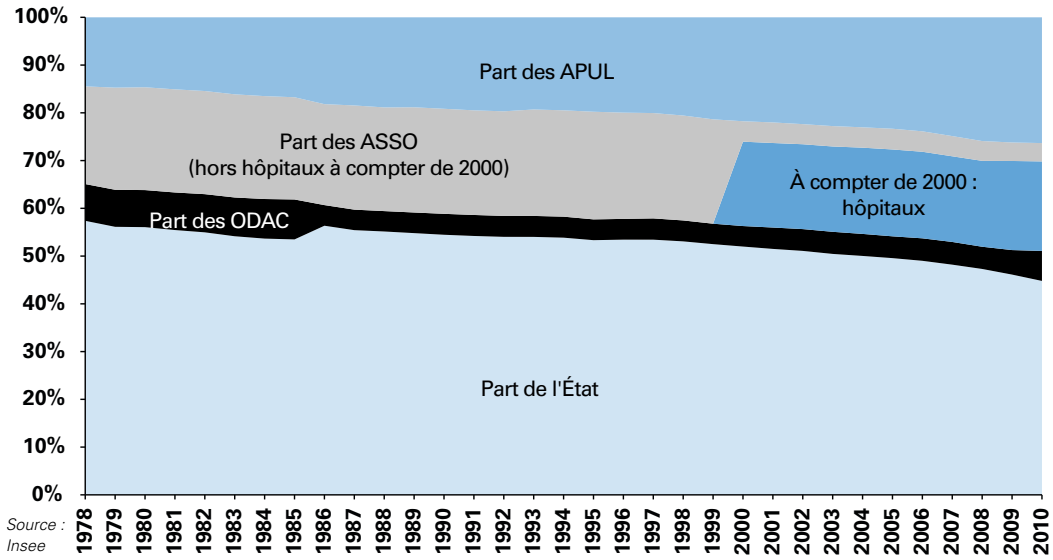
26 – Elles regroupent l'ensemble des unités privées dotées de la personnalité juridique produisant des biens et services non marchands au profit des ménages (associations sans but lucratif par exemple). Leurs ressources principales proviennent de contributions volontaires en espèces ou en nature effectuées par les ménages en leur qualité de consommateurs, de versements provenant des administrations publiques, ainsi que de revenus de la propriété. Le mécanisme de la « quatrième ressource » de l'Union européenne est expliqué infra dans le paragraphe relatif aux dépenses de transfert.

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (rémunérations plus fonctionnement courant) représentent en 2010 plus d'un tiers (34,7 %) des dépenses des administrations publiques. Cette part a diminué depuis 30 ans : elle représentait plus de 40 % de la dépense publique en 1978. Mais cette baisse n'est due qu'à l'augmentation de l'ensemble des dépenses : en effet, sur la même période, les dépenses de fonctionnement exprimées en points de PIB progressent (19,6 % en 2010 contre 18,4 % en 1978) sous l'effet de la hausse des dépenses de rémunération (passées de 12,5 % à 13,4 % 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.

Évolution de la répartition par sous-secteur de la dépense de rémunération des salariés



Source : Insee

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 quasi-totalité des transferts prévus dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a été réalisée (acte II de la décentralisation). En effet, entre 2006 et 2011, 130 273 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 personnel, rigides à court terme, ne sont pas des dépenses aussi contraintes que la charge de la dette ou les pensions. Des réformes structurelles peuvent permettre de rationaliser l'organisation des administrations, de gagner en efficience et d'améliorer l'allocation des moyens. Le choix ou la sélection des réformes peut varier selon que l'on s'intéresse aux fonctions métiers ou aux fonctions support : les fonctions « métiers » de l'administration concourent à la production des services aux usagers et les fonctions « support » regroupent l'ensemble des activités de gestion concourant de manière homologue dans les ministères au fonctionnement de l'administration (gestion des ressources humaines, affaires juridiques, communication…). Pour l'État, de telles réformes permettent de maîtriser la masse salariale (cf. encadré *infra*).

La maîtrise des effectifs et de la masse salariale de l'État

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

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

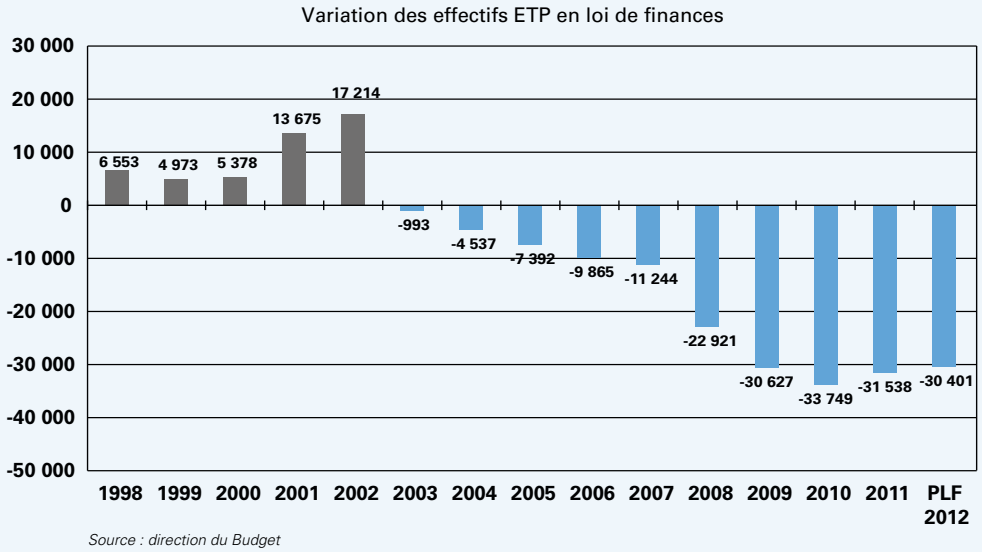
– l'évolution des effectifs de la fonction publique d'État ;

– la politique salariale dans la fonction publique, au travers des mesures générales (évolution du point fonction publique, qui impacte les traitements indiciaires mais également les indemnités, primes et cotisations assises sur la rémunération) et des mesures catégorielles (ministérielles et interministérielles) ;

– les effets de carrière, liés à l'existence de grilles pour chaque corps de fonctionnaires et à l'effet glissement – vieillesse – technicité (GVT) qui en découle. Chaque agent relève en effet d'un corps, lequel comprend un certain nombre de grades. Chaque grade est décomposé en échelons, la rémunération principale étant déterminée par le niveau d'échelon. Le GVT se décompose en deux effets : un effet positif, avec une composante « vieillesse » liée aux passages quasi-automatiques d'échelons en fonction de l'ancienneté et une composante « technicité » liée aux avancements non automatiques. Il comprend également un effet négatif (« effet noria »), lié au remplacement des personnels partant en retraite par des agents en début de carrière, dont la rémunération est inférieure. Au total, les départs en retraite très importants sur la période actuelle conduisent à estimer que le solde du GVT résultant de ces deux effets demeurera globalement nul pour les années à venir.

Pour l'État, **le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite constitue le premier levier d'action structurel de maîtrise de la masse salariale.** La réduction des effectifs a été initiée dans le budget 2003 et amplifiée depuis.

Variation des effectifs de l'État 1998-2012
(emplois budgétaires puis équivalents temps plein à compter du PLF 2006)



Source : direction du Budget

Ainsi, dans le cadre du PLF 2012, la suppression de 30 512 « équivalents temps plein travaillés » résulte, en termes d'« équivalents temps plein », de la **suppression de 30 401 postes de fonctionnaires** (en incluant les effectifs financés sur les budgets annexes) en PLF 2012 et de l'extension en année pleine de la suppression de 31.538 ETP en LFI 2011. Les suppressions d'emplois prévues dans le PLF 2012 correspondent au non remplacement d'un départ à la

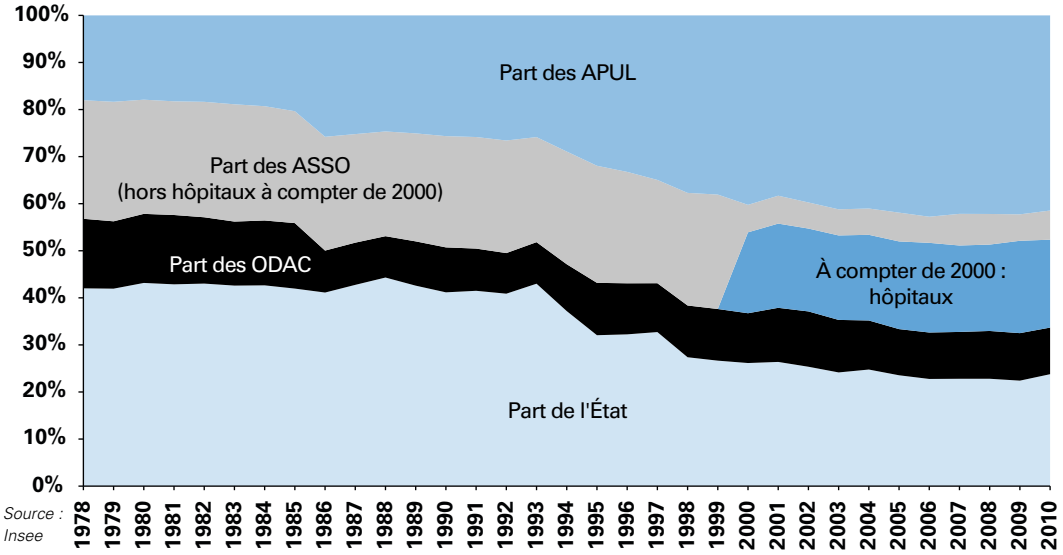
retraite sur deux, et permettent une diminution en valeur de la masse salariale pour la première fois depuis 1945. À l'inverse d'une logique purement arithmétique, l'effort demandé s'appuie sur des réformes clairement identifiées (décidées dans le cadre des trois premiers conseils de modernisation des politiques publiques).

Le deuxième levier d'action concerne la politique salariale mise en œuvre dans la fonction publique.

Son évolution dépend tout d'abord des mesures générales dont le calendrier de discussion a été profondément rénové en 2008 afin d'assurer une meilleure articulation avec la programmation budgétaire pluriannuelle. Désormais les mesures générales sont planifiées sur une période triennale, même si les rendez-vous annuels, qui sont maintenus, pourront aboutir à des ajustements. Sur le budget triennal 2011-2013, il n'est pas prévu de revalorisation du point fonction publique en 2011 et 2012, compte tenu notamment de la forte croissance de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) en 2008 et 2009. Pour 2013, le rendez-vous salarial annuel permettra de déterminer l'évolution du point d'indice, compte tenu de la croissance économique.

La politique salariale dans la fonction publique passe par ailleurs par l'attribution aux ministères d'enveloppes de crédits catégoriels proportionnées en grande partie aux efforts réalisés en termes de réduction d'emplois. Le Gouvernement a en effet décidé d'intéresser les fonctionnaires aux gains de productivité générés par les réformes structurelles arrêtées dans le cadre de la RGPP. Ces enveloppes catégorielles financeront les mesures arrêtées au niveau ministériel (réformes statutaires et indemnitaires, amélioration de la part des agents promus sur l'ensemble des agents promouvables permettant des évolutions de carrière plus rapides…), mais aussi les mesures interministérielles (refontes des grilles indiciaires, développement de l'intéressement collectif et de la rémunération à la performance, rachats de jours de réduction du temps de travail…). En PLF 2012, près d'1 Md€ d'économies liées au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sont ainsi prévus. Ces non-remplacements s'accompagnent, comme lors du premier budget triennal, d'un retour aux fonctionnaires à hauteur d'environ 50 % des économies induites.

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



Source : Insee

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

Leviers

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

Des **gains de productivité** doivent donc être recherchés. Plusieurs leviers sont disponibles :

– **optimiser l'utilisation des moyens en fonction des besoins :** il s'agit par exemple d'optimiser la répartition des hôpitaux sur le territoire, ou celle des forces de sécurité. La suppression des doublons administratifs, via la réforme de l'administration territoriale de l'État et la recherche d'une meilleure articulation entre échelons de collectivités territoriales, constitue un autre exemple d'utilisation de ce levier ;

– **réformer en profondeur les processus d'utilisation des moyens de production et réduire le coût de l'unité d'œuvre utilisée**. Dans le cadre de la RGPP, l'État poursuit son effort de rationalisation et de mutualisation des fonctions support : montée en puissance du service des achats de l'État afin de diminuer les prix de ses achats, rationalisation de l'immobilier en mutualisant les moyens afin de réduire la surface utilisée par les agents publics, mise en place de nouvelles mutualisations en matière de logistique et de systèmes d'information. Par ailleurs, le développement de la dématérialisation et de l'automatisation de tâches administratives (par exemple, les démarches fiscales en ligne) montre qu'il est possible de fournir un meilleur service au citoyen à moindre coût ;

– **développer la sous-traitance et les appels d'offres concurrentiels par les administrations (sous réserve d'un examen au cas par cas démontrant l'intérêt budgétaire de ces réformes)** peut faire baisser le coût de fourniture des biens publics de l'ordre de 10 % à 30 % selon les études[27]. Ces économies résultent d'économies d'échelle, d'une meilleure spécialisation et de la mise en concurrence de plusieurs entreprises.

Les transferts à d'autres agents économiques

Les transferts à d'autres agents économiques représentent 55,5 % de la dépense publique (soit 607 Md€ en 2010). Ces transferts sont composés à 81,7 % de prestations sociales[28]. Le reste se décompose en transferts courants (10,3 %), subventions (5,5 %) et transferts en capital (2,5 %).

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 68 % des dépenses de transferts, et versent 79 % des prestations sociales (contre 12,6 % pour l'État).

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).

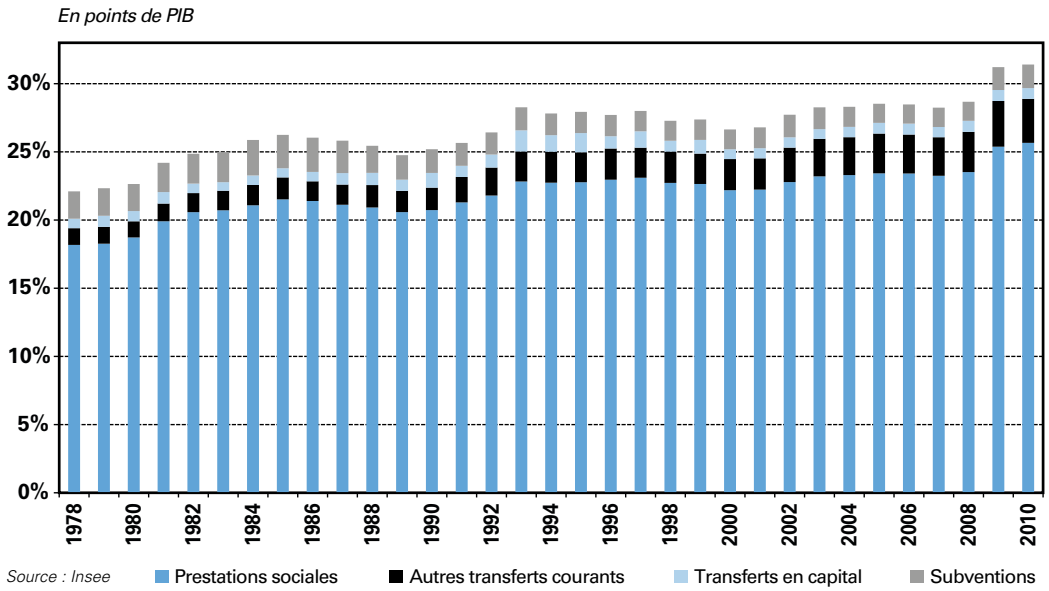
Avec cette définition, les tarifs préférentiels dans les cantines d'entreprises par exemple ne sont pas des prestations sociales mais un élément de la rémunération des salariés.

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…).

27 – Cf. les nombreuses études comparatives de l'OCDE en la matière, résumées dans Joumard I., P.M.Kongsrud, N.Young-Sook, R.Price (2004), « Enhancing the effectiveness of public spending : experience in OECD countries », *OECD Economics Department Working paper*, 380.

28 – Certaines réductions d'impôts s'apparentent en réalité à des prestations sociales, mais ne sont pas pour autant comptabilisées dans les dépenses au sens budgétaire.

Évolution de la répartition des prestations et autres transferts des administrations publiques par nature (en points de PIB)



Les **transferts courants** comprennent notamment :

– pour plus d'un quart, la « 4e 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 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 9,3 points de PIB entre 1979 et 2008 passant de 22,1 à 31,4 points. .

Sur la période 2000-2010, les transferts hors prestations (subventions, transferts courants et transferts en capital) ont connu une croissance nettement plus dynamique (+ 47 Md€ soit une évolution de + 73 %) que les prestations (+ 55,3 %) et que l'ensemble de la dépense publique qui progressait sur la même période de 47 % (+ 350,5 Md€).

Leviers

La maîtrise des dépenses de transferts présente des caractéristiques très différentes de celle applicable aux dépenses de fonctionnement. **Il s'agit d'améliorer l'efficacité ou d'examiner la légitimité des dispositifs en place.**

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

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

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

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

– redistribution dite « horizontale » entre personnes aux revenus comparables mais avec des charges différentes (par exemple, allocations familiales destinées à compenser les charges liées aux enfants) ;

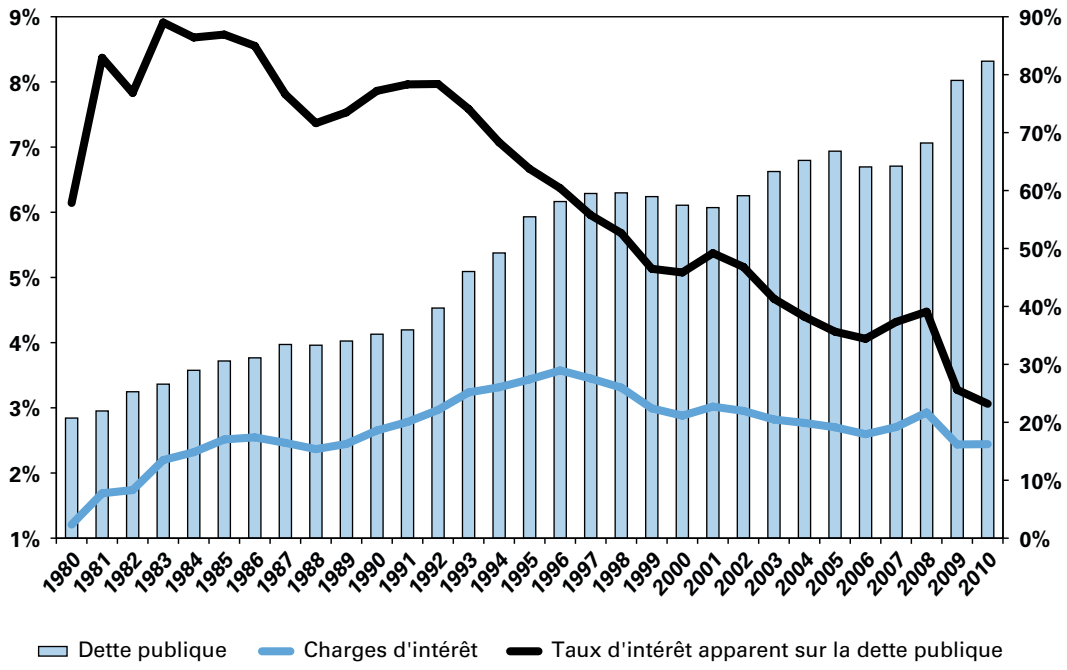
– redistribution dite « verticale » entre personnes aux revenus différents (par exemple, minima sociaux).

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

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

Compte tenu de leur part dans les dépenses publiques, la maîtrise des dépenses de transfert est essentielle pour réduire de façon durable le poids des dépenses publiques dans la richesse nationale.

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



Source : Insee, Calculs DGT

Les charges d'intérêt

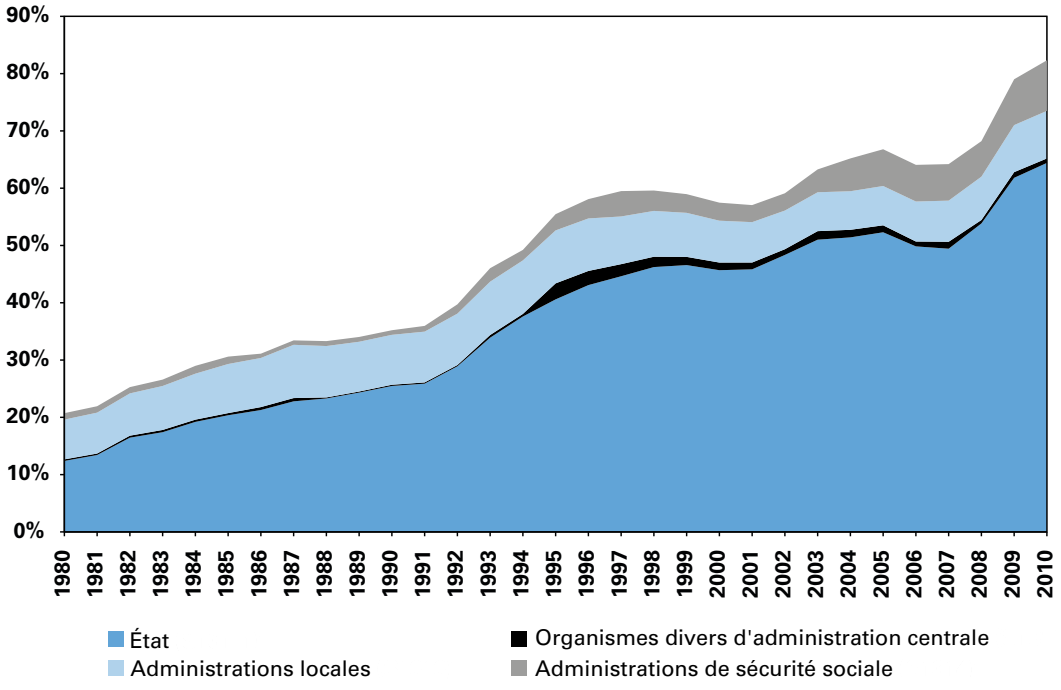
En 2010, les charges d'intérêt de la dette de l'ensemble des administrations publiques ont atteint 47,2 Md€, soit un montant proche de celui du produit net de l'impôt sur le revenu. Ces charges d'intérêt ont augmenté sur longue période, conséquence directe de l'accroissement de la dette publique : elles représentaient en effet 2,4 points de PIB en 2010, 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.

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. Le niveau faible des charges d'intérêt en 2010 (2,4 points de PIB) s'explique, malgré l'augmentation du volume de dette accumulé à cause de la crise, par des taux d'intérêt historiquement bas, notamment à court terme.

Elle 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 90 pour se stabiliser à environ 15 %. Sur la période, l'endettement des collectivités territoriales s'établit entre 7 et 9 points de PIB ; le mou-

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



Source : Insee

vement 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 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 10,7 % en 2010. L'endettement de la sécurité sociale a, en particulier, fortement augmenté pendant la crise, sous le jeu des stabilisateurs automatiques, puisqu'il est passé de 119,9 Md€ en 2008 (6,2 points de PIB) à 170,6 Md€ en 2010 (8,8 points de PIB).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a, par conséquent, autorisé la reprise par la CADES de 65,3 Md€ de dette sociale, correspondant aux déficits de crise du régime général et du FSV (2009 et 2010) et au déficit prévisionnel des branches maladie et famille pour 2011, ainsi que 62 Md€ correspondant aux déficits prévisionnels de la branche vieillesse et du FSV pendant la période de montée en charge de la réforme des retraites (2011-2018). 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 et affectation de 0,28 point de CSG supplémentaires).

Leviers

À niveau donné de dette, des leviers techniques permettent d'atténuer la charge de la dette et l'agence France trésor (AFT), qui est responsable de la gestion de la dette de l'État[29], s'est employée ces dernières années à en optimiser le coût et à générer ainsi des économies.

Mais le levier le plus efficace pour réduire les charges d'intérêt de la dette reste la maîtrise du déficit public. Grâce à la réduction des déficits et à la reprise de l'activité, la progression du ratio de dette devrait s'infléchir fortement dès 2011. Selon la trajectoire de finances publiques associée PLF 2012 au pour les années 2012 à 2015, la dette publique au sens de Maastricht atteindrait 87,4 % du PIB en 2012, puis commencerait à diminuer dès 2013 grâce au retour du solde public au dessus du solde stabilisant[30].

29 – L'AFT n'est pas le gestionnaire de l'ensemble de la dette publique : la dette issue de la sécurité sociale est gérée par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), désormais classée au sein du secteur des administrations de sécurité sociale. Les collectivités territoriales gèrent par ailleurs leur propre dette.

30 – Le niveau de dette publique à la fin d'une année donnée, exprimé en Md€, correspond au niveau de dette en début d'année, auquel s'ajoutent le déficit public de l'année et d'éventuels « flux de créances ». Sous l'hypothèse de flux de créances nuls, il faudrait donc pour stabiliser le niveau de dette en Md€ que le solde public soit à l'équilibre. En revanche, lorsque le niveau de dette est rapporté à la taille de l'économie et exprimé en pourcentage du PIB, ce qui est usuellement le cas, la condition pour le stabiliser est d'autant moins exigeante que la croissance du PIB est rapide. En effet, pour stabiliser le ratio d'endettement (dette/PIB), il suffit que numérateur et dénominateur croissent au même rythme. Ainsi, en l'absence de flux de créances, on peut montrer que le ratio de solde public stabilisant la dette publique est approximativement égal au produit du niveau du ratio d'endettement de l'année précédente par le taux de croissance nominale de l'économie : Solde stabilisant $_t \approx -$ Dette $_{t-1}$ x croissance nominale $_t$

Les modalités de gestion de la dette sociale

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) a pour mission d'assurer la couverture des besoins de financement de court terme du régime général de sécurité sociale. En effet, conformément à l'article LO.111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale ne peut autoriser les régimes et organismes qui concourent à leur financement à recourir qu'à des « ressources non permanentes », donc à des ressources de court terme. En situation de déficit, l'Acoss finance le découvert du régime général par des emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations et des marchés.

Créée en 1996, la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a pour mission d'amortir, à horizon donné, à l'aide de ressources dédiées, la dette accumulée par les régimes de sécurité sociale.

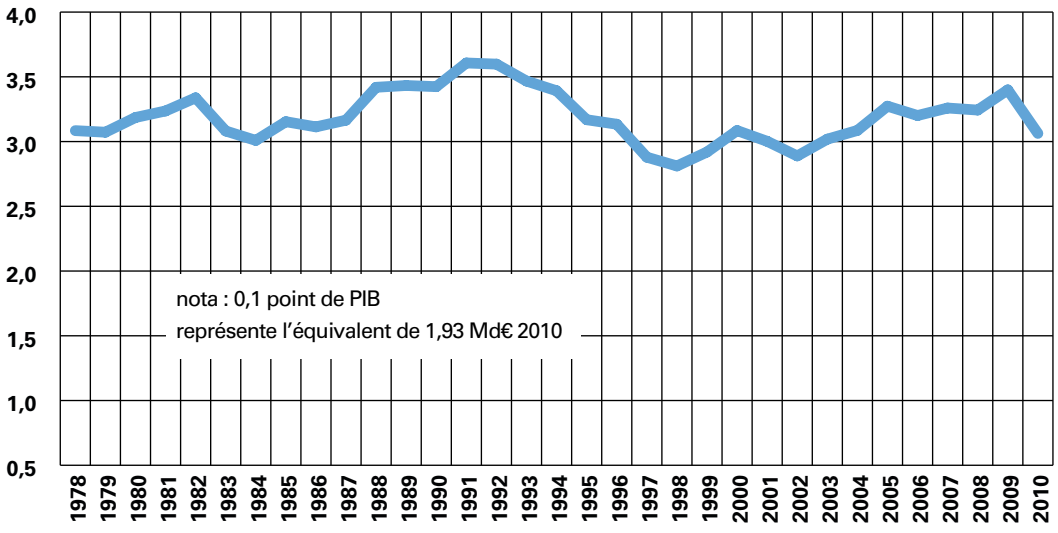
Ainsi, l'ACOSS se finance à des taux de court terme. La CADES, quant à elle, émet sur les marchés financiers à des maturités plus variables, pouvant dépasser dix années, et rembourse ces emprunts sur une durée limitée grâce au produit des ressources fiscales qui lui sont affectées.

Une reprise de dette sociale par la CADES conduit donc à refinancer à long terme un déficit que l'Acoss finançait à court terme. Un transfert de dette de l'Acoss à la CADES se traduit dans les comptes de résultat des entités par un allégement de la charge d'intérêt de l'Acoss et donc des différentes branches du régime général et par une hausse de celle de la CADES. Cependant, la hausse et la baisse ne se compensent pas exactement : compte tenu des écarts de taux entre court terme et long terme, cette opération induit un surcoût pour les administrations publiques particulièrement lorsque les taux de court terme sont bas. Elle est cependant indispensable à l'amortissement de la dette sociale et donc à la réduction de l'encours de dette publique. L'impact des écarts de taux est minoré l'année de la reprise en raison des délais nécessaires à la CADES pour convertir les titres de court terme en titres de long terme.

L'investissement

La part de l'investissement public dans le PIB est globalement stable à 3 points de PIB depuis 1978 (il est passé de 3,2 à 3,1 % du PIB sur la période).

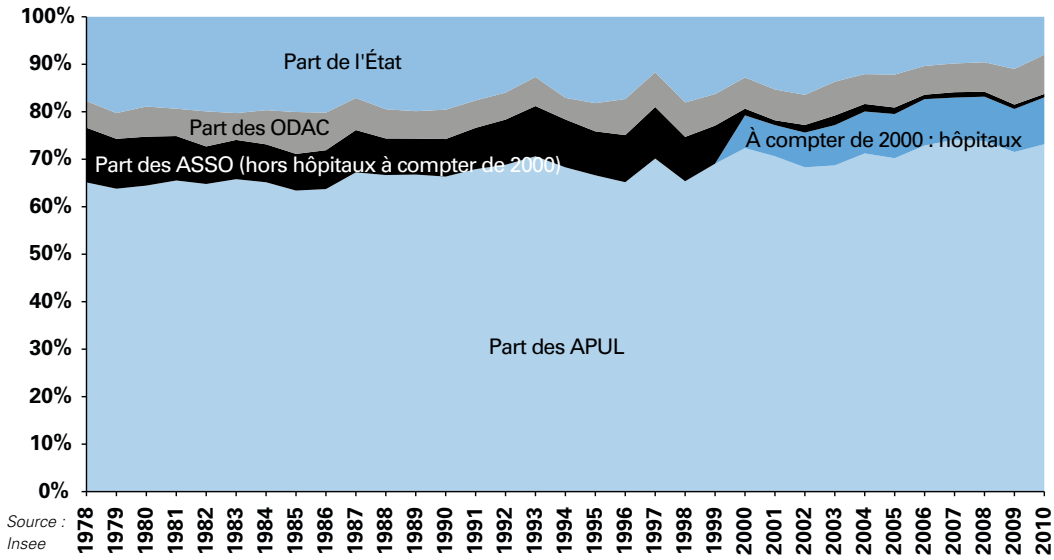
Dépenses d'investissement des administrations publiques (FBCF en % du PIB)



Source : Insee

En revanche, la part des différentes administrations dans le financement de l'investissement a évolué, conséquence notamment de la décentralisation. Aujourd'hui, le sous-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 8% par rapport à 2009[31]. 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.

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



Source : Insee

Leviers

L'investissement public ne peut constituer une variable d'ajustement budgétaire en tant que telle, même si cette solution a pu être retenue par le passé compte tenu de sa facilité de mise en œuvre, cette dépense étant moins rigide[32] que les autres catégories de dépenses.

En effet, un investissement constitue, pour autant qu'il réponde à des critères d'efficacité socio-économique, une dépense qui bénéficiera aux générations présentes et futures, et recouvre ainsi un caractère prioritaire.

31 –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.

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

Les investissements d'avenir[33]

Suite au rapport remis par la commission Juppé-Rocard en novembre 2009, le Gouvernement a décidé de lancer un programme d'investissements d'avenir, en ouvrant, dans le cadre d'une loi de finances rectificative promulguée le 9 mars 2010, des crédits pour financer des investissements visant à augmenter le potentiel de croissance de la France.

Ce programme prépare la France aux enjeux de demain en investissant 35 milliards d'euros dans l'enseignement supérieur et la formation (11 Md€), la recherche (7,9 Md€), les filières industrielles et les PME (6,5 Md€), le développement durable (5,1 Md€) et le numérique (4,5 Md€). Dans un contexte budgétaire contraint, ce programme finance des investissements à haut rendement socio-économique afin de continuer à préparer le futur.

Pour financer certains projets à haut potentiel, l'intervention de l'État est en effet indispensable. Certains investissements lourds ne peuvent pas être réalisés par le secteur privé alors qu'ils génèrent des rendements très importants pour l'économie, en raison de défaillances de marché[34]. Il peut s'agir de certaines activités de recherche et développement, d'infrastructures de télécommunications, du développement de l'économie de la connaissance.

Avec l'effet de levier des autres financements, et en particulier des cofinancements privés, le programme total d'investissements attendus est de l'ordre de 60 Md€. Il permettra de rattraper le retard de la France notamment dans les technologies de l'information et de la communication et de renforcer la qualification de la population qui constitue un avantage stratégique dans un environnement de concurrence internationale (il existe un lien clair entre la productivité d'une économie et l'effort consacré à l'enseignement supérieur). Il doit conduire au renforcement de l'attractivité internationale de notre système d'enseignement supérieur et de recherche (création de pôles d'excellence notamment), à la meilleure articulation entre recherche publique et privée et entre recherche, innovation et entreprise (par le financement de projets associant secteurs public et privé, mais aussi par les financements accordés aux entreprises par Oséo), et au développement économique de technologie de rupture, afin d'être en permanence sur la « frontière technologique » (et non en situation de rattrapage), ce qui est un facteur important du niveau de croissance d'un pays.

Les 35 milliards d'euros sont répartis de la manière suivante : subventions (29 %), dotations non consommables[35] (43 %), prises de participation (10 %), avances remboursables (8 %) et prêts (10 %).

Le pilotage du programme d'investissements d'avenir a été soigneusement défini pour garantir la rentabilité des investissements financés. Il s'appuie sur :

– le Commissariat général à l'investissement, qui est chargé de piloter le travail interministériel, de préparer les décisions de l'État et de veiller à la gouvernance exemplaire des investissements d'avenir ;

– les dix opérateurs ou organismes liés à l'État, qui sont chargés de mettre en œuvre les appels à projets et d'assurer le suivi des projets (ANAH, ADEME, ANR, ANRU, CEA, Oséo, CNES, ONERA, fonds CDC, ANDRA) ; chacune des cinq priorités stratégiques est déclinée en 35 « actions », faisant chacune l'objet d'une convention avec un opérateur.

– le comité de surveillance qui évaluera la démarche et suivra son exécution.

33 – Pour plus d'informations sur les investissements d'avenir, se reporter au *Rapport relatif aux investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes créés par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010* annexé à la loi de finances pour 2011 et au Rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour 2012 concernant l'impact budgétaire des investissements d'avenir en comptabilité nationale.

34 – Ces défaillances de marché peuvent être les « externalités positives » (l'investissement génère des gains pour la société qui ne sont pris en compte dans le calcul de retour investissement opéré par l'investisseur à titre privé : celui-ci peut alors ne pas prendre la décision d'investir alors que son investissement a un rendement largement positif à l'échelle de la société mais trop faible pour lui). Elles peuvent également, dans le cas des infrastructures de télécommunication notamment, provenir de ce que l'on appelle les « rendements croissants » : le coût moyen diminue au fur et à mesure de la production (à l'inverse de ce qu'il se passe habituellement), empêchant l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché et créant ainsi une situation de monopole naturel.

35 – C'est-à-dire que seuls les intérêts des dotations déposées au Trésor sont versés et décaissés par les opérateurs.

Une attention particulière est également portée à l'évaluation ex-post. Pour chaque action, des objectifs et des indicateurs ont été définis dans la convention signée entre l'État et l'opérateur. Chaque action doit faire l'objet d'une évaluation scientifique, économique, sociale et environnementale, afin de fournir une estimation de ses effets socio-économiques et financiers. Plus globalement, l'ensemble du programme fera l'objet d'une évaluation socio-économique. Si l'impact des investissements d'avenir ne pourra réellement se mesurer que dans quelques années, un groupe de travail a dores et déjà été créés pour préparer cette évaluation, afin de préciser et de hiérarchiser les objectifs globaux. Il est doté d'une cellule scientifique, chargée de fournir les méthodes et outils d'évaluation.

En 2010, les 35 conventions ont été signées entre l'État et les opérateurs, ce qui a permis de transférer l'intégralité de l'enveloppe sur les comptes du Trésor ouverts pour les opérateurs.

En 2011, 72 appels à projet ont été lancés, et 46 sont clos. Plus de 1600 dossiers ont été déposés, pour un taux de sélection d'environ 22,5 %, témoignant de l'exigence des jurys, dont la composition est souvent internationale, et mêle personnalités du monde académique et du monde économique. Pour l'action « Équipements d'excellence » par exemple, qui vise à doter le secteurs scientifiques des équipements les plus performants, les projets ont été sélectionnés par un jury international de 69 personnes (dont 47 étrangers), composé d'universitaires, de chercheurs, et d'acteurs de haut niveau de la recherche développement dans les entreprises.

Au total, le montant cumulé des projets retenus s'élevait à 12 Md€ fin août 2011 (dont 7,4 Md€ pour l'enseignement supérieur et la recherche, et 8,8 Md€ de cofinancements hors ANR). Parallèlement, plus de 2000 projets d'entreprises ont été financés grâce au guichet de financement d'Oséo.

La plupart des projets sont actuellement dans la phase de contractualisation entre les opérateurs et les lauréats. Cette phase peut parfois être longue, car certains projets nécessitent des négociations complexes entre plusieurs partenaires d'un consortium, et la qualité des conventions est déterminante pour la réussite des projets.

3 – La dépense publique par type d'administration et les leviers d'action

La présentation de la dépense publique par type d'administration et la capacité à maîtriser son évolution appellent trois constats préalables :

– Le degré de maîtrise de la dépense publique par l'État est variable et donc plus ou moins pilotable selon les sous-secteurs des administrations publiques.

– Les politiques publiques mobilisent très fréquemment plusieurs sous-secteurs des administrations publiques. Une étude de la dépense publique par sous-secteur nécessite donc d'appréhender la complexité des circuits de la dépense et de raisonner selon une approche « multi-sectorielle ».

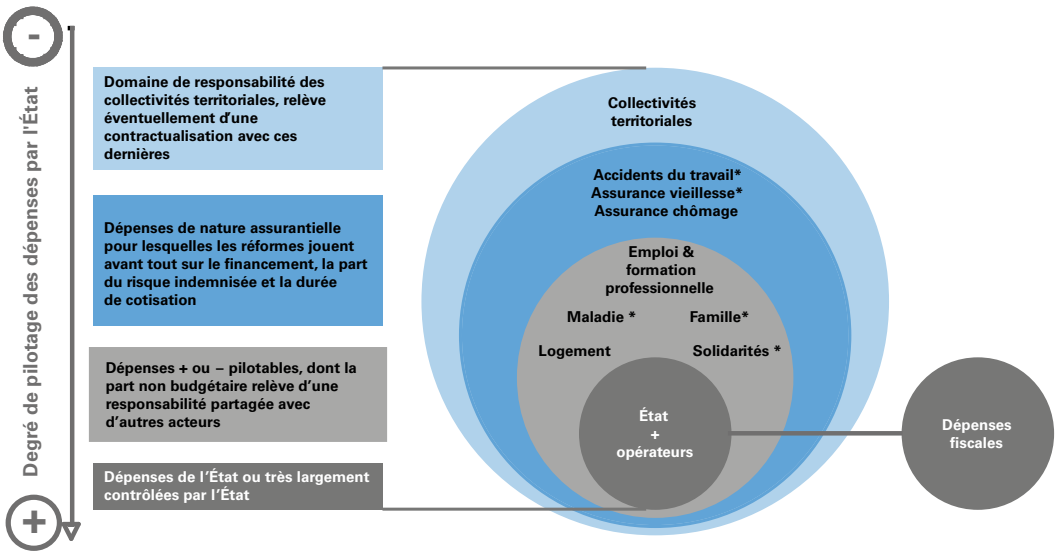
– Une analyse fine de l'ensemble des dépenses est nécessaire afin de déterminer des gisements d'économies durables. La démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP) conduit à cette analyse pour la dépense de l'État et d'une partie de ses opérateurs.

Le périmètre de la politique budgétaire et son pilotage

Le périmètre de la politique budgétaire peut être défini comme le périmètre des dépenses sur lesquelles l'État a un pouvoir important de contrôle. C'est sur ce périmètre que l'action du Gouvernement pour maîtriser la dépense publique est la plus directe et la plus efficace.

La représentation à l'aide de cercles concentriques ci-dessous permet d'illustrer la gradation dans la capacité de l'État à maîtriser la dépense des différentes administrations publiques.

Les dépenses de l'État sont encadrées par des normes de dépense qui fixent chaque année, indépendamment de la conjoncture, un taux d'évolution des dépenses. Un tel outil permet de ne pas augmenter les dépenses en haut de cycle, quand les recettes sont plus importantes grâce à la croissance économique. L'assainissement budgétaire peut ainsi être maximisé par la déconnexion des dépenses et des recettes. Cette norme est respectée, en volume, depuis 2003[36]. Depuis le projet de loi de finances pour 2008, le Gouvernement a renforcé l'outil de pilotage que constitue la norme de dépense de l'État en élargissant son périmètre aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux nouvelles affectations de recettes. Ce faisant, le périmètre



NB : les dépenses marquées (*) relèvent en tout ou partie de la LFSS

Source : Direction du Budget

36 – À la seule exception des dépenses liées à la relance pour les années 2009 et 2010.

de la norme a été accru de plus de 20 %, se rapprochant ainsi du périmètre retenu pour le compte de l'État en comptabilité nationale et dans le cadre européen. Pour assurer la contribution de l'État au redressement des finances publiques, le budget triennal 2011-2013 a été élaboré sur la base d'une stabilisation en euros courants (« zéro valeur ») des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État[37]. Cette nouvelle norme s'ajoute à la norme «zéro volume » sur périmètre élargi. Quelles que soient ces hypothèses, les plafonds de dépenses résultant des normes « 0 volume » et « 0 valeur hors dette et pensions » seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année (cf. infra).

Les dépenses d'assurance maladie sont, elles, encadrées par un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), voté chaque année par le Parlement.

Les recommandations formulées en 2010 par le groupe de travail présidé par Raoul Briet visaient à infléchir durablement la progression de l'Ondam réformant en profondeur les modalités de pilotage et de suivi des dépenses afférentes.

À cet égard, les gels de crédits constituent l'un des principaux instruments de régulation disponible : ils s'élèvent à 625 M€ pour 2010, 530 M€ pour 2011 et 545 M€ pour 2012. En outre, la loi organique relative à la gestion de la dette sociale prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale devra préciser les hypothèses de construction de l'Ondam pluriannuel et préciser les prévisions d'exécution de l'exercice clos et de l'année en cours.

Par ailleurs, le comité d'alerte ne se prononce plus seulement sur le respect de l'Ondam de l'année en cours mais émet également un avis sur la réalisation de l'Ondam de l'exercice écoulé et sur les hypothèses sous-jacentes à la construction de l'Ondam de l'année suivante.

Le seuil d'alerte correspondant au niveau prévisionnel d'exécution de l'Ondam au-delà duquel le comité doit notifier au Parlement, au Gouvernement et aux caisses d'assurance maladie l'existence d'un risque sérieux de dépassement a été abaissé et passera de 0,75 % en 2011 à 0,70 % pour 2012, 0,60 % pour 2012 et 0,50 % à partir de 2013.

Enfin, le suivi infra-annuel des dépenses du champ de l'Ondam a par ailleurs été renforcé par l'installation en avril 2010 d'un groupe de suivi statistique qui assure le suivi infra-annuel technique de l'objectif et d'un comité de pilotage de l'Ondam qui décide de la mise en réserve de tout ou partie des mesures nouvelles votées dans l'Ondam et du dégel éventuel de ces crédits.

En 2010, la mise en œuvre de ces mesures de régulation et de pilotage a permis, pour la première fois depuis 1997, le respect de l'Ondam. Pour 2011, la commission des comptes de la sécurité sociale a estimé que l'Ondam devrait à nouveau être respecté.

Les lois de programmation des finances publiques, nouvelle catégorie de lois consacrées par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, sont appelées à définir « les orientations pluriannuelles des finances publiques » et doivent s'inscrire dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2011 à 2014, à la suite de la première loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, franchit une étape supplémentaire dans la programmation précise des dépenses des administrations publiques en définissant :

– des plafonds de dépenses pour l'État (avec un budget détaillé en dépense au niveau de la mission sur les années 2011 à 2013), des concours de l'État aux collectivités territoriales, du régime général de sécurité sociale et de l'objectif national d'assurance-maladie en niveau pour chaque année de la période 2011-2014 ;

– avec un niveau de détail plus grand sur les dépenses que l'État maîtrise le mieux (État, ODAC, régime général de la sécurité sociale et concours de l'État aux collectivités locales) et une programmation indicative pour les autres secteurs (collectivités locales notamment) ;

37 – C'est-à-dire hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » imputées sur le titre 2.

– un renforcement des règles en matière de finances publiques. La commission présidée par M. Camdessus, mise en place lors de la conférence nationale sur le déficit, a présenté un ensemble de recommandations pour réformer en profondeur le pilotage d'ensemble des finances publiques. Parmi ces propositions figurait la création d'une « loi-cadre de programmation des finances publiques », qui s'imposerait juridiquement aux PLF et PLFSS, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Sans attendre les réformes juridiques nécessaires pour une telle refonte de la gouvernance budgétaire, le projet de LPFP 2011-2014 préfigure une telle « loi-cadre » en matière de trajectoire impérative de dépenses ou d'effort en recettes.

Le projet d'une « règle d'or » inscrite dans la Constitution

Le Gouvernement a présenté en avril 2011 un projet de réforme constitutionnelle visant à inscrire une « règle d'or » dans la Constitution. Ce projet a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 13 juillet dernier. Il vise à répondre à ce qui avait été identifié par le rapport du groupe de travail présidé par M. Camdessus comme les « chaînons manquants » de notre ordre budgétaire, au premier rang desquels figurait le caractère non contraignant de nos actuelles lois de programmation, et l'absence d'une date précise pour le retour à l'équilibre de nos finances publiques.

Le texte prévoit la création d'une nouvelle catégorie de loi, les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques », qui couvriront, pour au moins trois années, un champ identique à celui des lois de programmation, avec une trajectoire de solde et des objectifs en dépenses pour l'ensemble des administrations publiques.

Mais à la différence des actuelles lois de programmation, **elles fixeront une date de retour à l'équilibre des finances publiques et contiendront des dispositions qui s'imposeront aux lois financières annuelles :** des plafonds pluriannuels de dépenses pour l'État et la sécurité sociale (sur le champ du PLFSS) et une enveloppe de mesures nouvelles de prélèvements obligatoires. Ces lois-cadres détermineront donc une trajectoire contraignante d'effort structurel en dépenses et en recettes, sur l'ensemble du champ directement pilotable par l'État.

Le projet s'inscrit ainsi en droite ligne des réformes menées depuis le début des années 2000 : il pousse à son terme la logique de la pluriannualité, en lui donnant un caractère contraignant, en décourageant une gestion court-termiste des finances publiques, et en offrant aux gestionnaires une vision claire et ferme des orientations sur un horizon d'au moins trois années. Il permet de clarifier définitivement notre hiérarchie des normes budgétaire, avec l'affirmation de la supériorité juridique des lois-cadres sur les lois financières annuelles.

Enfin, dans le contexte du renforcement de la gouvernance économique européenne et de la mise en place du semestre européen, le projet prévoit que soient soumis au Parlement les programmes de stabilité avant leur transmission à la Commission européenne.

Les politiques publiques mobilisent souvent plusieurs administrations

L'État a une compétence générale de principe. Les dépenses des autres administrations résultent des compétences qui leur sont confiées par la loi, même si les collectivités territoriales ont également une compétence générale pour les affaires de leur ressort géographique. Les dépenses des ODAC et des ASSO sont régies par le principe de spécialité et n'interviennent donc que dans un champ de compétence défini.

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

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

– l'État est chargé de définir les objectifs et de cibler les bénéficiaires. Par ailleurs, l'État prend en charge pour ses personnels en activité (supplément familial de traitement) ou en retraite les avantages liés aux enfants ; enfin, pour mémoire, il mobilise également le levier fiscal (quotient familial notamment) ;

– les organismes de sécurité sociale prennent en charge les allocations familiales (12 Md€ environ) et des prestations (notamment la prestation d'accueil jeune enfant – PAJE) versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) ; ils financent également les aides au logement destinées aux familles ;

– les collectivités territoriales (communes, départements) interviennent notamment dans le financement de l'aide sociale à l'enfance et des crèches (avec le concours des CAF), tout en finançant les avantages familiaux de leurs personnels.

L'organisation et le financement des établissements médico-sociaux illustrent aussi cette complexité. Les 30 000 établissements intervenant dans le domaine du handicap, de la dépendance, de la petite enfance ou de l'hébergement d'urgence emploient près de 600 000 personnes. Ils relèvent de statuts juridiques très divers et sont financés conjointement par l'État, les organismes de sécurité sociale, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et différents niveaux de collectivités locales.

La démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP) a permis d'analyser en profondeur l'ensemble des dépenses de l'État et se poursuit sur la période du prochain budget triennal

Les économies structurelles sur lesquelles repose la construction du budget triennal 2011-2013 se fondent en grande partie sur les réformes décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a en effet décidé 150 nouvelles mesures de modernisation dans le cadre de la deuxième vague de RGPP le 30 juin 2010, puis 50 supplémentaires le 9 mars 2011. Les nouvelles réformes ainsi actées prolongent l'élan de modernisation et l'effort de maîtrise de la dépense publique porté depuis trois ans par la RGPP, contribuant aux objectifs d'économies inscrites dans le budget triennal 2011-2013 (norme « zéro valeur hors dettes et pensions »).

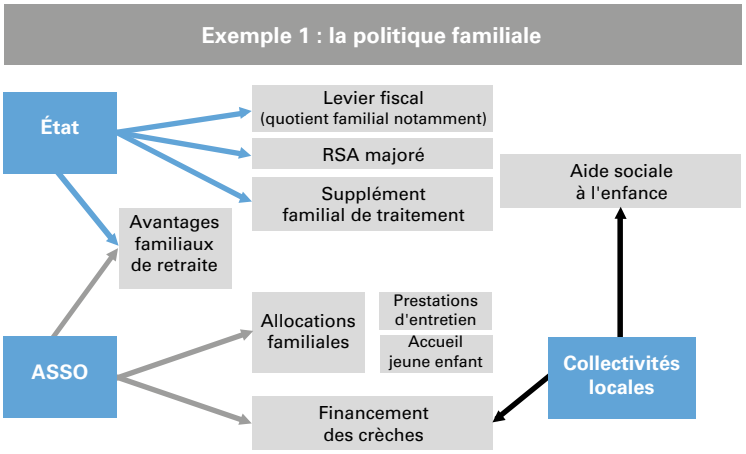
Cet effort se traduit tout d'abord sur les dépenses brutes de personnel : près de 3 Md€ d'économies liées au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sont prévues au cours de la période 2011-2013. Les réformes annoncées au cours de la deuxième phase de RGPP et la poursuite des réformes décidées au cours des trois premiers CMPP de 2007 et 2008 conduiront à ne pas remplacer près de 100.000 départs en retraite sur les années 2011-2013, soit environ -31.500 ETP en 2011, -30.400 ETP en 2012 et -33.100 ETP en 2013.

Trois axes principaux de modernisation portés par la RGPP conduisent à de tels résultats :

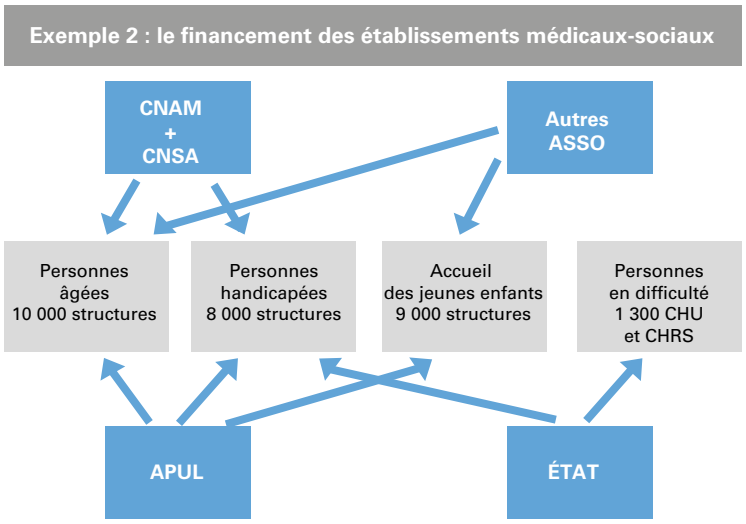
– recentrer l'État sur son cœur de métier : des gains sont rendus possibles grâce à des mesures de simplification, de dématérialisation, ou par l'abandon de certaines missions qui peuvent être assurées par le secteur privé ;

– réorganiser et rationaliser les administrations centrales, l'administration déconcentrée et les réseaux à l'étranger : les nouvelles mesures poursuivent les efforts de réorganisation des structures lancés il y a quatre ans par la RGPP ;

– mutualiser et professionnaliser les fonctions support sur une base interministérielle : la RGPP 2 met un accent particulier sur les réductions d'emplois relatives aux fonctions support, afin de préserver le



Source : Direction du Budget



Source : Direction du Budget

potentiel opérationnel des ministères ; ainsi, sur les annuités 2012 et 2013, près de 30 % des suppressions d'effectifs programmées (hors éducation nationale) concernent les fonctions support, alors que la part de celles-ci dans les effectifs des ministères est environ deux fois moindre.

Sur le plan des dépenses de fonctionnement, les objectifs d'économies fixés par le Gouvernement sont de 10 % sur les trois ans du triennal. Ils sont documentés grâce à plusieurs types de mesures RGPP :

– la poursuite des chantiers interministériels lancés dès 2008 qui s'attachent à moderniser plusieurs fonctions support de manière transversale (réforme de la politique des achats de l'État, de la gestion immobilière du patrimoine de l'État par exemple), la deuxième vague de RGPP proposant des pistes de rationalisation supplémentaires de ces fonctions, dans les champs plus spécifiques de la logistique, des systèmes d'information, de l'organisation des concours et des formations ;

– également par l'intermédiaire de plusieurs reformes ministérielles, les réductions d'effectifs devant en outre se traduire mécaniquement par des économies de dépenses de fonctionnement (diminution des « coûts environnés » aux postes de travail, portant sur les fonctions support telles que la logistique, la gestion des ressources

humaines, les systèmes d'information, ou les finances) ;
– les opérateurs sont aussi concernés par cette démarche puisqu'ils devront consentir un effort collectif, analogue à celui de l'État, de baisse de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement, en commençant par 5 % dès 2011 ; par ailleurs la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux leur est appliquée, sous la forme d'un objectif de réduction des effectifs de 1,5 % par an, hors opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui sont exonérés de l'application de cette règle sur la période de programmation.

La RGPP contribue aussi aux objectifs généraux de réduction des dépenses d'intervention définis par le Gouvernement (économie brute de 10 % des dépenses à horizon 2013) en fournissant des pistes de réformes : par exemple dans le champ de la politique du logement, (rénovation de la gouvernance d'action logement et réorientation de ses crédits), des aides aux entreprises (concentration des aides à l'innovation) ou encore des transports (réorientation des tarifs ferroviaires sur les coûts d'infrastructure de RFF).

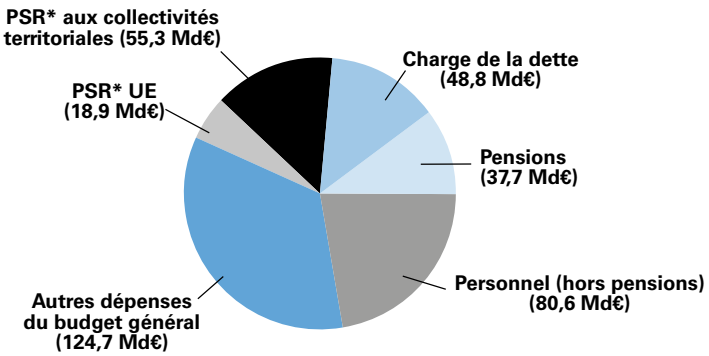
Les dépenses de l'État

Les dépenses de l'État, hors transferts aux autres administrations publiques, représentent 27,1 % de la dépense publique totale en 2010 après consolidation.

Les dépenses de l'État sont autorisées par le Parlement chaque année par le vote de la loi de finances. Les crédits autorisés pour l'année sont, sauf exception[38], limitatifs : il n'est pas possible de dépenser plus que l'autorisation parlementaire. Le Gouvernement est chargé d'assurer le respect de la loi de finances initiale en exécution, en particulier par la mise en réserve de crédits à laquelle il est procédé dès le début de l'année et, le cas échéant, par des mouvements de crédits, en principe gagés.

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

Présentation du budget de l'État en projet de loi de finances pour 2012 (en Md€[39])



** Prélèvements sur recettes*
Source : direction du Budget

38 – Il s'agit des crédits évaluatifs, avec notamment : charge de la dette (48,8 Md€ en PLF 2012), qui fait partie des dépense prise en compte sur le périmètre de la norme élargie « 0 volume » (budget général et prélèvements sur recettes) et des remboursements et dégrèvements d'impôts (84,9 Md€) qui sont en dehors du périmètre pris en compte dans la norme de dépense.

39 – Dépenses à périmètre courant 2012, y compris coût de la réforme de la taxe professionnelle.

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 2012, à 291,8 Md€ (budget général seulement) et 366,0 Md€ en incluant les prélèvements sur recettes opérés au profit des collectivités territoriales (55,3 Md€), et de l'Union européenne (18,9 Md€). La norme de dépense élargie s'élève au total à 362,5 Md€ en 2012 : elle recouvre l'ensemble des dépenses du budget général ainsi que les prélèvements sur recettes à l'exception des prélèvements sur recettes directement liés à la réforme de la taxe professionnelle (3,4 Md€).

Ces dépenses nettes du budget général à champ courant doivent être retraitées des changements de périmètre prévus au PLF, de façon à assurer la comparabilité entre exercices consécutifs.

Les dépenses de l'État ont un degré de rigidité variable

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

Les charges de la dette et les pensions (86,5 Md€)

Les charges d'intérêt de la dette et la contribution de l'État au financement des pensions de retraites des fonctionnaires sont des dépenses qui ne peuvent faire l'objet d'ajustements à court terme et résultent principalement de décisions prises il y a parfois plusieurs décennies. Seul un assainissement de la situation des finances de l'État pour ce qui concerne la dette ou des réformes structurelles de long terme, telle que la réforme des retraites de 2010, pour ce qui concerne les pensions, peuvent permettre de les infléchir.

La charge d'intérêt de la dette fait l'objet d'une analyse spécifique pour l'ensemble des administrations publiques dans la deuxième partie du rapport (cf. *supra*, section C).

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 2012 : les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » progresseront, à périmètre constant, de près de 1,9 milliard d'euros par rapport à la LFI 2011 (soit une progression de 5,2 %). Cette prévision est cependant soumise aux aléas comportementaux des agents, notamment du fait de l'impact de la réforme des retraites de 2010.

Les dépenses que l'État consacre au financement des pensions de retraites de ses fonctionnaires sont, depuis le 1er janvier 2006 et conformément à la LOLF, retracées en recettes dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions ». L'État-employeur est le principal financeur du régime des pensions civiles et militaires de retraite et assure l'équilibre du CAS pensions : il verse ainsi, chaque année, une contribution permettant d'assurer l'équilibre entre les dépenses (essentiellement les dépenses de pensions, mais aussi des transferts 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 Télécom).

Les dépenses de personnel (80,6 Md€, hors pensions)

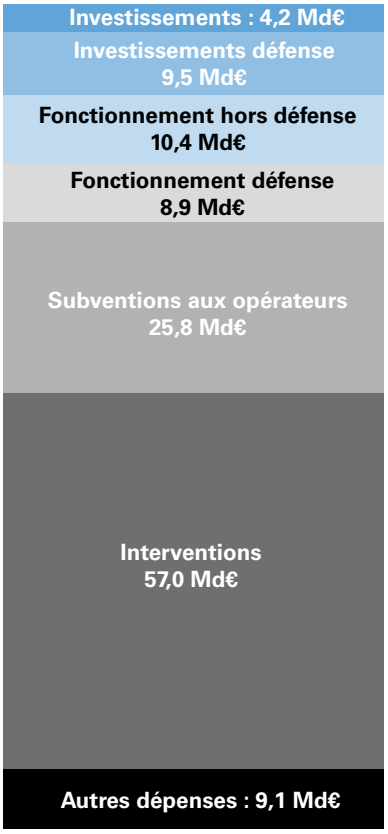
Les dépenses de personnel comprennent à la fois les rémunérations d'activité (traitements, indemnités, primes ministérielles et interministérielles), les cotisations et contributions sociales (hors cotisations de l'État employeur) et diverses prestations sociales et allocations. L'évolution de ces dépenses est régie, principalement, par le nombre de fonctionnaires et la politique salariale.

La présentation détaillée de la politique de l'État en matière de maîtrise des dépenses de personnel fait l'objet d'un encadré spécifique dans la deuxième partie du rapport (cf. supra).

Les autres dépenses de l'État (124,7 Md€)

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 2012, format courant)



Source : direction du Budget

• Les interventions de l'État (57,0 Md€)

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

Réformer les interventions de l'État est une nécessité compte tenu de leur importance en termes de politiques publiques et des enjeux budgétaires qu'elles représentent.

Il est utile, car 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 (38,0 Md€)

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, etc.).

Pour les dispositifs de guichet, la maîtrise de la dépense doit ainsi passer par une 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.

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 38,3 Md€ en LFI 2011 sont, à périmètre constant, en baisse de 0,2 Md€ dans le PLF 2012. Compte tenu de la forte dynamique spontanée de certaines dépenses (allocation pour adulte handicapé, régimes spéciaux de retraites, …), la maîtrise globale des dépenses de guichet a nécessité la mise en œuvre de réformes structurelles de grande ampleur dans le cadre du budget pluriannuel 2011-2013.

Les principales interventions financées par le budget de l'État sont les minima sociaux qui sont financés, en tout ou partie, par l'État : allocation adulte handicapé (AAH – 7,5 Md€), revenu de solidarité active (RSA). On peut citer également les aides au logement (APL et ALS – 5,6 Md€), les prestations versées aux anciens combattants (3,0 Md€), les subventions aux régimes sociaux et de retraite (6,4 Md€), les bourses scolaires (0,7 Md€) et universitaires (1,6 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 (2,2 Md€), les primes d'épargne logement versées par l'État (0,8 Md€), les subventions de l'État au

Interventions de guichet		PLF 2012 Format courant, M€	
Minimas sociaux et allocations	Allocation adulte handicapé (AAH)	7.515	21 320
	Aides personnelles au logement	5 558	
	Prestations "anciens combattants"	2 959	
	Financement des ESAT* et des MDPH*	1 474	
	Aide au poste en ESAT	1 214	
	Allocations d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)	1 052	
	Aide médicale d'État	580	
	Revenu de solidarité active (RSA)	530	
	Allocation supplémentaire d'invalidité	257	
	Allocation temporaire d'attente (ATA) et hébergement d'ugence (HU)	181	
Exonérations de charges sociales	Contrats en alternance	1 373,3	3 599
	Exonérations outre-mer	1 116,7	
	Exonérations dans le secteur agricole (TODE*) (**)	325,5	
	Exonérations sectorielles dans le secteur de l'emploi (ZRR*), etc.)	121,1	
	Exonérations ZFU-ZRU*	80,0	
	Jeunes entreprises innovantes (JEI)	506,8	
	Flotte de commerce	75,2	
Bourses	Bourses étudiantes	1 625	2 350
	Bourses scolaires	699	
	Bourses du ministère de la culture	26	
Régimes spéciaux	Régimes de retraite des mines, de la seita et divers	4.080	7 001
	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	1 432	
	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	843	
	Prestations "d'après-mines" (interventions de l'ANGDM*)	646	
Guichets divers	Epargne logement	771	3 767
	Forfait d'externat	629	
	Aides agricoles (PNSVA*, PHAE*, ICHN*)	477	
	Subvention aux établissements privés d'enseignement agricole	341	
	Aide juridictionnelle	336	
	Débitants de tabac	286	
	Tutelles / curatelles	216	
	FIVA(*) - dotation soins urgents et autres interventions	187	
	Majoration des rentes	185	
	Santé des détenus	91	
	Incitations au retrait d'activité	79	
	Dépenses d'aide sociale, rapatriés	51	
	Prise en charge de la scolarité à l'étranger, aide sociale des consulats	52	
	Passeport mobilité études	38	
	Autres interventions (permis à 1 euro…)	26	
Total		**38 036**	

* 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 naturels (ICHN), fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)

** Les crédits sont indiqués avant prises en compte d'éventuelles modifications par amendement des régimes d'exonération dans le secteur agricole (mesures complémentaires d'allègement du coût du travail en matière agricole)

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 (1,4 Md€).

• Les interventions hors guichet (19,0 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, etc.).

La révision systématique de ces interventions discrétionnaires, qui s'élèvent à 19,8 Md€ en LFI 2011, et la mise en œuvre de réformes ambitieuses conduisent à une baisse, à périmètre constant, de 0,9 Md€ dans le PLF 2012.

Ces dépenses d'intervention de l'État sont réparties dans de très nombreux secteurs, parmi lesquels l'emploi (3,2 Md€), avec notamment le financement par l'État des contrats aidés, les transports et l'écologie (3,0 Md€), essentiellement via les subventions de l'État au secteur ferroviaire (subvention à RFF notamment). Peuvent être cités également le secteur de la ville et du logement (1,9 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 y compris défense (19,3 Md€)

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

Dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques, le Gouvernement s'est donné pour objectif de réduire ses dépenses de fonctionnement en réalisant 10 % d'économies brutes à l'horizon 2013 en commençant par une réduction de 5 % dès 2011.

Un effort de 10 % en trois ans sur les crédits de fonctionnement de l'État et de ses opérateurs ne peut se faire sans réorganisation : un tel niveau de réduction excède en effet, très largement, les marges naturelles que pourraient mobiliser les administrations en l'absence de réformes.

Les économies programmées reposent, ainsi, sur un champ très vaste :

– elles portent sur les fonctions support comme les fonctions métiers ;

– elles concernent les crédits destinés à l'ensemble de l'État. Ainsi, par souci d'exemplarité, la réduction des dépenses visera tout particulièrement certains avantages individuels comme les voitures ou les logements de fonction, dont les critères d'attribution sont sensiblement durcis ;

– elles tendent à diminuer les prix des achats de l'État (grâce à la nouvelle politique des achats) et à en maîtriser les volumes (mètres carrés occupés, mutualisation des moyens, etc.) ; en matière immobilière en particulier, la réduction des surfaces utilisées par les agents publics pour converger vers la norme de 12 mètres carrés par poste a déjà permis de réduire le parc immobilier de 330 000 mètres carrés entre 2007 et 2010 ; l'extension de cette politique aux services déconcentrés doit permettre une diminution supplémentaire d'environ 500 000 mètres carrés sur 2011-2013 grâce à la mutualisation des implantations immobilières sous l'autorité des préfets ;

– elles s'appuient, comme pour les réductions d'effectifs, sur des chantiers interministériels de réformes (création du service des achats de l'État, ou de l'opérateur national de paye). Des initiatives interministérielles complémentaires couvrent également la fonction logistique (constitution de marchés multiservices, mutualisations) et la fonction systèmes d'information (convergence vers des standards d'organisation plus élevés) ;

– une fraction des économies, enfin, découle mécaniquement de la diminution des effectifs de l'État (sur le champ des dépenses directement variables avec les effectifs.

Interventions hors guichet	PLF 2012 Format courant, M€
Travail et emploi	3 191
Écologie, développement et aménagement durables	3 037
Recherche et enseignement supérieur	2 170
Ville et logement	1 907
Aide publique au développement	1 903
Enseignement scolaire	1 850
Médias, livre et industries culturelles	939
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	917
Culture	688
Outre-mer	412
Défense	333
Politique des territoires	313
Immigration, asile et intégration	293
Action extérieure de l'État	267
Économie	249
Sport, jeunesse et vie associative	241
Santé	72
Sécurité	56
Justice	46
Solidarité, insertion et égalité des chances	45
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	31
Direction de l'action du Gouvernement	30
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	27
Sécurité civile	18
Administration générale et territoriale de l'État	1
TOTAL	**19 038**

Au-delà, il appartiendra à chaque ministère de définir son propre plan d'action pour réduire ses dépenses de fonctionnement, parfois en révisant en profondeur son organisation et ses procédures « métiers ».

Les dépenses de fonctionnement représentent au total 19,3 Md€ en PLF 2012, en diminution nette de 0,1 Md€ par rapport à 2011 hors crédits de fonctionnement de la mission « Défense » (8,9 Md€ en 2012) et dépenses liées à l'organisation des élections.

Cette baisse nette entre 2011 et 2012 correspond en réalité à un effort de productivité de plus de 2,5 % compte tenu de la dynamique des prix (inflation 2012 de 1,7 %) ainsi que des dépenses inéluctables et moyens nouveaux réservés pour les priorités politiques (moyens consacrés à la justice notamment).

• Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (25,8 Md€)

Cette dépense de près de 26 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[40] 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, non retracées directement dans le budget de l'État.

40 – 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).

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 73 % de ces subventions (18,9 Md€), le secteur du travail et de l'emploi (1,7 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 puisque les règles transversales appliquées à l'État dans le budget triennal 2011-2013 en matière de fonctionnement et d'emplois leur sont transposées :

– les opérateurs devront consentir un effort collectif, analogue à celui de l'État, de baisse de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement entre 2010 et 2013 ;

– la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite applicable à l'État leur est transposée sous la forme d'un effort de réduction des effectifs de 1,5 % par an à compter de 2011, hors opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui sont exonérés de l'application de cette règle sur la période de programmation.

• Les investissements de l'État (13,7 Md€)

Les dépenses d'investissement de l'État sont particulièrement concentrées sur le secteur de la défense (9,5 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 (1,3 Md€ y compris la subvention budgétaire versée à l'agence de financement des infrastructures de transport ferroviaire), l'administration pénitentiaire et la justice (0,5 Md€), la gestion des finances publiques et des ressources humaines (0,4 Md€) et la sécurité (0,3 Md€).

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 1,1 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, 5,5 Md€ en PLF 2012) finance une partie de l'investissement des collectivités territoriales.

• Les autres dépenses (79,1 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 (0,1 Md€), des dépenses d'opérations financières et appels en garanties (0,2 Md€), des transferts de l'État aux collectivités territoriales (4,3 Md€)[41] – 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[42].

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 « COFOG » :

41 – Dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle.

42 – 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 ».

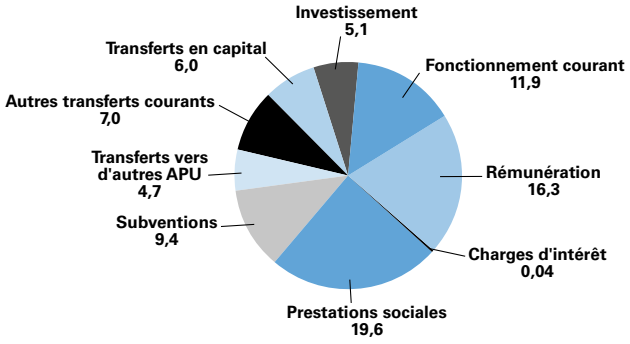
Fonction	Exemples d'ODAC[43]
Services généraux des administrations publiques	CDP, CNES, CNRS, collège de France, INED
Défense	Institut des hautes études de la défense nationale
Ordre et sécurité publics	Établissement public du palais de justice de Paris
Affaires économiques	AFITF, AFNOR, AMF, CEA, INPI, INRA
Protection de l'environnement	INERIS, ONCFS, parcs nationaux
Logements et équipements collectifs	ANAH, ANRU
Santé	Agences régionales de santé, INSERM
Loisirs, culture et culte	BNF, CNC, Comédie française, IMA, RMN, théâtres nationaux
Enseignement	Universités, ENA, AFPA, Écoles normales supérieures
Protection sociale	Fonds CMU, FNAL, FSI, Fonds de solidarité chômage

43 – 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 défaisance, ou encore des holdings.

La nature de la dépense des ODAC illustre leur hétérogénéité en termes de poids et d'activité (ci-dessous chiffres 2010, en Md€). Les charges d'intérêt des ODAC sont par exemple presque exclusivement le fait de quatre opérateurs, que sont le CEA, la SPPE, le FGTI, et l'EPFR. Concernant les subventions, celles réalisées dans le cadre de la politique de l'emploi et de la politique agricole à travers l'ASP[44] représentent les trois quarts des subventions versées par les ODAC. Enfin, environ un tiers des transferts en capital sont le fait de l'AFITF, qui concourt ainsi indirectement à la dépense de l'État en matière d'investissement de transports, essentiellement ferroviaires, et environ 1/6e sont le fait de l'ANRU qui concourt à la dépense de l'Etat en matière de rénovation urbaine.

Dépense des ODAC par nature, en 2010
(données non consolidées, en Md€)



Source : Insee

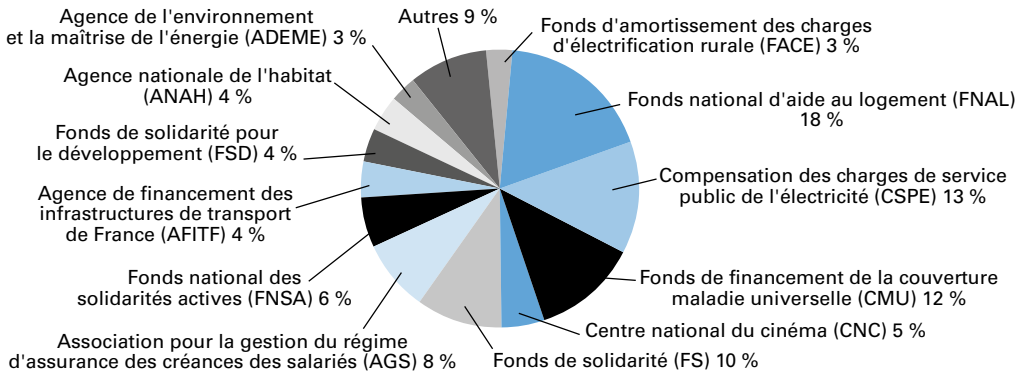
De façon générale – même s'ils sont de nature très diverse – les ODAC sont pour l'essentiel contrôlés par l'État :

– à travers leurs ressources, dont près de la moitié est constituée de subventions budgétaires et près de 17 % de taxes affectées à leur profit par l'État (et seulement 7 % par des ressources marchandes). Parmi les principaux ODAC bénéficiaires de taxes affectées peuvent être cités le FNAL, la CSPE, le fonds CMU ou le fonds de solidarité;

44 – 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).

– à travers les conseils d'administration, où siègent le plus souvent des représentants de l'État (ministère assurant la tutelle dite technique et ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État).
– L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 interdit aux ODAC de s'endetter auprès d'établissements de crédits, pour une durée supérieure à 12 mois[45]. Cette règle vise à mettre fin à un moyen de contournement de la norme de dépense de l'État, à éviter la dispersion de l'endettement public, à limiter la charge d'intérêt supportée par les administrations publiques dans leur ensemble (les ODAC s'endettant à des taux généralement plus élevés que l'État), et à réduire le risque que l'État soit appelé en soutien financier. La liste de ces organismes est fixée par arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget.

Impôts affectés aux ODAC en 2009
(ventilation par organisme, en %)



Source : DGFP

Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)

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 :

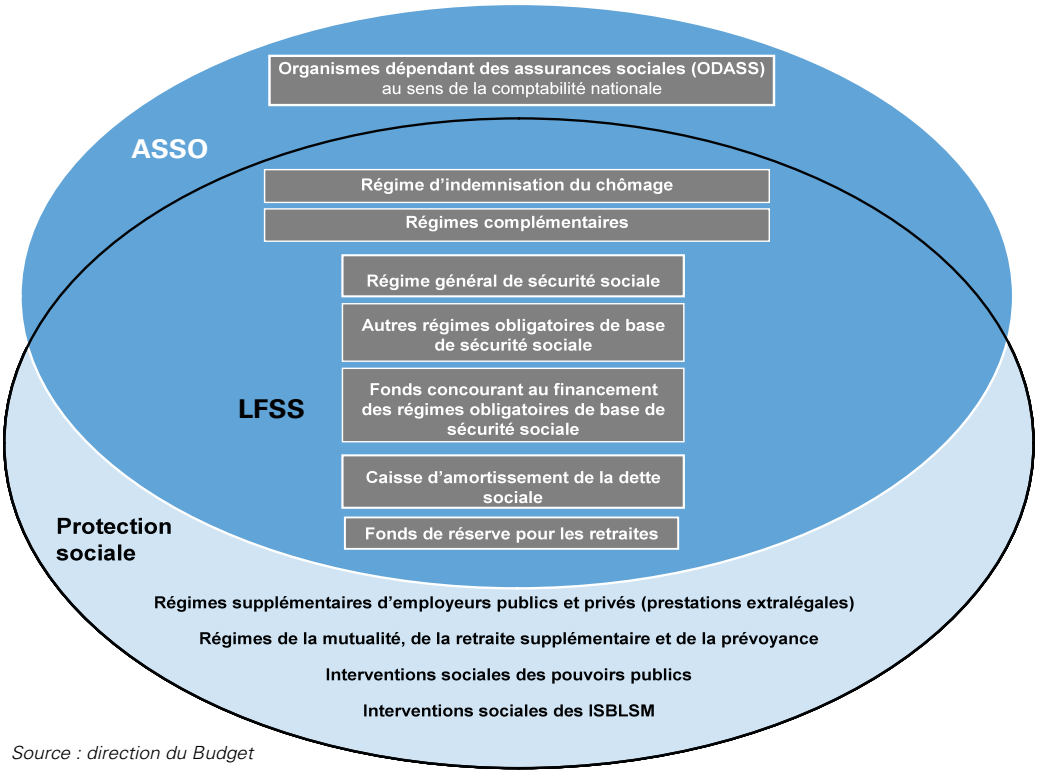
– un périmètre plus large, mais qui, pour autant, ne couvre pas l'ensemble des ASSO : le champ de la **protection sociale** ;
– un périmètre plus restreint, celui des **lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)**. Il inclut le régime général de sécurité sociale, qui assure la gestion des différents 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, ainsi que la CADES et le FRR.

Les **administrations de sécurité sociale (ASSO)** comprennent, au-delà du champ de la sécurité sociale :

– les régimes de retraite complémentaires obligatoires (AGIRC, ARRCO…) et du régime d'assurance chômage (Unedic, 5 % des dépenses des ASSO en 2009) ;
– les **organismes dépendant des assurances sociales** (ODASS) constitués principalement des hôpitaux à financement public et à compter de 2009 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,

45 – La liste des ODAC concernés reprend la liste établie par l'Insee sur la base de critères comptables objectifs. La loi a toutefois prévu trois exceptions : la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'Etat.



Source : direction du Budget

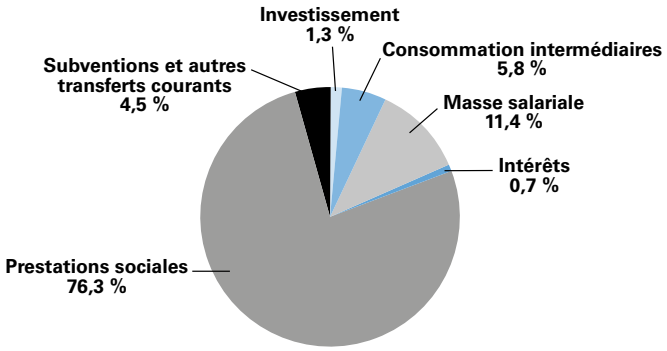
victimes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale…) au travers des prestations spécifiques telles que le revenu de solidarité active (RSA), la CMU complémentaire, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), des allocations logement, l'allocation personnalisée d'autonomie, les allocations chômage au titre du régime de solidarité.

Enfin, ne font pas partie des APU les **régimes d'employeurs** qui versent des prestations extra-légales 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 leviers de maîtrise des dépenses sociales

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 moins de 18 % du total (dont 11 % au titre des rémunérations des salariés et 6 % au titre du fonctionnement courant). Les leviers de maîtrise sont différents selon le type de dépense considéré.

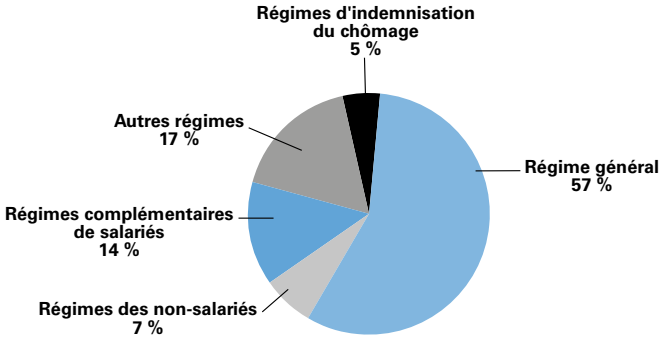
Répartition de la dépense des administrations de sécurité sociale



Source : Insee, dépenses et recettes des administrations de sécurité sociale 2010

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.

Ventilation de la dépense des ASSO par régime



Source : DREES, comptes de la protection sociale, 2009

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.

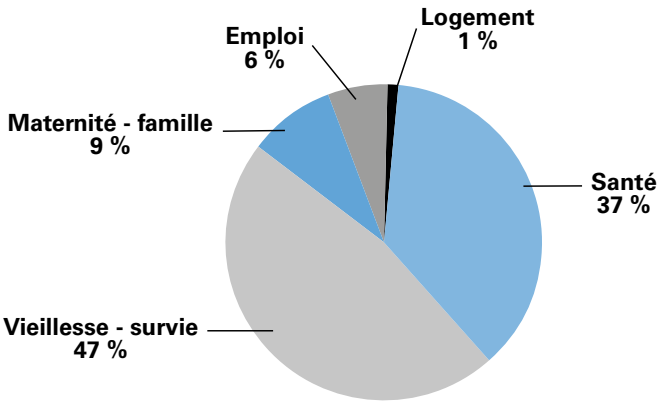
Une troisième approche consiste à s'intéresser au périmètre de la protection sociale, plus large que celui des ASSO, qui regroupe l'ensemble des mécanismes institutionnels, publics ou privés, prenant la forme d'un système de prévoyance collective ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale 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.

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

	Maladie (CNAM, CCMSA, CANAM ; CNSA	*Famille* (CNAF)	*Vieillesse* (plusieurs dizaines de régimes)	*Assurance chômage* (Unédic)
État	**Définition des politiques de santé et d'assurance maladie** Soins de ville : admission au remboursement et fixation des prix des médicaments et dispositifs médicaux, encadrement des taux de remboursement. **Établissements de santé et médicosociaux :** organisation, fixation des tarifs et répartition des dotations, gestion des agents de la FPH. Pilotage des ARS, notamment dans le cadre du conseil national de pilotage où siègent les membres de l'UNCAM.	**Définition de la politique familiale** Dépenses fiscales Prestations familiales/logement : les lois et règlements fixent l'ensemble des paramètres. **Action sociale :** crédits évaluatifs encadrés par la COG.	**Régimes de base :** les lois et règlements fixent l'ensemble des paramètres. **Retraites complémentaires :** pour certains régimes spéciaux, l'État fixe (agriculteurs, indépendants) ou approuve les paramètres.	**Agrément des conventions d'assurance chômage**
Organismes de protection sociale	**Soins de ville :** 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.). **Établissements médico-sociaux :** la CNSA répartit sur le territoire le montant total des dépenses de soins versées aux établissements accueillant des personnes âgées ou handicapées.	**Prestations familiales et logement :** les CAF accueillent les allocataires, instruisent les dossiers et versent les prestations. **Action sociale :** contractualisation et cofinancement avec les communes.	**Régimes de base :** accueil, instruction des dossiers et versement des pensions. **Retraites complémentaires (AGIRC/ARRCO) :** 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.
Autres acteurs	1,7 million de professionnels de santé 3 000 établissements de santé. Conseils généraux (planification).	Communes		

Source : Direction du Budget

Répartition des prestations des ASSO par risque



Source : DREES, Comptes de la protection sociale, 2009

Les dépenses des ASSO qui entrent dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale

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.

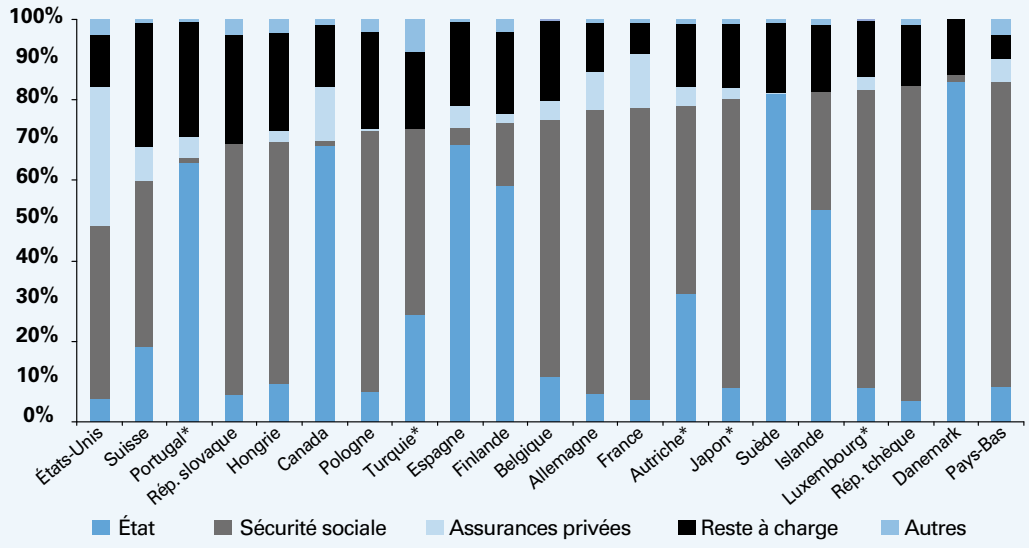
L'évolution des dépenses est notamment déterminée par les ajustements du champ couvert par les prestations publiques : prise en compte nouvelle par le législateur de certains besoins collectifs, révision des taux de prise en charge de certaines dépenses au vu de critères sanitaires et d'efficience, évolution 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 le Danemark, la République tchèque, le Luxembourg, l'Islande, la Suède, le Japon et l'Autriche consacrent davantage de fonds publics au financement des dépenses de santé[46], c'est avec un reste à charge des ménages plus élevé.

Financement des dépenses individuelles de santé en 2009



(*) Valeurs 2008

Source : DREES, Comptes de la santé pour la France ; OCDE, Eco-Santé 2011 pour les autres pays.

46 – Données OCDE, 2010

En France, les dépenses de santé[47] sont financées en 2009 à plus de trois quarts par la sécurité sociale ou d'autres financeurs publics (État notamment).

Le quart restant est en partie couvert par les organismes complémentaires de santé (13,5 %). 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 9,4 %[48] en 2010, en diminution continue par rapport à 2009 (9,6 %) et 2008 (9,7 %), après une hausse sensible entre 2005 et 2007[49], 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).

47 – CSBM : consommation de soins et de biens médicaux, Comptes nationaux de la santé 2010.

48 – DREES, Comptes nationaux de la santé 2010.

49 – Reste à charge des ménages 2005 : 8,4 %, reste à charge des ménages 2006 : 9,4 %, reste à charge des ménages 2007 : 9,3 %.

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. 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 publiques locales (APUL)

Le champ des administrations publiques locales (APUL) couvre les collectivités locales[50] et les organismes divers d'administration locale (ODAL)[51]. Les dépenses non consolidées des APUL sont à plus de 90 % composées de dépenses des collectivités locales.

La Constitution garantit aux collectivités territoriales leur libre administration. Celles-ci sont par ailleurs soumises à une règle budgétaire de nature législative : leur section de fonctionnement doit être équilibrée et l'endettement ne leur est possible que pour financer des investissements.

50 – Les collectivités locales se composent des collectivités territoriales - communes, départements et régions- ainsi que des groupements de communes à fiscalité propre - communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes – et de certains syndicats de communes.

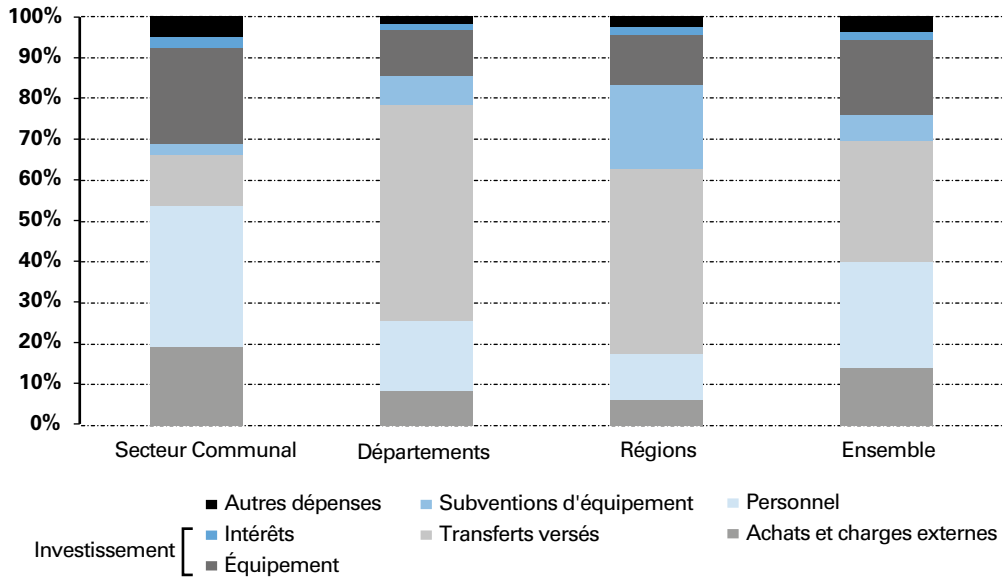
51 – Les ODAL comprennent plusieurs catégories d'unités institutionnelles à compétence spécialisée sur le territoire d'une commune ou d'un département, telles que les centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, les unités chargées de l'aménagement du territoire, les crèches communales, les écoles primaires, les collèges et lycées ainsi que les chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

Bien que premier investisseur public, les collectivités locales réalisent des dépenses essentiellement concentrées sur leur section de fonctionnement.

En 2010, la dépense des collectivités locales s'élève à 200,6 Md€[52] 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 2010, plus d'un quart de leur budget, soit 52 Md€, a été consacré à la section d'investissement. De façon plus globale, les APUL constituent le premier investisseur public en France, avec une formation brute de capital fixe représentant près de 71 % de celle de l'ensemble des administrations publiques[53].

Au sein des collectivités locales en 2010, le secteur communal — les communes et les groupements de communes – représente près de 55 % de la dépense totale, soit 110,5 Md€, les départements 33 %, soit 65,3 Md€, et les régions environ 12 %, soit 24,9 Md€[54].

Structure et montants des dépenses des collectivités locales en 2010 (en Md€)



Source : Observatoire des finances locales 2011, données en comptabilité publique hors remboursement 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 (24 %) tandis que les dépenses des départements se concentrent sur les transferts versés (53 %), reflet de leurs compétences en matière de politiques sociales. Il s'agit essentiellement d'allocations, les principales étant le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'auto-

52 – 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 2011, comptabilité publique locale.

53 – Données en comptabilité nationale, INSEE.

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

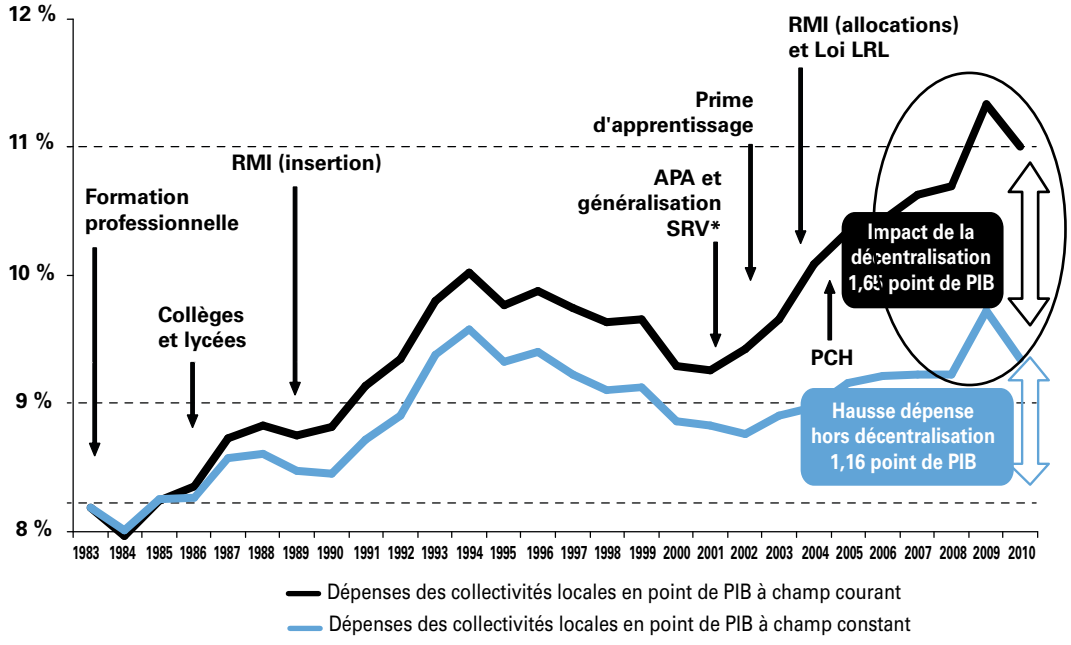
nomie (APA) destinée aux personnes âgées et la prestation de compensation du handicap (PCH), la somme des trois allocations précitées s'élevant à 14,3 Md€ en 2010. Enfin, les régions se caractérisent par l'importance des transferts versés (45 %) qui portent principalement sur les transports, la formation professionnelle et l'entretien des lycées et de leurs subventions d'équipement qui représentent 20 % de leur dépense. Elles participent également au développement économique de leur territoire à travers des aides directes et indirectes aux entreprises.

Depuis 1983, la dépense des collectivités locales apparaît dynamique et relativement hétérogène au sein d'une même strate de collectivités.

Sur longue période (1983-2010), 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 2010, à un rythme annuel moyen plus rapide que la richesse nationale (3,0% contre 1,9 % par an). Cette augmentation à champ courant représente une dépense supplémentaire de 117 Md€ 2010 entre 1983 et 2010, dont 73 %, soit 85 Md€ 2010 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 2010 a crû entre 1983 et 2010 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 un accroissement de leur part dans les PIB de 1,16 point[55], passant en 1983 de 8,19 à 9,35 points de PIB en 2010.

Dépenses des collectivités locales en % du PIB



Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2011 et direction du Budget

* SRV : service régional de voyageurs

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

La hausse observée sur le précédent graphique des dépenses locales en point de PIB entre 2008 et 2009 s'explique pour 40 % par la baisse du PIB en valeur (-2,3 %). En revanche, la diminution entre 2009 et 2010 tient à la baisse de la dépense des collectivités locales de 0,7 % en euros courants conjuguée à une hausse du PIB en valeur de 2,3 %. La progression du PIB explique ainsi 75 % de la diminution des dépenses en points de PIB entre 2009 et 2010.

Hors impact des transferts de compétences liés à la décentralisation, les dépenses totales à champ constant et en euros constants 2010 ont augmenté entre 1983 et 2010 de 83 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 quart de l'augmentation de la dépense locale depuis 1983. Enfin, la dépense des départements à champ constant, est restée stable en point de PIB sur la période.

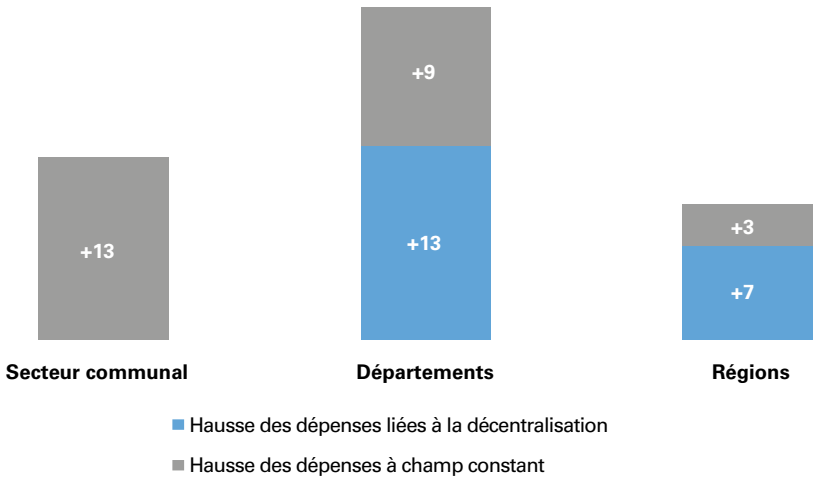
Sur la période récente (2000-2010), la hausse de la dépense hors décentralisation est principalement due au secteur communal.

Sur la période 2000-2010, la part du secteur communal dans la hausse des dépenses à champ constant atteint 65 %, ce qui est cohérent avec son poids relatif dans l'ensemble des dépenses des collectivités locales.

La hausse de 13 Md€ de la dépense du bloc communal entre 2002 et 2010 reste significativement élevée en l'absence de transferts de compétences. La croissance de la dépense du secteur communal a été légèrement supérieure à celle du PIB sur 2002-2010 (taux de croissance annuel moyen en euros constants de 1,4 % contre 1,1 % pour le PIB) et s'explique par le dynamisme de ses dépenses de fonctionnement et particulièrement des dépenses de personnel. En effet, les effectifs du secteur communal ont augmenté en moyenne de 26 900 ETP par an entre 2002 et 2009 à champ constant.

Si la hausse de la dépense des départements et des régions est moins importante en masse financière, rapportée proportionnellement à leur budget, elle s'avère aussi importante que celle des communes.

Évolution des dépenses par catégorie de collectivités sur la période 2000-2010 en Md€ constants 2010



Source : Observatoire des finances locales 2011, calculs direction du Budget

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 rédigé par le groupe de travail présidé par MM. Carrez-Thénault, 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 sont fortes[56]. 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[57]. 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 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.

Le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un cadre visant à favoriser la maîtrise des dépenses locales.

Le Président de la République a annoncé, lors de la deuxième session de la conférence sur le déficit public du 20 mai 2010, des mesures visant à favoriser la maîtrise des dépenses locales :

Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, les concours financiers de l'État aux collectivités locales seront stabilisés en valeur, hors FCTVA.

Selon le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, l'État ne peut appliquer de contrainte directe sur les dépenses des collectivités territoriales. Il dispose en revanche d'une capacité d'action sur environ un tiers des ressources locales, au travers des dotations qu'il verse aux col-

56 – 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.

57 – 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.

lectivités (notamment la dotation globale de fonctionnement) et de la prise en charge de réductions d'impôts (compensées soit par voie de prélèvements sur les recettes de l'État, soit par le biais de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux financés directement par le budget général). Pour le reste, les ressources des collectivités locales sont constituées de la fiscalité locale, de la fiscalité transférée par l'État à l'occasion de la décentralisation de compétences et de ressources propres, ensemble sur lequel l'État ne dispose pas de capacité de pilotage.

Afin de contribuer à l'effort national de redressement des finances publiques, le Gouvernement a pris l'engagement de stabiliser en valeur les crédits et prélèvements sur recettes de l'État, hors dette et pensions, sur la période 2011-2013.

C'est pourquoi, les concours de l'État en faveur des collectivités locales, qui représentaient en LFI 2011 50,6 Md€[58] sont stabilisés en 2012 en valeur et à périmètre constant à leur niveau de LFI 2011, conformément au périmètre fixé à l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Cette règle ne concerne pas les dotations mises en place à compter de 2011 dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale (Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle -DCRTP : 2,5 Md€ en LFI 2011- et Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle : 0,4 Md€ en LFI 2011). Sont également exclus de l'enveloppe stabilisée en valeur le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA, 6 Md€ en LFI 2011) et le reversement du produit des amendes de police (0,6 Md€ en LFI 2011), qui depuis 2011 ne s'effectue plus via un prélèvement sur recettes mais via le nouveau compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Afin de réduire les écarts de richesse et les inégalités entre les différentes collectivités territoriales, des dispositions législatives ont été prises pour renforcer la péréquation

Le gel des concours de l'État combiné au constat d'une forte disparité des dépenses au sein d'une même catégorie – majoritairement liée à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal – rend d'autant plus nécessaire le renforcement de la péréquation, tant verticale qu'horizontale. L'année 2011 a permis de poursuivre le mouvement de renforcement de la péréquation horizontale initié dès la réforme de la fiscalité locale issue de la loi de finances pour 2010.

En effet, des modifications au Fonds national de péréquation sur les Droits de mutation à titre onéreux des départements ont été apportées en loi de finances pour 2011 afin de le renforcer. Ainsi, il s'est vu doté de 440 M€ pour sa première année de mise en œuvre en 2011 et permet d'allouer au mieux une ressource répartie de façon très disparate sur le territoire[59].

En outre, les contours du Fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), dont les principes ont été énoncés en loi de finances pour 2011, ont été affinés. Un groupe de travail spécifique à cette thématique a été mis en place au sein du Comité des finances locales. Ses travaux ont servi de base au dispositif proposé dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2012 dont l'objectif péréquateur s'échelonne de 250 M€ en 2012 à 2 % des ressources fiscales d'ici 2015, soit environ 1 Md€. Il est proposé dans le PLF 2012 d'organiser les contributions au FPIC à l'échelle d'une notion d'« ensemble intercommunal », les EPCI étant la clef de voûte de ce mécanisme[60], et de considérer les reversements selon un indice synthétique de ressources[61] et de charges.

Par ailleurs, la volonté de pérennisation et de renforcement du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)

58 – Y compris dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle.

59 – En 2010, les DMTO par habitant touchés par Paris étaient plus de 7 fois supérieurs à ceux touchés par le département de la Lozère.

60 – Ceci permettra notamment une simplification du fonctionnement du FPIC. Le fonds reposera sur 2 600 EPCI (périmètre 2011) et non sur 36 000 communes. Seules les communes « isolées », n'appartenant à aucun EPCI, y participeront directement.

61 – Les ressources sont mesurées par un potentiel financier agrégé nouvellement défini, plus large que la notion de potentiel fiscal.

a nécessité de définir sa coordination avec le FPIC au sein du PLF 2012.

Enfin, les dispositifs créés en loi de finances 2010 de péréquation des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à destination des régions et des départements ont également été amendés en loi de finances pour 2011 afin de renforcer leur aspect péréquateur. Ces fonds entreront en application à compter de 2012. Des aménagements supplémentaires pourraient alors être apportés en fonction des résultats obtenus et ce dans un souci d'optimiser la péréquation sur cette nouvelle ressource fiscale, dont la répartition des produits risque d'être bouleversée par rapport à celle de la taxe professionnelle (TP). Contrairement à la TP qui était calculée à l'échelon communal, la CVAE est un impôt national dont la répartition au niveau des collectivités territoriales répond à des règles nouvelles – notamment la localisation des effectifs salariés.

Les normes réglementaires imposées aux collectivités locales seront davantage encadrées.

L'impact des normes sur la dépense locale est mieux connu et quantifié depuis la création fin 2008 de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), émanation du Comité des finances locales. Le champ des textes qui lui sont obligatoirement soumis a été récemment clarifié et élargi[62] afin de renforcer le rôle de cette commission.

Le Premier ministre a mis en œuvre par les circulaires du 6 juillet 2010 et 17 juillet 2011 un moratoire sur les normes applicables aux collectivités locales et à leurs groupements afin d'en limiter l'effet inflationniste sur la dépense locale, contribuant ainsi à une meilleure maîtrise de cette dernière.

Échappent toutefois à ce moratoire les normes commandées par la mise en œuvre d'engagements internationaux, notamment européens, ou encore les normes d'application de la loi. De même, l'adoption d'une norme entrant dans le champ du moratoire peut, par dérogation aux dispositions de la circulaire, être décidée par le Premier ministre. Un commissaire à la simplification a été nommé afin de veiller à la bonne application de ce moratoire.

Par ailleurs, le Président de la République, désireux de procéder à un examen critique et approfondi du stock de normes déjà applicables aux collectivités territoriales, a investi le Sénateur Doligé d'une mission à cet effet. Le rapport[63] qui en est issu dresse une liste de 268 propositions de simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, guidées par la volonté de réduire les coûts supportés par les collectivités et de faciliter la réalisation de leurs projets. Ces propositions s'appliquent à quinze domaines de l'action locale : l'accessibilité, l'archéologie préventive et la protection du patrimoine, l'urbanisme, l'eau et l'assainissement, l'environnement, le sport, le fonctionnement des collectivités territoriales, les services départementaux d'incendie et de secours, la restauration collective, les marchés publics, la fonction publique territoriale, l'éducation et la formation, les politiques sociales et médico-sociales, l'Outre-mer, les règles comptables des finances locales.

62 – Cf. art. L. 1211-4-2 du CGCT modifié par l'article 74 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

63 – Rapport sur les normes applicables aux collectivités territoriales, M. Doligé, juin 2011.

Zooms

Zoom 1 -L'emploi dans les collectivités locales

Dans ce zoom, le sens large de la notion de fonction publique est retenu, intégrant les agents titulaires ainsi que les non-titulaires.

L'ensemble des trois fonctions publiques emploie plus de 5,3 millions de personnes au 31 décembre 2009, soit 20 % de l'emploi total en France[64]. Près de la moitié des agents publics est employée dans la fonction publique d'État (FPE) soit 2,4 millions de personnes, un peu plus d'un tiers dans la fonction publique territoriale (FPT) soit 1,8 million d'agents et 20 % dans la fonction publique hospitalière soit 1,1 million d'agents.

Les agents de la FPT regroupe l'ensemble des agents titulaires et non-titulaires des collectivités territoriales et de leurs groupements, de la préfecture de police de Paris, ainsi que des établissements publics à caractère administratif (EPA) qui leur sont rattachés tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS), les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les crèches ou les caisses de crédit municipal. Le champ de la FPT retenu ici est plus restreint que celui des effectifs des administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale puisqu'il exclut une partie des organismes divers d'administration locale tels que certains établissements publics et les associations culturelles financées par les collectivités locales (théâtres communaux, maison de la culture…).

La structure de l'emploi dans la FPT est caractérisée par une forte diversité de métiers.

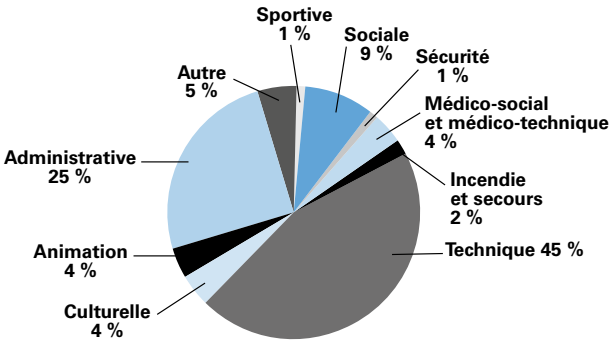
La fonction publique territoriale est caractérisée par une grande diversité de statuts et de métiers, reflet des compétences exercées par chaque niveau de collectivités et établissements publics qui leur sont rattachés.

Les agents publics territoriaux contribuent aux politiques publiques d'aménagement et de développement telles que la formation professionnelle, prennent en charge la collecte et le traitement des déchets ainsi que l'entretien de l'espace public ou encore les activités d'animation à destination de la jeunesse. Les agents de la FPT assurent également une part des missions régaliennes avec la police municipale et les pompiers.

Ainsi, les filières techniques et administratives communes à la fonction publique territoriale regroupent plus des deux tiers des effectifs, ce qui explique également la forte proportion d'agents de catégorie C.

La FPT est caractérisée par une forte proportion d'agents de catégorie C et de non-titulaires qui représentent respectivement 76 % et 21 % des agents publics territoriaux.

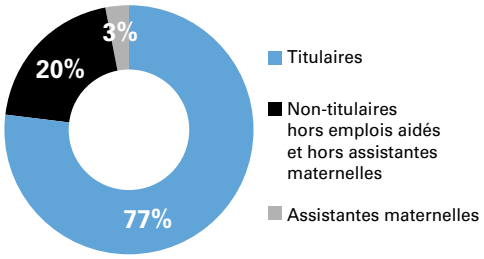
Répartition des effectifs de la fonction publique territoriale par filières d'emploi en 2009



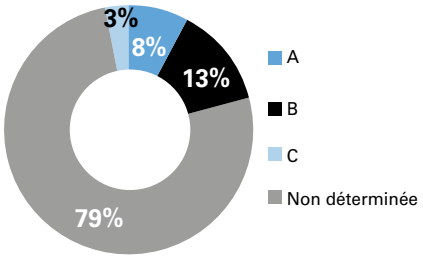
Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, DGAFP

64 – Source INSEE et rapport annuel sur l'État de la fonction publique, DGAFP

Répartition des agents publics territoriaux par statuts en 2009



Répartition des agents publics territoriaux par catégories en 2009



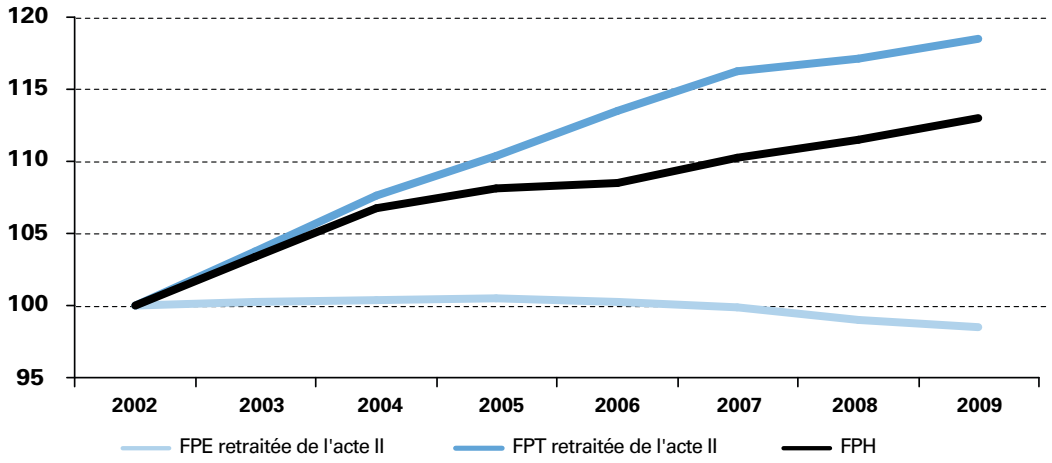
Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, DGAFP

Enfin, les collectivités locales participent aux recrutements de personnes bénéficiant d'un emploi aidé. Leur nombre est en nette diminution sur la période 2000-2009, le nombre de contrats aidés étant passé de 135 000 à 49 700 en 2009 (une remontée est observée en 2010, avec 62 900 contrats).

Sur 2002-2009, la hausse des effectifs dans la FPT a connu une progression plus rapide que l'emploi salarié privé, avec 262 500 postes créés.

Les effectifs de la FPT ont crû à un rythme annuel moyen de 3,5 % par an à champ courant. À champ constant, c'est-à-dire en ne tenant pas compte des effectifs transférés au titre des transferts de compétences intervenus dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004[65], cette croissance s'élève à 2,5 % par an[66]. Ce chiffre ne tient pas compte des effets indirects sur l'emploi des collectivités locales de l'intégration des effectifs transférés, notamment le nécessaire accroissement des effectifs de fonctions support (gestion des ressources humaines, par exemple). L'emploi dans la FPT a ainsi progressé nettement plus rapidement que l'emploi privé qui, sur la période 2002-2009, a augmenté de 0,4 %[67] par an en moyenne. Il a également progressé plus rapidement que

Évolution comparée des effectifs physiques des trois fonctions publiques retraités des transferts au titre de la loi LRL (base 100 en 2002)



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, DGAFP

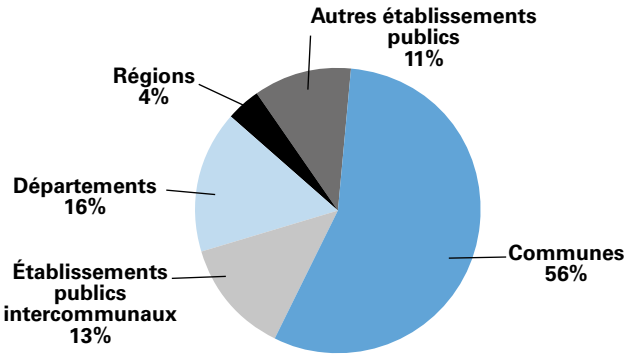
65 – Principalement les personnels techniciens, ouvriers et de services des collèges et lycées.

66 – Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2010.

67 – Source : INSEE

l'emploi dans la FPE (périmètre plus large que celui de l'Etat, qui inclut également les établissements publics nationaux) à champ constant, c'est-à-dire hors personnels transférés aux collectivités locales (diminution de 0,2 % en moyenne par an sur la même période), et que l'emploi dans la fonction publique hospitalière (FPH, +1,8 % par an en moyenne). Cette hausse dans la FPH, plus marquée sur la période 2002-2004, reflète notamment l'impact des différents plans visant à améliorer l'attractivité des professions hospitalières, ainsi que la généralisation du passage aux 35 heures de travail hebdomadaire.

Répartition des agents publics territoriaux en 2009



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, DGAFP

Hors décentralisation, les effectifs de la FPT ont connu une montée en puissance liée pour plus de moitié à la hausse des effectifs du secteur communal[68].

La hausse des effectifs de la FPT se concentre sur la strate communale qui regroupe 69 % des agents publics territoriaux.

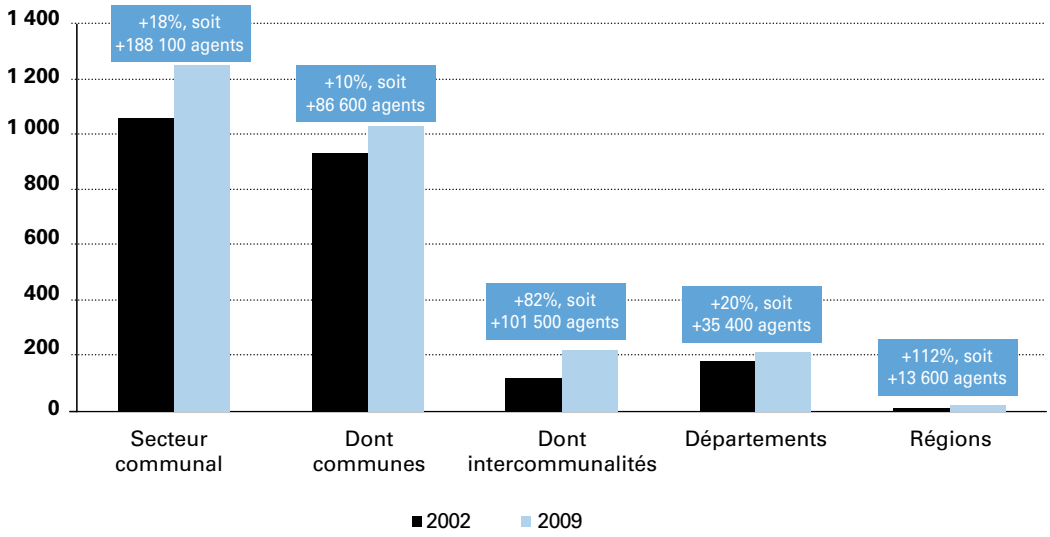
Cette augmentation ne peut en revanche être vue comme résultant de « l'acte II » de la décentralisation puisque ce dernier n'a concerné que très marginalement le secteur communal. En effet, sur la période 2002-2008, hors transferts liés à la loi LRL, 75 % de la hausse des effectifs de la FPT est liée au secteur communal, soit environ 188 000 agents.

Toutefois, si les hausses des effectifs des départements et des régions sont moins importantes en volume à champ constant, rapportées proportionnellement à leurs effectifs, elle s'avère plus importante que celle du secteur communal, comme le montre le tableau suivant.

		Décomposition de la hausse entre 2002-2009				
Effectifs	**2002**	**Effectifs décentralisés**	**Hors décentralisation**	**2009**	**Hausse totale**	**Variation des effectifs à champ constant entre 2002-2009**
Secteur communal	1 053 522	-	188 129	1 241 651	188 129	17,9 %
Départements* Régions*	178 852 12 181	73 659 52 803	35 437 13 634	287 947 78 618	109 095 66 437	19,8 % 111,9 %
Établissements locaux hors EPCI	172 462	-	25 258	197 720	25 258	14,6 %

68 – Communes et leurs groupements.

Évolution 2002-2009 des effectifs physiques des collectivités locales à champ constant, retraitée des transferts de compétences intervenus au titre de la loi LRL d'août 2004



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, DGAFP ; rapport 2011 de l'observatoire des finances locales et rapport d'activité 2005/2010 de la CCEC ; calculs direction du budget

*En l'absence de données précises sur la répartition de 670 agents transférés dans le cadre de l'« acte II » de la décentralisation, ils ont été répartis de manière conventionnelle pour moitié sur les régions, et pour moitié sur les départements.

L'intercommunalité s'est fortement développée sur la période 2002-2009, d'où logiquement une hausse des effectifs des EPCI, qui passent de 124 500 à 226 000 agents. Au 1er janvier 2011, 95,5 % des communes appartiennent d'ores et déjà à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. La loi de réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010 a par ailleurs pour objectif d'achever et de rationaliser la carte de l'intercommunalité grâce à la mise en œuvre d'ici 2014 dans chaque département du schéma départemental de coopération intercommunale. Préparés sous l'égide des préfets, ces schémas visent à parfaire la couverture intégrale du territoire par les EPCI à fiscalité propre, supprimer les enclaves et les discontinuités, et rationaliser leurs périmètres.

En revanche, les synergies escomptées par le développement de l'intercommunalité tardent à se produire et notamment la baisse des effectifs communaux qui devait l'accompagner ne s'est pas encore produite. Au contraire, sur la période 2002-2009[69], les effectifs des communes ont continué à croître, passant de 929 000 à 1 015 600 agents, soit une progression moyenne de 1,3 %.

Ainsi, au total, sur le secteur communal, les effectifs ont augmenté de 2,4 % par an en moyenne, passant de 1 053 500 à 1 241 700 agents.

69 – Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP.

Zoom 2 - Les dépenses d'intervention

Compte tenu de leur poids dans la dépense de l'État et, plus généralement, dans la dépense publique, comme de leur dynamique, les dispositifs d'intervention représentent un enjeu fondamental pour la maîtrise des finances publiques.

Lors de la deuxième conférence sur le déficit le 20 mai 2010, le Président de la République a annoncé, sur le périmètre du budget de l'État, « le réexamen de toutes les dépenses d'intervention. L'objectif est de réaliser le même effort que sur les dépenses de fonctionnement, soit 10 % d'économies sur la période » 2011-2013. La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 a repris cet objectif de 10 % à l'horizon 2013. et recommande un « réexamen systématique des dispositifs d'intervention ».

Les dépenses d'intervention correspondent à une réalité économique, sans que leur suivi comptable soit possible de manière précise et uniforme sur l'ensemble du champ des dépenses publiques.

Si la notion de « dépense d'intervention » est désormais usuelle dans le budget de l'État, elle n'apparaît pas en tant que telle dans les comptabilités des administrations de sécurité sociale des collectivités locales.

D'un point de vue économique, les dépenses d'intervention se caractérisent par l'absence de contrepartie à la dépense, contrairement aux dépenses dites d'appareil productif (fonctionnement, personnel, investissement). Il s'agit de l'action de l'État au sens large sur l'économie et la société. Les dépenses d'intervention recouvrent essentiellement la fonction redistributive des pouvoirs publics (bourses, minima sociaux, prestations sociales et allocations) et d'intervention économique (aides sectorielles, à l'emploi ou aux entreprises), par opposition aux dépenses des administrations publiques en tant qu'appareil productif de services (enseignement, sécurité, services hospitaliers…). Les dépenses d'intervention ont des objectifs économiques ou sociaux :

– améliorer l'efficacité de l'économie ;
– inciter à des comportements vertueux ;
– stabiliser l'économie face aux chocs exogènes ;
– réduire les inégalités sociales.

En première approche, d'un point de vue comptable, ces dépenses correspondent aux transferts sans contrepartie directe comptabilisée. On peut donc assimiler les dépenses d'intervention à la **notion de « transferts » en comptabilité nationale**, qui s'applique à l'ensemble des administrations publiques. Ces transferts se décomposent en transferts courants, transferts en capital, subventions et transferts sociaux. Ces catégories recouvrent pour l'essentiel des prestations sociales, des aides économiques (aides au logement, aides à l'emploi, aides aux entreprises, subventions dans le domaine culturel, social…) et divers autres types de subventions (aménagement du territoire, financement des organismes internationaux…). Au total, les dépenses de transfert consolidées des administrations publiques ont représenté en 2010 607 Md€, soit **55,5 % de la dépense publique**.

Le recours à la comptabilité budgétaire des organismes est toutefois nécessaire pour établir une cartographie fine et une typologie précises des dépenses d'intervention ou pour effectuer certains retraitements. Ainsi pour l'Etat, **la comptabilité budgétaire par nature de dépense identifie clairement les dépenses d'intervention**, au travers du titre 6 des charges de l'État. Dans le recueil des normes comptables de l'État, en comptabilité générale, elles sont définies comme des versements motivés par la mission de régulateur économique et social de l'État. Le compte 65 (« charges d'intervention ») du plan comptable général de l'État enregistre les versements effectués par l'État au profit d'autres entités, sans contrepartie directe pour lui, en vue de financer des opérations qui ne relèvent ni de l'achat, ni de subventions pour charges de service public. **La notion de charges d'intervention n'apparaît pas en revanche, dans les comptabilités des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales.**

Les dépenses d'intervention relèvent à près de 70 % du champ des administrations de sécurité sociale

L'État ne représente qu'une part minoritaire des dépenses d'intervention par rapport aux autres administrations publiques. L'approche

adoptée ici est fondée sur la notion de bénéficiaire final, c'est-à-dire que les dépenses d'intervention sont retraitées des transferts entre administrations publiques. L'État opérant une place pivot dans le financement de nombreuses politiques publiques, les interventions portées par le budget de l'Etat comporte une proportion importante de transferts vers les autres administrations publiques.

Sur le périmètre des transferts en comptabilité nationale, **les administrations de sécurité sociale représentent en 2010 68 % des dépenses** (415 Md€), l'État 21 % (130 Md€), les collectivités locales 9 % (53 Md€), et les ODAC 7 % (42 Md€)[70].

Les comptabilités budgétaire et générale permettent d'avoir une approche plus fine des dépenses d'intervention. Les développements qui suivent s'appuient sur des chiffres de l'exécuté 2009[71].

Les dépenses d'intervention de l'État en comptabilité budgétaire (titre 6), hors mission « Remboursements et dégrèvements »[72], représentent 88 Md€ en 2009. Les **transferts aux ménages représentent 36 %, les transferts aux entreprises 18 %** et les transferts aux organisations internationales 18 % également Les autres transferts (collectivités locales, organismes sociaux, associations et autres) représentent en moyenne 8 % chacun. Ces transferts aux autres administrations publiques, qui représentent 23 Md€ si l'on y adjoint le compte spécial « opération avec le FMI », ne constituent pas des dépenses d'intervention stricto sensu, soit qu'ils relèvent d'une problématique très particulière (relations avec l'Union européenne ou le FMI), soit que les administrations récipiendaires ne sont pas les bénéficiaires finaux (organismes sociaux et collectivités locales). Les dépenses d'intervention de l'État *stricto sensu* représentent donc en réalité un montant plus proche 65 Md€ en 2009.

Pour la sécurité sociale et les collectivités locales, la comptabilité ne permet pas de retracer directement les dépenses d'intervention. **Pour la sécurité sociale**, on peut cependant évaluer les dépenses d'intervention à 490 Md€ en 2009, en retenant comme périmètre les prestations sociales versées par les régimes de base de la sécurité sociale et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), les régimes complémentaires et l'UNEDIC. On trouve toutefois au sein de ce périmètre les transferts aux établissements sanitaires, médico-sociaux et aux cliniques privées (à hauteur de 72 Md€), qui financent des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intérêt de la dette ou d'investissement. L'État finance également au travers de dispositifs d'intervention des structures, et donc de l'appareil productif.

Pour les collectivités locales, l'observatoire des finances locales pratique une ventilation des dépenses de fonctionnement incluant des « dépenses d'intervention », qui atteignent **58 Md€** en 2009. Au sein de ces dépenses, les **départements représentent 57 %** des dépenses, les communes 24 %, et les régions 19%. Chaque niveau de collectivités intervient dans le domaine économique et l'aide aux entreprises, et les départements sont spécialisés dans les transferts sociaux (allocation personnalisée pour l'autonomie – APA –, revenu de solidarité active – RSA socle –, aide sociale à l'enfance – ASE –, aide sociale à l'hébergement – ASH –, etc…)

Au total, pour l'ensemble des administrations publiques, les neuf politiques d'intervention représentant les masses budgétaires les plus importantes sont les suivantes :

- « vieillesse » : 45 %
- « santé et assurance maladie » : 22 %
- « famille » : 9 %
- « emploi et formation professionnelle » : 7 %
- « ville et logement » : 3 %
- « solidarité » : 3 %
- « développement des entreprises » : 3 %
- « aides aux élèves et étudiants » : 3 %
- « écologie, développement et aménagement durables » : 1 %

Enfin, il serait possible d'adjoindre à ce périmètre certaines **dépenses fiscale**s. Nombre d'entre elles (environ 73 Md€ au total en 2010) poursuivent en effet les mêmes objec-

70 – Chiffres Insee retraités des transferts courants entre administrations publiques.

71 – Source : IGF. Il faut par ailleurs noter que l'année 2009 est l'année du plan de relance, qui a conduit à des dépenses d'intervention supérieures à celles des dernières années.

72 – La mission « Remboursements et dégrèvements » (110 Md€), très spécifique, comprend des dépenses qui sont soustraites des recettes fiscales brutes pour constituer les recettes fiscales nettes. Cette mission ne peut s'analyser de la même manière que celles qui portent des dépenses nettes de l'État. Par ailleurs, cette mission recouvre en grande majorité des dépenses qui ne peuvent être rattachées à des dépenses d'intervention (dépenses liées à la mécanique de l'impôt notamment). Il est ainsi plus pertinent de l'exclure pour s'intéresser aux dépenses d'intervention.

tifs et s'adressent aux mêmes bénéficiaires que les dépenses d'intervention proprement dites, comme par exemple le crédit d'impôt recherche pour les entreprises, ou les réductions d'impôts sur les revenus de l'épargne logement pour les ménages Leur cartographie épouse celle des dépenses d'intervention. Les trois missions du budget de l'Etat dont les crédits d'intervention sont les plus élevés, à savoir les missions « Solidarité et égalité des chances », « Travail et emploi » et « Ville et logement » cumulent en effet 55% des montants de dépenses fiscales rattachées aux missions du budget général en 2011.

Des dépenses en forte progression et des leviers d'action différenciés

Les dépenses de transfert au sens de la comptabilité nationale ont progressé de 10 points au sein des dépenses publiques entre 1959 et 2010, passant de 45,5 à 55,5 % des dépenses totales. Entre 1980 et 2010, elles ont progressé de 6 points au sein des dépenses totales, ces dernières progressant elles-mêmes de plus de 10 points dans le PIB (de 46 à 56,6 %). Les dépenses de transfert représentent donc un enjeu majeur de maîtrise de la dépense, et présentent des degrés de rigidité variés.

Pour l'État, le vocable « interventions » regroupe en réalité une très grande variété de dispositifs, de publics bénéficiaires et de modalités de gestion. On distingue usuellement **les interventions de guichet et les interventions « hors guichet », aussi appelées dépenses discrétionnaires** (voir partie III.A sur les dépenses d'intervention de l'État).

Les dépenses de guichet, plus rigides, représentent 60 % des dépenses d'intervention de l'État et plus de 96 % de celles des administrations de sécurité sociale.

Le budget triennal 2011-2013 a prévu une quasi-stabilisation des dépenses de guichet pour l'État sur la période de programmation. La forte progression tendancielle des dépenses de guichet, due principalement à la dynamique spontanée des exonérations de cotisations sociales que l'État compense à la sécurité sociale (dépenses donnant lieu à consolidation), et dans une moindre mesure, au dynamisme des minima sociaux, impose des réformes lourdes pour stabiliser les crédits en niveau.

À la différence des dépenses « d'appareil productif », les dépenses d'intervention présentent plusieurs spécificités qu'il est nécessaire de prendre en compte dans l'optique d'une réforme :

– elles sont généralement le fait de plusieurs administrations publiques ;

– les leviers d'action sont moins à rechercher dans un renforcement de l'efficience des processus de gestion que dans une interrogation systématique sur les objectifs poursuivis et le ciblage et l'efficacité socio-économique des dispositifs eux-mêmes.

Dans un contexte budgétaire très contraint, il est à noter que les plans de redressement de nos partenaires européens mobilisent tous les dépenses d'intervention :

– Royaume-Uni : 20,7 Md€ d'économies sur les dépenses de transfert à l'horizon 2014/2015 ;

– Allemagne : 10 Md€ d'économies sur les dépenses de transfert à l'horizon 2014 ;

– Irlande : 2,2 Md€ d'économies sur les dépenses de transfert en 2011 ;

– Pays-Bas : 4,3 Md€ d'économies sur les dépenses de transfert à l'horizon 2015.

En France, la revue des dépenses d'intervention de l'État fait ainsi partie des chantiers de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et les principales politiques d'interventions ont fait l'objet d'audits approfondis.

Sur la période 2011-2012, les économies brutes cumulées sur les dépenses d'intervention de l'État représenteront plus de 4 Md€ (environ 6 Md€ sur 2009-2012). Pour les administrations de sécurité sociale, la maîtrise de la progression de l'ONDAM comme la réforme des retraites représentent des économies d'interventions. Sur la période 2011-2012, la réforme des retraites doit permettre des économies de l'ordre de 5,5 Md€ et les mesures garantissant la maîtrise de l'ONDAM génèrent des gains de l'ordre de 4,6 Md€.

4 – Perspectives 2011-2015

La dépense publique progresse de manière très limitée en 2011 et 2012 (respectivement +0,7 % et +0,9 % en volume, après +0,6 % en 2010), notamment au regard de la dynamique historique (2,6 % par an en moyenne de 1978 à 2008) ce qui traduit les effets de la politique de maîtrise de la dépense mise en place depuis 2007.

Ce ralentissement de la dépense publique reflète les efforts de réduction de la part de la dépense publique dans le PIB : progression inférieure à la norme dite « zéro valeur » – soit une stabilisation en euros courants – pour les dépenses de l'État, hors charges d'intérêt et pensions ; une progression inférieure à l'inflation – soit mieux que le « zéro » – pour la totalité des dépenses de l'État en 2012, dépenses de santé maîtrisées avec le ralentissement de la progression de l'ONDAM, montée en charge de la réforme des retraites et impact du gel des dotations aux collectivités locales sur le rythme de leur dépense. Le ralentissement des dépenses d'indemnisation chômage contribue également à la maîtrise de la dépense totale.

Le rythme d'évolution de la dépense publique a également été marqué sur la période 2009-2010 par des éléments exceptionnels. Ainsi, les dépenses du plan de relance ont été maximales en 2009 au plus fort de la crise, puis ont été progressivement réduites en 2010 et 2011, conformément au calendrier initial. Par ailleurs, les livraisons de matériels militaires ont été particulièrement importantes en 2010. Pris globalement, ces éléments exceptionnels ont augmenté momentanément la dépense en volume en 2009 à hauteur de 0,8 point, l'ont stabilisée en 2010 puis ont eu tendance à la réduire en 2011. Hors éléments exceptionnels, la croissance de la dépense publique reste très contenue en moyenne sur 2011-2012.

Les dépenses des collectivités locales sur 2011-2012 par rapport à 2010 redémarreraient. Les organismes divers d'administrations centrales (ODAC) connaissent également une croissance de leurs dépenses du fait de la montée en charge des investissements d'avenir. En 2011, la remontée des charges d'intérêt liées aux emprunts indexés sur l'inflation joue sur la dépense de l'État dont la part des dépenses se réduit cependant au sein du PIB grâce au respect de normes de dépenses très strictes.

En 2011, la dépense publique est très contenue, sa part dans le PIB se réduira de 0,3 point.

En 2011, les dépenses de **l'État**[73] reculeraient de 1,7 % en volume, soit une contribution de –0,4 point à l'évolution de la dépense publique totale. Ce repli en euros constants reflète principalement le contrecoup des dépenses engagées dans le cadre du plan de relance (contribution de –0,4 point) et la stabilisation en valeur des dépenses hors pensions et charge de la dette.

Cet effort est d'autant plus important que l'inflation serait de 2,1 % en 2011 (hors tabac), supérieure à celle de 1,5 % anticipée au moment du PLF 2011. Il a permis à la dépense budgétaire sous la norme « zéro volume », donc y compris intérêts et dépenses de pensions, de progresser moins vite que l'inflation, malgré le surcroît de charges d'intérêt au titre des obligations indexées sur l'inflation.

La contribution des **organismes divers d'administration centrale** (ODAC) à la croissance de la dépense publique serait de 0,2 point. Elle s'expliquerait essentiellement par la montée en charge des dépenses d'avenir dont la gestion est majoritairement confiée à des ODAC.

La contribution des **administrations locales** (APUL) à la croissance de la dépense publique de 0,3 point refléterait principalement le cycle d'investissement local (redressement des investissements après la forte baisse observée en 2010) et les prestations sociales (dépenses d'insertion encore dynamiques, du fait de la détérioration passée du marché de l'emploi pendant la crise). En revanche, dans un contexte de gel des transferts de l'État, il est fait l'hypothèse que la progression des dépenses de personnels et de fonctionnement sera plus modérée que par le passé.

73 - À périmètre 2010 et hors transferts aux autres sous-secteurs.

Les **administrations de sécurité sociale** (ASSO) sont les premières contributrices à la croissance de la dépense publique, à hauteur de 0,6 point. La décélération en 2011 reflète le ralentissement des dépenses chômage. La contribution la plus importante à la hausse des dépenses sociales est apportée par les prestations vieillesse, du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « babyboom ». Leur progression serait toutefois moins forte que sur la période 2006-2010 du fait des premiers effets de la réforme des retraites. Par ailleurs, la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, conforme à l'ONDAM, limiterait leur contribution à la croissance de la dépense publique à 0,1 point. Enfin, l'inclusion de la CADES dans le soussecteur des ASSO le rend plus sensible aux évolutions des taux d'intérêt : la remontée des taux d'intérêt à court terme en 2011 jouerait ainsi à la hausse sur les dépenses des ASSO.

En 2012, la part des dépenses publiques dans le PIB diminuera de 0,5 point

Les dépenses de l'État en volume reculeront à nouveau en 2012 (contribution de -0,2 point) malgré la disparition des effets favorables exceptionnels de 2011 (extinction totale du plan de relance et recul des livraisons de matériels militaires) et malgré la hausse en 2012 des charges d'intérêt et des pensions. Ce recul en volume est la conséquence de l'effort de consolidation sur les autres dépenses, soumises au plafond « zéro valeur », effort encore amplifié d'un milliard d'euros dans le cadre des mesures d'économies supplémentaires annoncées en août 2011 (l'économie supplémentaire de 1 Md€ sera intégrée au budget de l'État dans le cadre du débat parlementaire. Elle est déjà incluse dans ce calcul de la dépense de l'État).

Les dépenses des ODAC contribueraient pour 0,2 point à la croissance de la dépense totale, du fait de la montée en charge des dépenses liées aux investissements d'avenir ainsi que du dynamisme de la compensation des charges de service public de l'électricité (CSPE).

La contribution des collectivités locales à la croissance de la dépense publique resterait modérée (0,3 point), malgré la montée en charge du cycle d'investissement en 2012. Les prestations sociales ralentiraient avec l'amélioration du marché de l'emploi, dans un contexte de dépenses de fonctionnement des collectivités locales toujours plus contenues que par le passé.

Les dépenses de sécurité sociale croîtraient quasiment au même rythme qu'en 2011 (contribution de 0,7 point à la croissance des dépenses totales en volume, après 0,6 point en 2011) : le ralentissement des allocations chômage, conséquence de l'amélioration du marché du travail, et la montée en charge de la réforme des retraites seraient temporairement compensés par les mécanismes de revalorisation (rattrapage de la hausse non anticipée d'inflation de 2011) des pensions de retraite et des prestations indexées sur la base mensuelle des allocations familiales (BMAF). La progression des dépenses de santé sous l'ONDAM (2,8 % en valeur en 2012) resterait très contenue.

Sur le moyen terme, le gouvernement s'est fixé un objectif de maîtrise de la dépense ambitieux

Les efforts de maîtrise de la dépense mis en œuvre en 2011 et en 2012 seront poursuivis les années suivantes, permettant à la croissance annuelle moyenne de la dépense publique d'atteindre 0,5 % en volume sur l'ensemble de la période 2011-2015[74]. En effet, le niveau du PIB ayant décliné pendant la crise par rapport à son tendanciel de croissance, une pression continue sur les dépenses est nécessaire pour ramener leur niveau à celui d'avant la crise, relativement à la richesse nationale.

Parmi celles-ci, les charges d'intérêts sur la dette devraient augmenter significativement sur la période, à la fois en raison d'un effet volume, lié à l'augmentation de l'endettement nominal[75] et à cause de la hausse anticipée des taux d'intérêt, qui sont depuis 2009 à un niveau historiquement bas.

Les prestations de santé et de retraites devraient également connaître un important dynamisme sur la période, notamment sous

74 – Il s'agit de la moyenne des progressions 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015.

75 – À partir de 2013, le ratio dette/PIB devrait commencer à diminuer grâce au retour du déficit public à un niveau inférieur à celui du déficit stabilisant, mais l'endettement nominal en Md€ devrait lui continuer à progresser car le solde public resterait déficitaire.

Contributions des sous-secteurs à l'évolution de la dépense des APU en volume

À périmètre constant, hors transferts, en comptabilité nationale	Md€ en 2010	Contribution des sous-secteurs*	
		2010	2011
État	296,3	-0,4	-0,2
Dont plan de relance		*-0,4*	*0,0*
Dont livraisons de matériels militaires		*-0,3*	*0,0*
Dont autres		*0,2*	*-0,2*
ODAC	73,4	0,2	0,2
APUL	222,4	0,3	0,3
ASSO	502,4	0,6	0,7
Dont chômage		*0,0*	*-0,1*
Dont vieillesse survie		*0,5*	*0,5*
Évolution de la dépense des APU en volume	1094,5	0,7 %	0,9 %

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

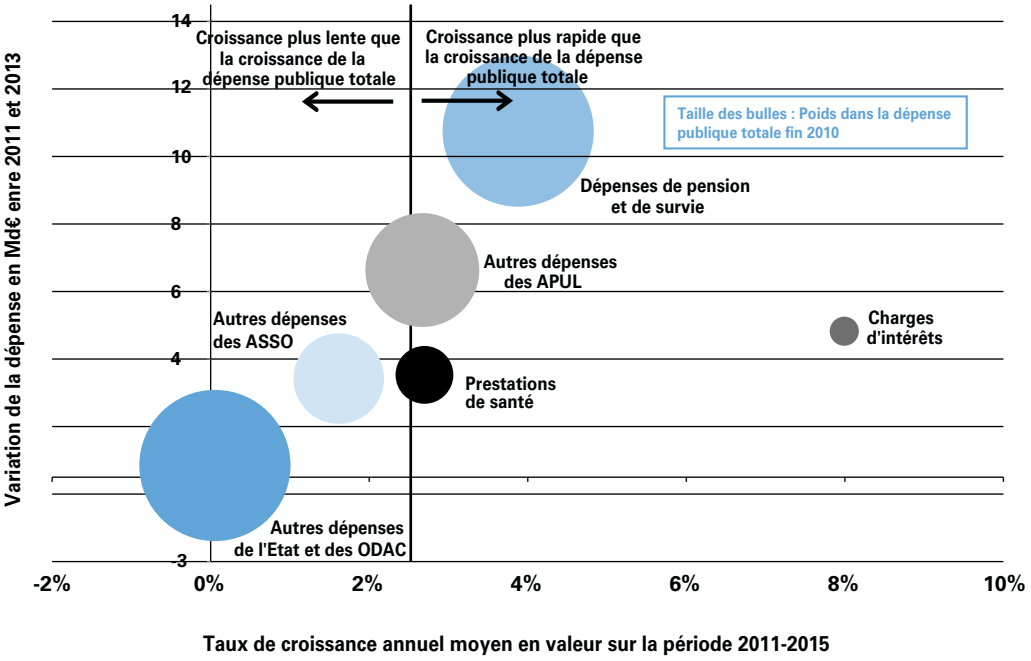
Part de la dépense publique dans le PIB (en %)

À périmètre constant, hors transferts, en comptabilité nationale	2010	2011	2012
APU	56,6	56,3	55,8
dont : État	*15,3*	*14,9*	*14,5*
dont : ODAC	*3,8*	*3,8*	*3,9*
dont : APUL	*11,5*	*11,5*	*11,5*
dont : ASSO	*26,0*	*26,0*	*25,9*

l'effet du vieillissement de la population. Leur progression serait néanmoins contenue grâce aux effets positifs de la réforme des retraites, qui aura un impact significatif sur la dépense à l'horizon 2015, ainsi que grâce à des objectifs ambitieux de maîtrise des dépenses de santé (croissance de l'ONDAM à 2,8 % à partir de 2012).

Les objectifs globaux de maîtrise de la dépense publique impliqueront un effort particulièrement important sur les autres postes de dépenses, notamment sur les dépenses des administrations publiques centrales (hors intérêts et pensions). Cet effort sera permis par le strict respect des normes budgétaires pour l'État (dépenses sur le périmètre de la norme « 0 valeur », hors charges d'intérêt de la dette et pensions, qui diminuent en valeur à champ constant sur la période 2011-2015), ainsi que par la transposition aux opérateurs de l'État des règles d'économies appliquées au budget de l'État.

Évolution des différents postes de dépenses entre 2011 et 2015



Taux de croissance annuel moyen en valeur sur la période 2011-2015

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
FMESPP	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