



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2011

# RAPPORT SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE ET SON ÉVOLUTION

---



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



# Sommaire

<b>Introduction - La notion de dépense publique</b>	<b>p. 5</b>
<b>Première partie : L'évolution et les déterminants de la dépense</b>	<b>p. 10</b>
Évolution de la dépense publique	p. 10
La partition de la dépense par sous-secteur	p. 16
Les déterminants économiques et sociaux de la dépense publique	p. 21
<b>Deuxième partie : La dépense publique par nature et les leviers d'action</b>	<b>p. 26</b>
Les dépenses de fonctionnement	p. 27
Les transferts à d'autres agents économiques	p. 30
Les charges d'intérêt	p. 32
L'investissement	p. 35
<b>Troisième partie : La dépense publique par type d'administration et les leviers d'action</b>	<b>p. 38</b>
Les dépenses de l'État	p. 42
Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC)	p. 48
Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)	p. 50
Les dépenses des administrations locales (APUL)	p. 54
<b>Zooms :</b>	<b>p. 61</b>
Les dépenses de retraites : évolutions et déterminants	p. 61
L'investissement et la situation financière des établissements publics de santé	p. 67
Les dépenses publiques en faveur des personnes âgées dépendantes	p. 70
Les dépenses départementales d'aide sociale	p. 74
<b>Quatrième partie : Perspectives 2010-2014</b>	<b>p. 77</b>
En 2010, la dépense publique ralentirait à 1,8 % en volume	p. 77
En 2011, les dépenses publiques continueraient à ralentir à 0,5 % en volume	p. 77
Sur le moyen terme, le Gouvernement s'est fixé un objectif de maîtrise de la dépense ambitieux	p. 78
<b>Liste des sigles</b>	<b>p. 81</b>



Le présent rapport, d'initiative gouvernementale<sup>1</sup>, complète l'information du Parlement dans le cadre du projet de loi de finances. Il analyse les évolutions de la dépense publique et ses déterminants, par nature et par sous-secteur 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'apparaît pas comme une dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales.

La mesure de la dépense est donc 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)<sup>2</sup> 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. 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 par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes votée en loi de finances. Ils peuvent gérer directement un service public, par exemple dans le domaine de l'emploi (ASP<sup>3</sup>), ou dans celui 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 la recherche (CEA), le transport (AFITF) ou la solidarité (Fonds de solidarité). Les ODAC comprennent également les établissements publics gérant des actifs financiers (Fonds de réserve des retraites) ou des passifs financiers (Caisse d'amortissement de la dette sociale) ;

- **les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL) : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges et lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires... ;
- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux<sup>4</sup> – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC) ; elles comprennent aussi l'assurance-chômage (Unedic, devenu Pôle emploi en 2009).

### 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 se détériore (soit par une baisse de l'actif, soit par une augmentation du passif).

Cette définition implique qu'une dépense ayant pour contrepartie un actif immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports...) appauvrit l'administration au sens de la comptabilité

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

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

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 l'entreprise dont l'État est actionnaire, et donc in fine du patrimoine de l'État. En revanche, si ces dotations sont à fonds perdus, elles seront considérées comme de la dépense ;
- 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 proche d'une comptabilité générale, à ce titre fondée sur le principe de constatation des droits et obligations.

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

La comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Celle-ci ne sera constituée juridiquement qu'une fois le service fait. C'est à ce moment là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas aux sommes versées aux créanciers des administrations lors des détachements de coupons<sup>5</sup>.

### Les cotisations sociales imputées

L'État verse directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à ses employés et à ses retraités. L'État agit donc comme un régime direct

<sup>5</sup> – Elle est majorée, en premier lieu, des intérêts courus représentatifs des droits à rémunération acquis par le créancier, calculés au *pro rata* 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.

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 aux modalités pratiques de versement de la prestation, la comptabilité nationale enregistre par convention une cotisation fictive égale à la prestation versée, comme si l'employeur se la versait à lui-même. Cette correction, qui est neutre sur le solde de l'État et des administrations publiques, s'élève à 36,0 Md€ en 2009.

### Les prélèvements sur recettes

Les comptes nationaux les considèrent en majorité comme une dépense. Par exemple la « 4<sup>ème</sup> ressource » versée à l'Union européenne rentre dans cette catégorie (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 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).

### 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)<sup>6</sup>. 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.

<sup>6</sup> – 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 générale

La comptabilité générale de l'État ne déroge aux règles de la comptabilité d'entreprise qu'en raison des spécificités de son action (article 30 de la LOLF). Elle vise à décrire sa situation patrimoniale, c'est-à-dire ses actifs (terrains, immeubles, créances) et ses passifs (emprunts, dettes non financières), permettant de dégager sa situation nette. Il s'agit d'une comptabilité en droits constatés et en partie double. Outre la détermination de la situation nette de l'État, elle donne lieu, en fin de période, au calcul du résultat patrimonial (ensemble des produits constatés sur l'exercice diminués des charges) qui apporte, sur l'activité de l'État afférente à l'exercice écoulé, un éclairage complémentaire au solde d'exécution des lois de finances.

Les opérations d'exécution de la dépense de l'État donnent lieu à des événements, concomitants ou non en comptabilités générale et budgétaire. Ainsi, s'agissant de l'achat de biens ou de prestations, l'engagement juridique 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.

### 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. A 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 comptes nationaux, dans un but de clarification ou d'harmonisation des comptes. Ainsi, suite à une décision d'Eurostat de 2006, les dépenses d'équipement militaire de l'État sont comptabilisées, à compter de l'exercice 2005, au moment de la livraison des matériels. Avant 2005, elles étaient enregistrées au moment des versements. Les dépenses budgétaires effectuées au titre de livraisons futures ne sont donc plus prises en compte. Il en résulte mécaniquement, dans les premières années d'application de cette nouvelle modalité de comptabilisation, une correction à la baisse du besoin de financement de l'État pour les années 2005 à 2009.

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. En pratique, ce traitement s'applique à condition que l'État agisse en « investisseur avisé », c'est-à-dire s'il attend en retour des revenus de la propriété. 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.

## 1 – L'évolution et les déterminants de la dépense

### Evolution de la dépense publique

**En 2009, les dépenses des administrations publiques consolidées s'élèvent à 1 067,7 Md€, soit 56,0 % du PIB.** Elles se composent pour 44,9 % de prestations sociales, pour 6,3 % d'investissements, pour 10,2 % de subventions diverses et pour 4,3 % des intérêts de la dette publique. Les dépenses de fonctionnement (masse salariale publique et consommations intermédiaires) représentent 34,4 % 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, conséquence 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 (dette de l'État et Caisse d'amortissement de la dette sociale) et, malgré la baisse des taux d'intérêt et la faiblesse de l'inflation, les dépenses relatives à la charge de la dette représentent près de 10 % de leurs dépenses en 2009.

– Les dépenses des collectivités locales sont constituées pour moitié de dépenses de fonctionnement. Elles se caractérisent en outre par une fraction élevée de dépenses d'investissement, l'investissement des APUL représentant près des trois quarts des investissements publics (voir *infra*). Les dépenses sociales représentent désormais une part significative de la dépense locale (voir zoom 4) ; les départements sont en effet gestionnaires de certaines prestations

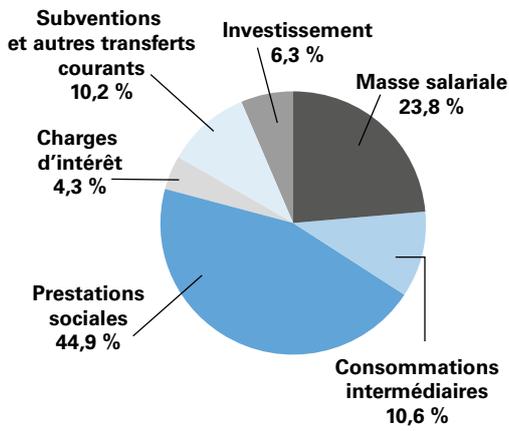
sociales (la partie du RSA dite « socle », qui correspond à l'ex-RMI et à l'ex-API, l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation de compensation de handicap et divers dispositifs d'aide sociale).

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.

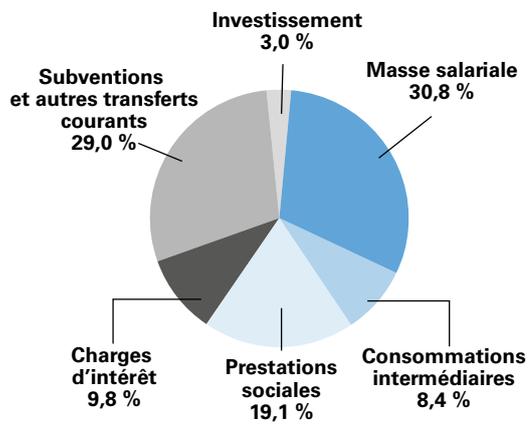
Les dépenses des organismes de sécurité sociale sont essentiellement composées de

**Répartition des dépenses publiques par catégorie (2009)**

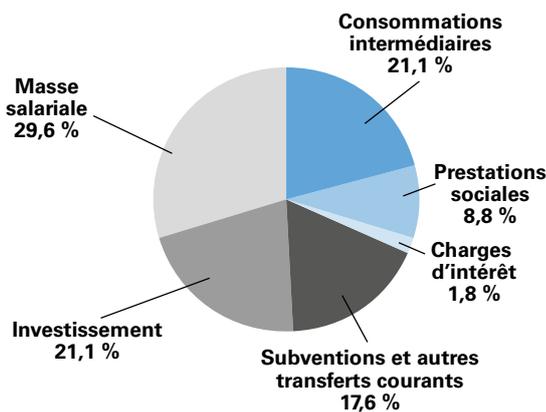
**Répartition de la dépense des administrations publiques**



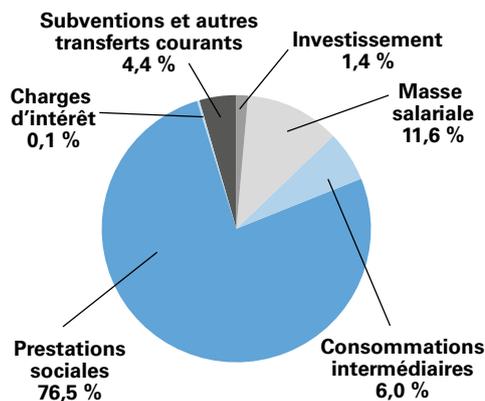
**Répartition de la dépense des administrations publiques centrales**



**Répartition de la dépense des administrations publiques locales**



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



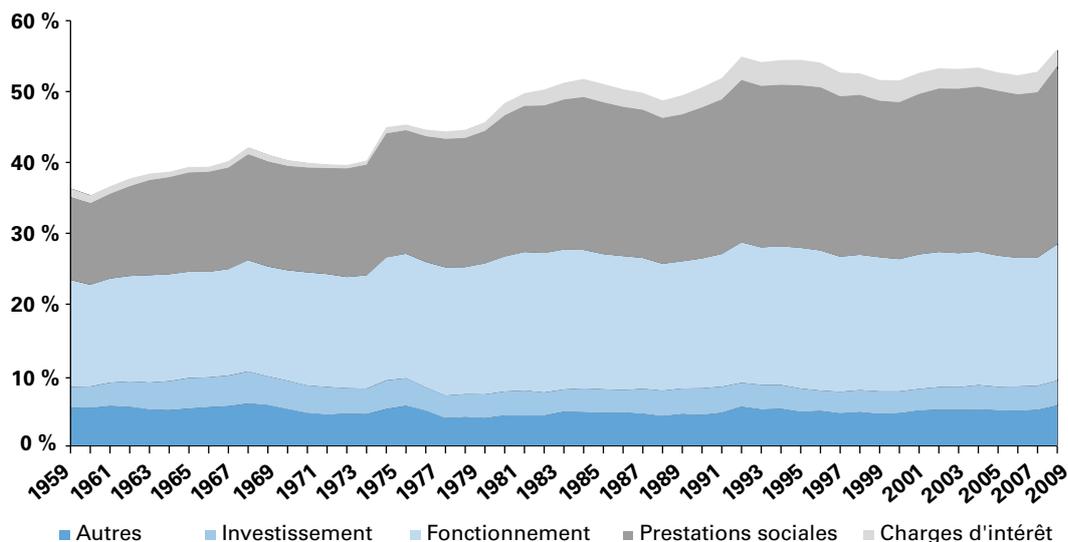
Source : Insee

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

**Sur les cinquante dernières années, la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté sensiblement.** Elles représentaient environ 35 % du PIB au début des années

60. Au milieu des années 80, la valeur des dépenses publiques atteint près de la moitié de la richesse nationale produite en un an. Elle dépasse désormais ce seuil depuis 1991.

### La dépense publique dans le PIB depuis 1959



Source : Insee

### 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 totale de données pour les périodes de guerre).

A défaut d'analyses fines et détaillées, il est possible de dégager, moyennant certaines approximations, de grandes tendances depuis la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>7</sup>.

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

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

<sup>7</sup> - 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, *Évolution et croissance de l'État français de 1815 à 1969*.

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.

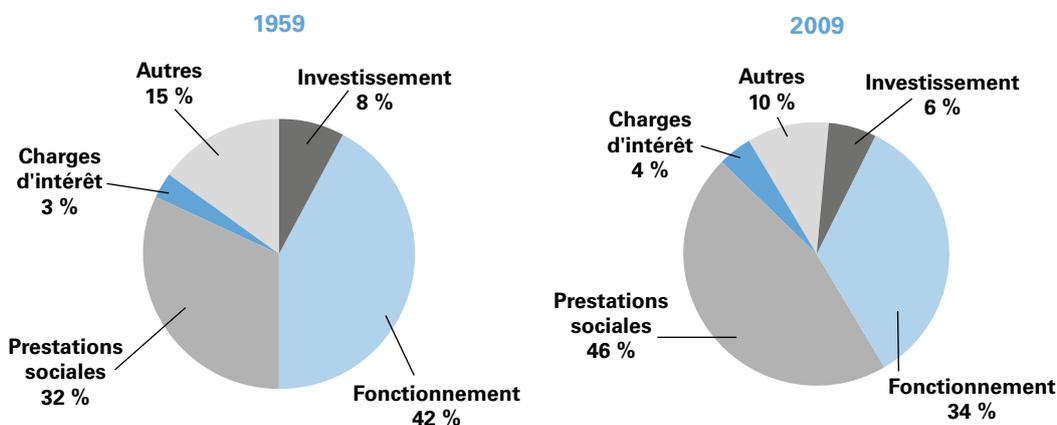
La fin de la Seconde guerre mondiale, avec l'instauration puis la généralisation du système de sécurité sociale, constitue une seconde rupture, plus profonde et plus pérenne, pour le niveau comme pour la répartition de la dépense publique. La dépense publique atteint plus de 40 % de la production intérieure brute<sup>8</sup>. 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.

<sup>8</sup> – 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.

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 a également augmenté, conséquence directe de la hausse de la dette publique. Sur la période récente cependant, la baisse des taux a fait reculer le poids de cette charge au sein du PIB. Les dépenses

de fonctionnement ont légèrement 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 1980, bien que la tendance se soit interrompue entre 1998 et 2009 (+0,2 point de PIB) sous l'effet du dynamisme de l'investissement local.

Évolution de la structure de la dépense publique entre 1959 et 2009



Source : Insee

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

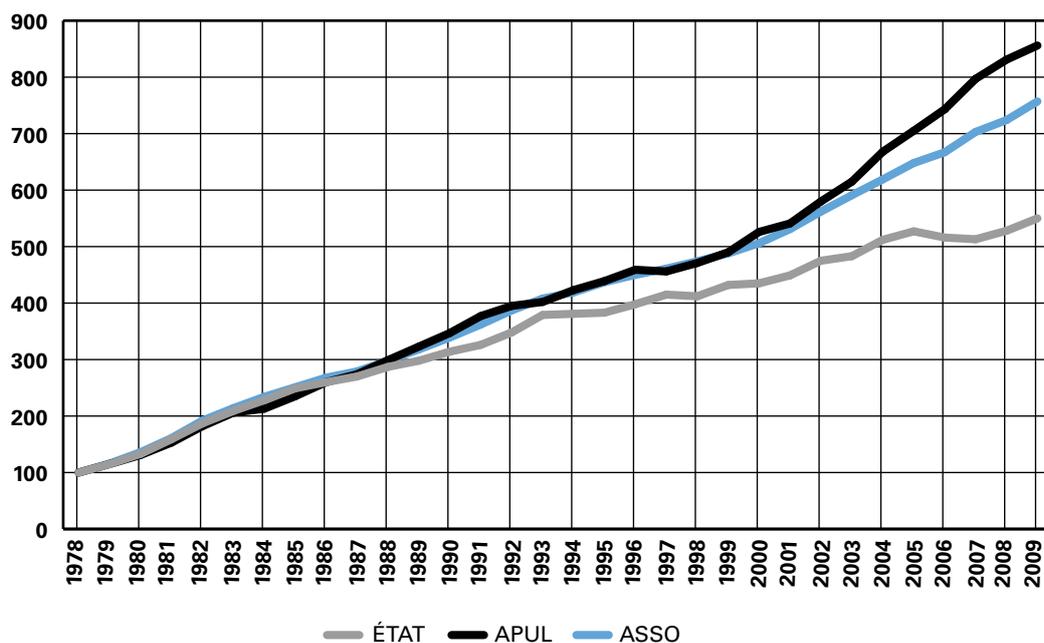
(en parts de PIB)	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2009
Consommations intermédiaires	5,1 %	5,2 %	5,5 %	5,5 %	5,1 %
Rémunération des salariés hors cotisations imputées	8,2 %	9,9 %	11,4 %	11,5 %	11,4 %
Intérêts	0,9 %	0,8 %	2,2 %	3,2 %	2,8 %
Prestations et autres transferts	19,1 %	21,3 %	25,1 %	27,1 %	28,1 %
Formation brute de capital fixe	3,7 %	3,4 %	3,2 %	3,2 %	3,2 %
Autres	2,0 %	2,1 %	2,2 %	2,3 %	2,4 %
<b>Total</b>	<b>39,0 %</b>	<b>42,7 %</b>	<b>49,7 %</b>	<b>52,8 %</b>	<b>52,9 %</b>

Source : Insee

Le poids relatif des différents sous-secteurs a évolué, avec une forte croissance de la taille des budgets locaux. Cette évolution n'est qu'en partie seulement due à la décentralisation et

à la hausse rapide des dépenses sociales des collectivités. Parallèlement, le poids relatif de l'État dans la dépense publique s'est réduit.

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



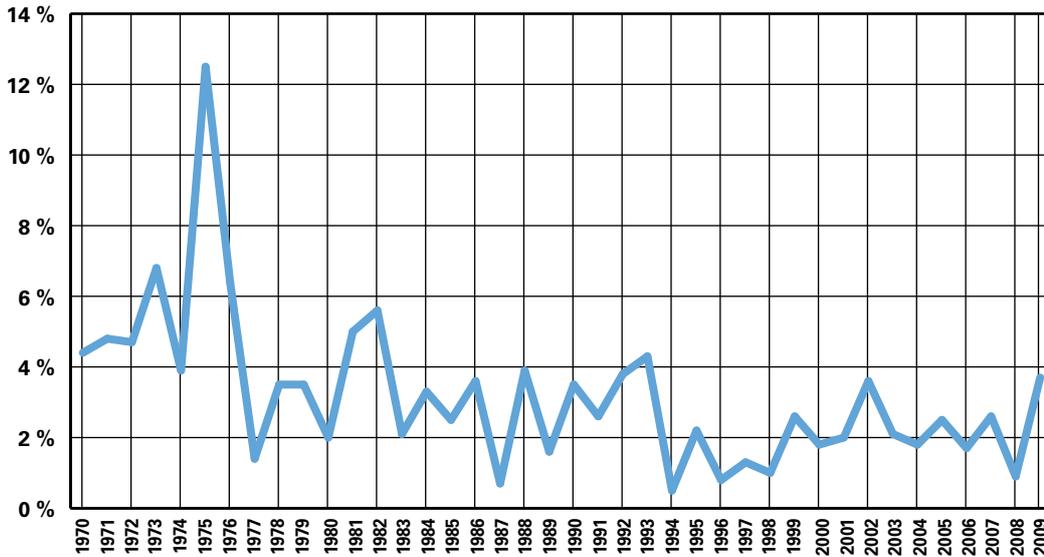
Source : Insee

**La progression moyenne en volume<sup>9</sup> de la dépense publique a globalement ralenti mais son rythme de progression s'était stabilisé aux alentours de 2 % par**

**an depuis la fin des années 90.** Certains « pics » sont aisément repérables, notamment au moment des grandes relances budgétaires (1975, 1981).

9 – Pour toutes les données en volume, le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT).

**Croissance de la dépense publique en volume depuis 1970**



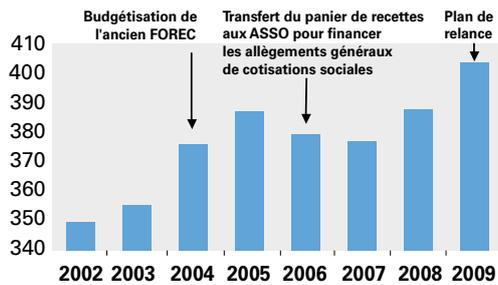
Source : Insee, calculs DG Trésor

**Sur la période récente, cette tendance s’est poursuivie, la progression en volume des dépenses publiques atteignant 2 % par an en moyenne depuis 1995, soit un rythme proche de la croissance du PIB.** En 2009 la progression en volume est de 3,7 % en raison notamment de la mise en œuvre du plan de relance en réaction à la crise. Depuis 2000, la plus forte augmentation des dépenses en

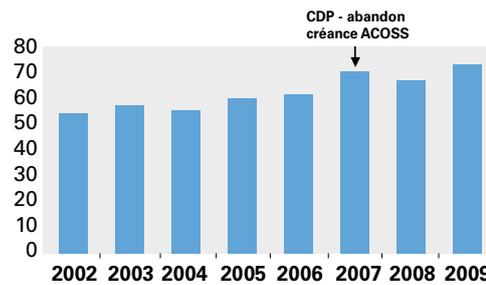
valeur est observable du côté des collectivités locales, avec une progression de 63 % due en partie seulement aux transferts de compétences (cf. *infra*). Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont également augmenté sensiblement (+50 % en valeur<sup>10</sup>). Sur la même période, les dépenses de l’État n’ont progressé que de 26 %.

**Niveau des dépenses par sous-secteur entre 2002 et 2009**  
(en milliards d’euros courants)

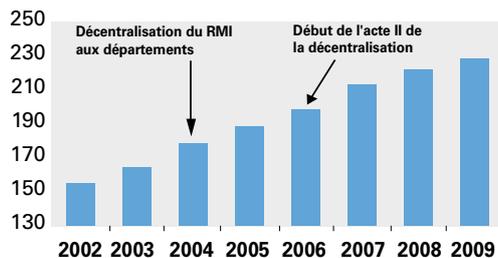
**La dépense de l’ÉTAT (2002-2009)**



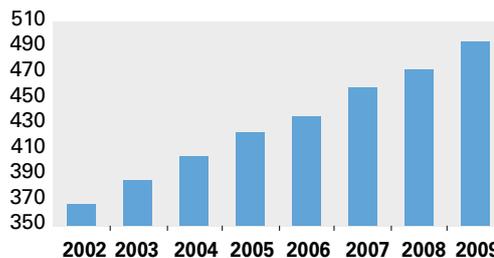
**La dépense des ODAC (2002-2009)**



**La dépense des APUL (2002-2009)**



**La dépense des ASSO (2002-2009)**



Source : Insee

10 – Elles ont connu par ailleurs la plus forte augmentation en niveau : 164 Md€.

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 :

- la gestion du RMI a été confiée aux collectivités territoriales par la loi du 18 décembre 2003. Ce transfert de compétence, compensé par un transfert de TIPP, a contribué au rebond des dépenses des collectivités locales en 2004. De plus, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, dite « acte II » de la décentralisation, transfère de nouvelles compétences aux collectivités. Ainsi, les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées et collèges sont désormais gérés par la collectivité dont ils relèvent (département pour les collèges, région pour les lycées) ;
- la prise en charge directe par l'État des allègements de charges sur les bas salaires en 2004, avec la dissolution du FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) et l'affectation en 2006 de recettes fiscales à la sécurité sociale au titre de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales ont eu un impact direct sur les dépenses de l'État en comptabilité nationale<sup>11</sup>.

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

## La partition de la dépense par sous-secteur

### 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<sup>12</sup>. Cette opération a conduit à enregistrer une dépense des ODAC et une recette des ASSO du même montant. Cette opération de transfert entre administrations publiques n'a pas eu d'effet sur la dépense publique totale.

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 le premier exemple, l'ASS est donc imputée au Fonds de solidarité et non à l'État.

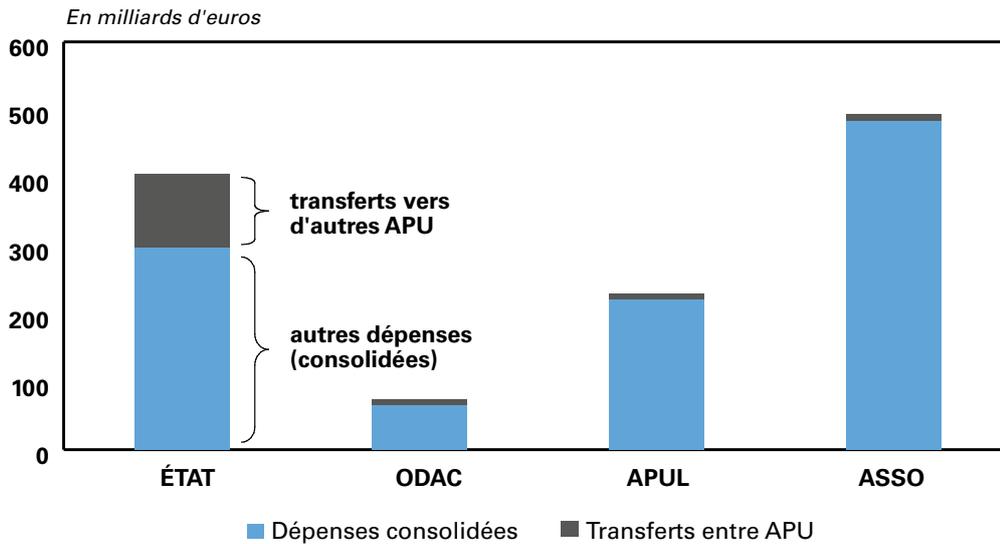
**Cette convention selon laquelle la dépense est imputée au compte du secteur receveur est légitime car les différents sous-secteurs des administrations publiques disposent généralement d'une forte autonomie de décision sur le niveau et la nature de leur dépense** – comme les administrations territoriales en vertu du principe de libre administration ou les organismes de sécurité sociale, gérés en partie par les partenaires sociaux<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> – Cet impact est neutralisé lorsqu'on s'intéresse à la dépense publique consolidée (toutes administrations publiques confondues) : il n'y a alors aucun impact sur la dépense totale. Pour les APU, les allègements de charges sont retracés en moindres prélèvements obligatoires.

<sup>12</sup> – En contrepartie de l'abandon de créances du même montant détenues par le régime général de sécurité sociale sur l'État au titre de retards accumulés dans la prise en charge de certains dispositifs.

<sup>13</sup> – Cette convention pourrait être discutée pour les opérateurs de l'État. Il pourrait être envisagé de rattacher dans certains cas la dépense au sous-secteur à l'origine du versement, ce qui nécessiterait d'apprécier au cas par cas la plus ou moins grande autonomie de gestion des opérateurs. Par souci de simplicité, cette option n'est pas explorée ici.

### Consolidation des dépenses publiques en 2009



Source : Insee, calculs DG Trésor

La consolidation permet donc d'avoir une vue cohérente sur une année de l'ensemble des sous-secteurs. Toutefois, pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le « périmètre » de la dépense homogène d'une année sur l'autre par sous-secteurs<sup>14</sup>. 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 2009 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2008.

Les retraitements concernent ainsi les transferts de compétence d'un sous-secteur à un autre (par exemple, la décentralisation de la gestion du RMI en 2004 ou la débudgétisation de l'investissement en faveur des transports par la création de l'AFITF) ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre (l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) a ainsi intégré en 2005 le secteur des administrations de sécurité sociale et a quitté celui des ODAC)<sup>15</sup>.

A 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

parent isolé (API) devient une charge pour les administrations locales alors qu'elle était auparavant à la charge de l'État. Cela constitue une extension de compétence pour les départements, charge qui est compensée côté recettes 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).

#### 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 qui reflète les poids respectifs de chacun des sous-secteurs dans la dépense totale, et où la somme des contributions est bien égale à l'évolution de l'ensemble. Cette partition montre que les organismes de sécurité sociale couvrent un peu moins de la moitié de la dépense publique, l'État près de 30 %, les APUL 20 % et les ODAC 6 %. Par ailleurs, la partition réduit sensiblement le niveau des dépenses de l'État, car ce dernier est la principale source des transferts vers les autres administrations publiques (cf. graphique sur la consolidation des finances publiques).

<sup>14</sup> – C'est cette opération, délicate, qui limite principalement la reconstitution de séries à champ constant remontant loin dans le passé.

<sup>15</sup> – 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'adossment du régime de retraite des électriciens et des gaziers.

### Parts respectives des différents sous-secteurs dans la dépense publique (2009)

	Comptabilité nationale		"Partition"	
	Md€	en %	Md€	en %
Dépenses APU	1 067,7		1 067,7	
ÉTAT	404,6	37,9	298,9	28,0
ODAC	74,1	6,9	65,6	6,1
APUL	228,5	21,4	220,3	20,6
ASSO	494,1	46,3	483,0	45,2
<b>Total sous-secteurs</b>	<b>1201,3</b>	<b>112,5</b>	<b>1 067,7</b>	<b>100,0</b>

Source : INSEE, calculs DG Trésor

**L'évolution en volume des dépenses publiques** peut être décomposée de manière à isoler la contribution de chacun des sous-secteurs à cette évolution. Sur la période récente, les administrations de sécurité sociale restent le premier contributeur à l'augmentation de la dépense publique. La part qui leur est imputable connaît un regain marqué en 2009

du fait de la crise économique et notamment de la dégradation du marché du travail. 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.

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

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Croissance de la dépense publique (en volume, en %)	3,8 %	2,3 %	2,2 %	2,6 %	1,6 %	2,7 %	1,0 %	3,7 %
Contribution de l'État	0,9	0,2	0,5	0,5	- 0,1	0,2	0,3	0,8
Contribution des ODAC	0,0	0,2	- 0,3	0,1	0,2	0,2	0,0	0,3
Contribution des APUL	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,9	0,1	0,5
Contribution des ASSO	1,9	1,3	1,3	1,1	0,7	1,2	0,5	2,1

Source : Insee, calculs DG Trésor

\* Les contributions de chaque sous-secteur sont calculées hors transferts entre APU et à champ constant glissant, obtenues en retraitant notamment l'intégration du FSPOEIE au CAS pensions en 2006, les nouvelles prestations induites par l'adossment IEG en 2005, et la sortie de la DCN du périmètre des APU en 2003.

### La contribution des administrations centrales

Après un point haut atteint en 2002, la croissance de la dépense de l'État en volume a été contenue, et les niveaux de dépenses votés en loi de finances initiale ont systématiquement été respectés entre 2003 et 2007<sup>16</sup>. Sur l'ensemble de cette période, la dépense budgétaire a évolué globalement au même rythme que les prix. La situation de l'année 2009 est exceptionnelle en raison des mesures rapides et importantes qui ont été prises en cours d'année pour faire face à la crise.

Cependant le champ de la dépense de l'État en comptabilité nationale est différent de celui de la dépense budgétaire, ce qui explique pourquoi, entre 2003 et 2008, la contribution de l'État à la dépense publique a été légèrement positive, de l'ordre d'un quart à un demi point :

- la participation de la France au budget européen (« 4<sup>ème</sup> 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 ;

<sup>16</sup> – Si le budget exécuté en 2008 a été supérieur de 4 Md€ à celui voté en loi de finances initiale pour 2008, notamment en raison de la hausse de l'indice des prix à la consommation qui a pesé sur le service de la dette, les dépenses de l'État ont néanmoins progressé à un rythme proche de l'inflation réalisée.

son dynamisme a pesé dans la contribution de l'État à l'augmentation de la dépense publique, notamment en 2003 et 2005 ;

- la croissance des cotisations sociales imputées<sup>17</sup>, liée principalement à l'évolution des dépenses de pensions des agents de l'État, correspondant à une convention d'écriture qui a une contrepartie du côté des recettes de l'État (donc neutre sur le solde), contribue mécaniquement à alourdir les dépenses publiques en comptabilité nationale ;
- enfin les remises de dette aux États étrangers et les charges d'intérêts courus non échus sont considérées comme des dépenses en comptabilité nationale.

Concernant les ODAC, leur contribution à l'évolution de la dépense publique sur la période 2002-2008 est légèrement positive, à l'exception de 2004 qui avait été marquée par la forte baisse des subventions versées par le CNASEA au titre des contrats aidés<sup>18</sup>. En 2009, la contribution positive des ODAC est plus forte que les années antérieures et s'explique notamment par la mise en œuvre du plan de relance ainsi que la mise en place du revenu de solidarité active (via le fonds national des solidarités actives – FNSA).

### La contribution des administrations locales

Après une évolution soutenue sur la période 2002-2007, la contribution des collectivités territoriales à la dynamique de la dépense publique est plus faible en 2008 et 2009. Cette pause, observée depuis deux 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 quatre 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)<sup>19</sup>, décentralisation du RMI désormais remplacé par le RSA depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009 ;

- le cycle électoral communal : une certaine atonie des dépenses locales d'investissement marque l'année des élections municipales et la suivante, ce qui explique qu'en 2008 et 2009 les dépenses d'investissement croissent peu, pesant pour 0,1 point en 2008 et en 2009 dans la baisse de la contribution des APUL au dynamisme de la dépense publique. Les exécutifs locaux commencent ensuite à mettre en œuvre les projets de leurs mandats. Le pic de dépenses est 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 devrait toutefois se révéler moins dynamique 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 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. Cette progression n'est cependant pas intégralement retranscrite dans la contribution des APUL à la dépense publique présentée plus haut, car les dépenses liées à la décentralisation d'une partie des personnels de l'éducation et de l'équipement ont été rattachées à la dépense de l'État (cf. *infra*), afin de raisonner à périmètre constant l'année du transfert ;
- enfin, comme les administrations locales peuvent s'endetter afin de financer leurs investissements, les charges d'intérêt pèsent sur leur dépense des APUL. 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, du fait de la baisse des taux d'intérêt, les charges d'intérêt diminuent nettement et contribuent à hauteur de -0,1 point à la croissance de la dépense des administrations publiques en volume.

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

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

19 – 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.

## 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 2002-2009.

La contribution des dépenses d'assurance-vieillesse a été très dynamique, notamment à partir de 2004, en lien avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby-boom* et la mise en œuvre des mesures nouvelles favorisant les départs anticipés. Après 2004, les dépenses de vieillesse-survie ont en moyenne contribué pour 0,6 point sur la croissance de la dépense publique totale.

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 2004 et 2007), à l'inverse en période de crise les dépenses de prestations sont élevées (par exemple en 2002, 2003 et 2009). Les dépenses d'assurance-chômage ont fortement contribué (un quart de point) en 2002 et 2003 à la croissance de

la dépense publique. À l'inverse, la baisse du chômage entre 2006 et 2008 avait contribué à la baisse de la croissance de la dépense publique. En 2009, 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 très variable d'une année sur l'autre. Elle avait été particulièrement élevée en 2002 et 2003, en raison des revalorisations tarifaires, puis avait fléchi à partir de 2004, atteignant un point bas en 2006, en lien notamment avec les dispositions du « Plan médicament ». Les dépenses suivies dans le cadre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2009 ont crû de 3,5 % en valeur. Après un ralentissement des dépenses de santé en 2008<sup>20</sup>, ces dépenses contribuent en 2009 à hauteur de 0,4 point à la croissance en volume de la dépense des ASSO.

Les effets de la réduction du temps de travail à l'hôpital ainsi que la mise en œuvre du plan « Hôpital 2007 » constituent les facteurs explicatifs résiduels de la hausse des dépenses sociales sur la période 2002-2005.

### Retour sur la prévision 2009<sup>21</sup> d'évolution des dépenses publiques

Le rapport économique, social et financier joint en annexe au projet de loi de finances pour 2010 anticipait, pour l'année 2009, une évolution des dépenses publiques en volume égale à 4,1 %. Lors de la publication par l'INSEE du compte provisoire 2009 en mai 2010, cette évolution s'est établie à un niveau inférieur, soit à 3,7 %.

#### Comparaison entre le PLF 2010 et le compte provisoire 2009

	Prévision du PLF 2010	Données réalisées
Évolution en volume de la dépense publique	4,1	3,7

Les dépenses publiques ont au total progressé en volume en 2009 de 0,4 point moins vite qu'anticipé au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2010. Cet écart s'explique d'abord par la sous-exécution des crédits budgétaires (d'un montant un peu supérieur au milliard d'euros) du plan de relance qui ont été reportés en 2010. Par ailleurs, la plus faible charge d'intérêt qu'anticipé a permis le remboursement par l'État d'une partie de la dette contractée vis-à-vis de la sécurité sociale (2 Md€). Ce remboursement est financé par une dépense budgétaire sous la norme de dépenses de l'État et, en tant que transfert consolidé entre administrations publiques, conduit à une moindre croissance de la dépense en 2009. Enfin, le cycle d'investissement local (y compris achats de terrains) a été plus marqué que prévu avec un repli de l'investissement local.

<sup>20</sup> – Sous l'effet notamment de l'introduction de franchises médicales.

<sup>21</sup> – 2009 est l'année la plus récente pour laquelle un compte provisoire de l'ensemble des administrations publiques est publié par l'Insee.

## Les déterminants économiques et sociaux de la dépense publique

### Des facteurs spontanés d'évolution de la dépense

A court terme, la conjoncture économique influence sensiblement plus le niveau des recettes publiques que celui des dépenses. Les bases sur lesquelles sont assises les recettes sont en effet étroitement 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 décade des dépenses de RMI/RSA est plus lente que celle des dépenses de chômage.

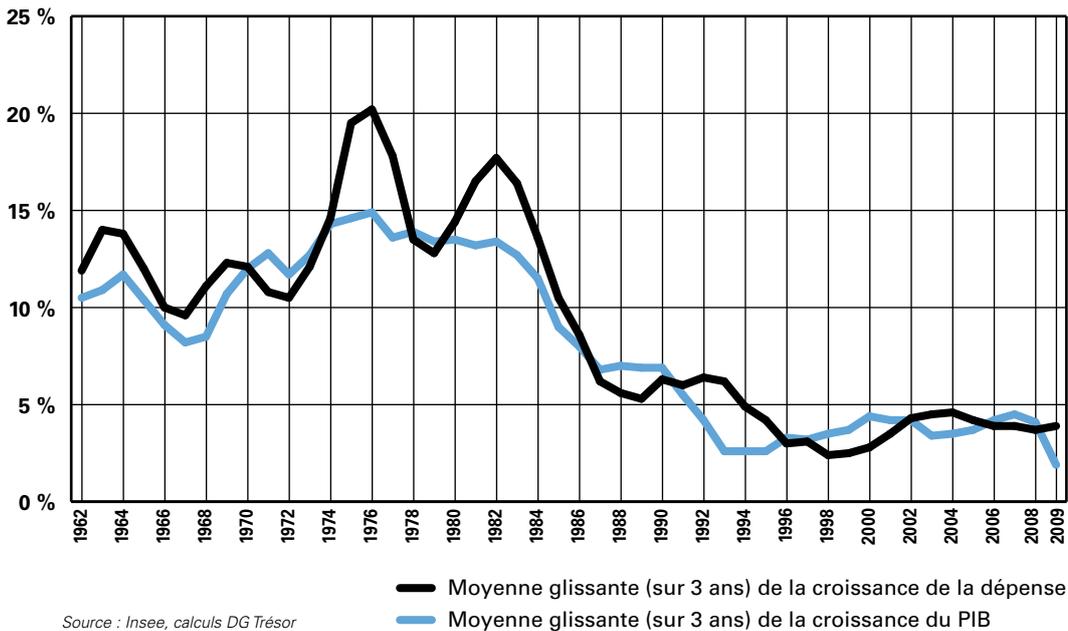
D'autres dépenses sous conditions de ressources (allocations logement par exemple) sont aussi affectées par l'activité avec retard (environ une année) dans la mesure où elles

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 tendu 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.

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



Note : la moyenne glissante est réalisée sur l'année en cours et les deux années passées (N+N-1+N-2)/3.

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'ajouter aux dépenses existantes de façon pérenne.

Le lien entre croissance du PIB et fourniture de services publics peut s'interpréter de différentes façons. Si l'activité du pays croît rapidement, il est logique que les dépenses d'investissement augmentent aussi à un rythme comparable dans la mesure où les besoins en matière d'infrastructures publiques (routes, ports, aéroports, etc.) sont liés au développement économique du pays. Il est aussi difficile de ne pas indexer à moyen terme la valeur des dépenses de fonctionnement sur l'inflation<sup>22</sup>.

### Des facteurs structurels

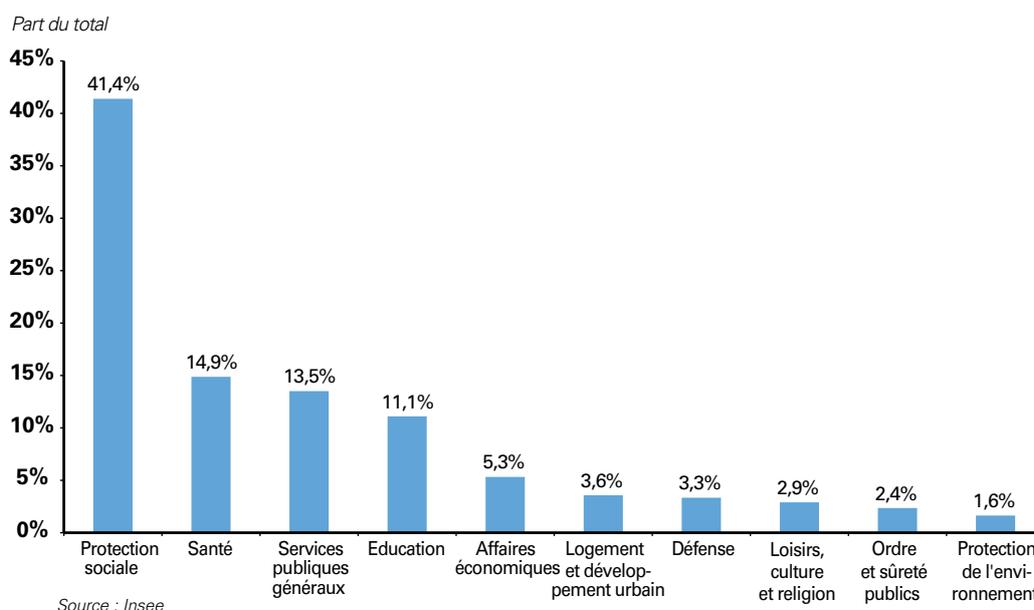
À plus long terme, les dépenses publiques sont influencées par des facteurs structurels. L'évolution des structures économiques, et surtout démographiques (cf. zoom 1 *les dépenses de retraites*), a un effet sur le niveau des dépenses et sur leur composition.

La ventilation des dépenses publiques par fonction – nomenclature internationale dite CFAP<sup>23</sup> pour « classification des fonctions des administrations publiques » – permet de répartir la dépense publique par politique publique, abstraction faite des catégorisations traditionnelles de la comptabilité nationale (par acteurs, sous-secteurs des administrations publiques ou par nature de flux).

La classification de premier niveau comprend dix fonctions, elles-mêmes ventilées en sous-fonctions. C'est dorénavant à ce deuxième niveau que progresse la collecte d'information au niveau international : l'étude de la dépense par sous-fonctions permet en effet d'isoler la dépense selon des thématiques transversales, 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 l'an passé le deuxième niveau de cette classification pour les fonctions « protection sociale » et « santé » qui représentent plus de 55 % de la dépense publique.

Ventilation de la dépense publique par fonction (France, 2008)



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

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

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<sup>24</sup> ; 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<sup>25</sup> (fonctions « protection sociale » et « santé »), premier poste de dépense publique en France, a augmenté de 3,4 points entre 1995 et 2008. En 2008, cette dépense représente 56,3 % de la dépense publique totale pour un montant de 578 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 2 *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 3<sup>ème</sup> poste de dépense, après la fonction « services publics généraux », avec 11,1 % 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.

## Des préférences nationales

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

À niveau de richesse par tête comparable, les différences de niveau de dépense publique dans les pays de l'OCDE traduisent surtout des arbitrages politiques entre dépenses socialisées et dépenses privées, même si l'efficacité des dépenses peut aussi jouer un rôle. Le poids des dépenses publiques dans le PIB en 2009 varie ainsi de 33,7 % du PIB pour la Suisse à 58,6 % pour le Danemark, soit un écart de 25 points de PIB.

Ces écarts reflètent essentiellement les préférences collectives de chaque nation en termes de socialisation des besoins et de biens publics. La dépense en matière de santé est plus élevée aux États-Unis que dans les grands pays de l'Union européenne (16 % du PIB contre environ 11 % en France, 10,5 % en Allemagne, 9,1 % en Italie, et 8,7 % au Royaume-Uni<sup>26</sup>), 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. Les comparaisons internationales doivent donc être menées avec prudence puisque le poids d'une catégorie de dépense peut varier fortement en fonction de son plus ou moins grand niveau de prise en charge par la puissance publique.

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 par exemple historiquement plus important en France qu'en Allemagne. Cet écart, qui atteint 9,1 points de PIB en 2008 peut notamment être relié :

24 – 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 ».

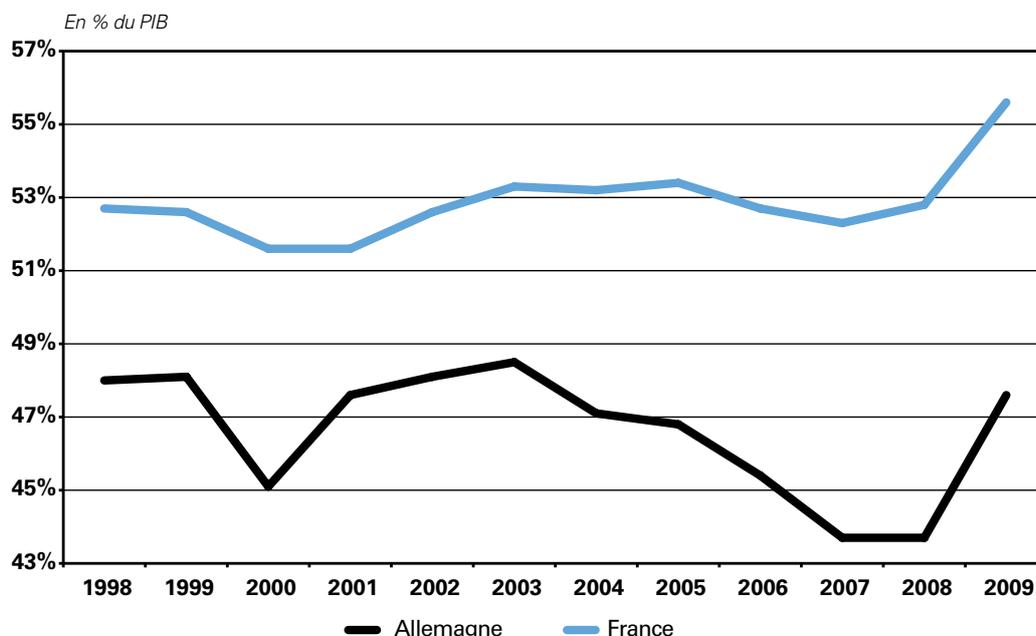
25 – La couverture des risques sociaux est une notion plus large que celle de prestations sociales et inclut notamment le coût des structures qui en sont chargées.

26 – Source : données OCDE, 2008.

- aux dépenses de défense, qui représentent en France 1 point de PIB de plus qu'en Allemagne ;
- aux dépenses d'investissement des administrations publiques – notamment

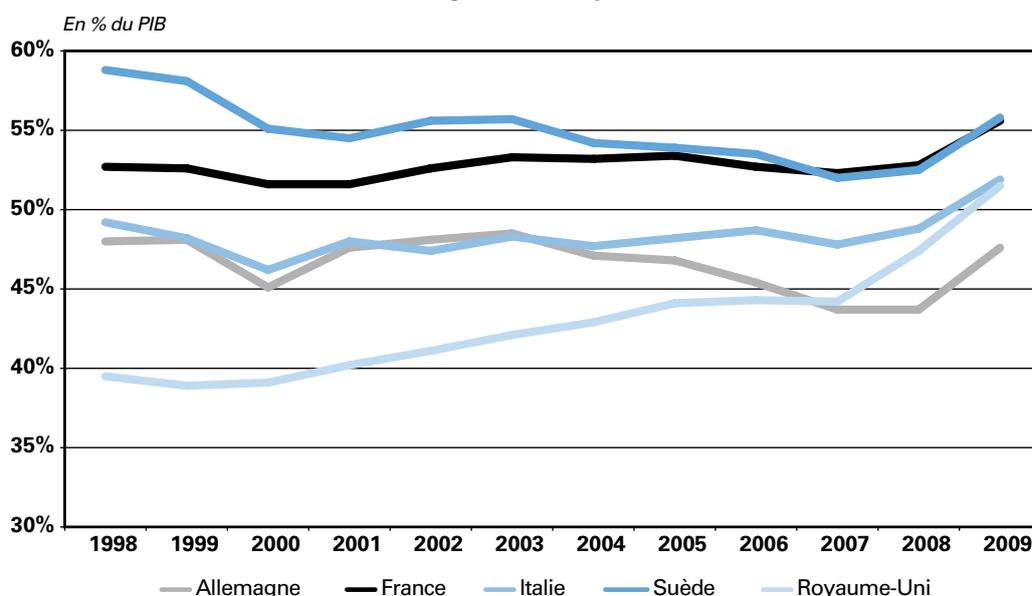
- en matière de logement – qui sont supérieures en France d'environ 1 point ;
- aux dépenses de personnel (13,3 points de PIB en France en 2005 contre 7,5 points en Allemagne)<sup>27</sup>.

### 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 et au Royaume-Uni



Source : Eurostat

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

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 publiques dans le PIB entre 2003 et 2008. A 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 de dépense est déjà perceptible en 2008, pour le Royaume-Uni notamment. Cette augmentation est généralisée en 2009. Le ratio de dépense publique 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.

Les comparaisons par fonction de dépense au sein des 27 États membres de l’Union font apparaître le poids important de la dépense

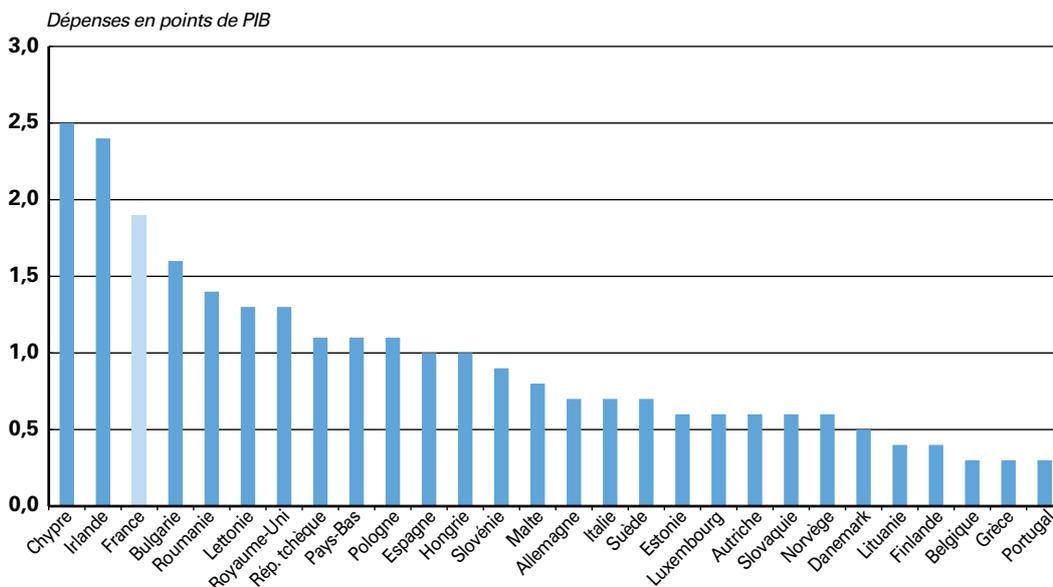
publique en France dans la plupart des fonctions du COFOG<sup>28</sup>.

Ainsi, l’importance des dépenses de protection sociale en France témoigne d’un choix de société : celui d’une forte socialisation de ce type de dépenses. La situation française rappelle à cet égard celle des pays du « modèle nordique ». Toutefois, dans ces pays, les dépenses publiques de protection sociale accusent actuellement une nette baisse en points de PIB : 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.

Le niveau des dépenses de défense en France reflète essentiellement 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 nous précèdent ou nous suivent sont généralement – contrairement à la France – caractérisés par un phénomène de rattrapage.

**Positionnement de la France dans l’UE en 2008  
fonction « Logements et équipements collectifs »**



Source : Eurostat

28 – 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.

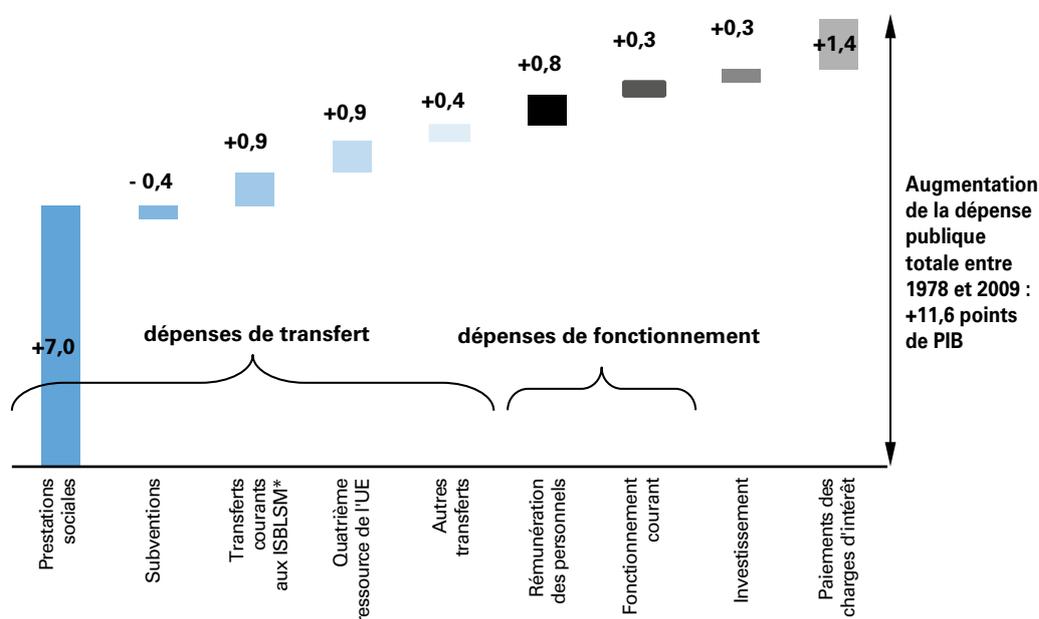
## 2 – La dépense publique par nature et les leviers d'action

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.

**Augmentation entre 1978 et 2009 des dépenses publiques par nature (en points de PIB)**



Source : Insee

\*ISBLSM : institutions sans but lucratif au service des ménages<sup>29</sup>.

De 1978 à 2009, on observe une augmentation des dépenses publiques de 11,6 % points de PIB. Cette augmentation est principalement

expliquée par la progression des dépenses de transferts qui augmentent de 8,8 points de PIB sur la période.

29 – 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.

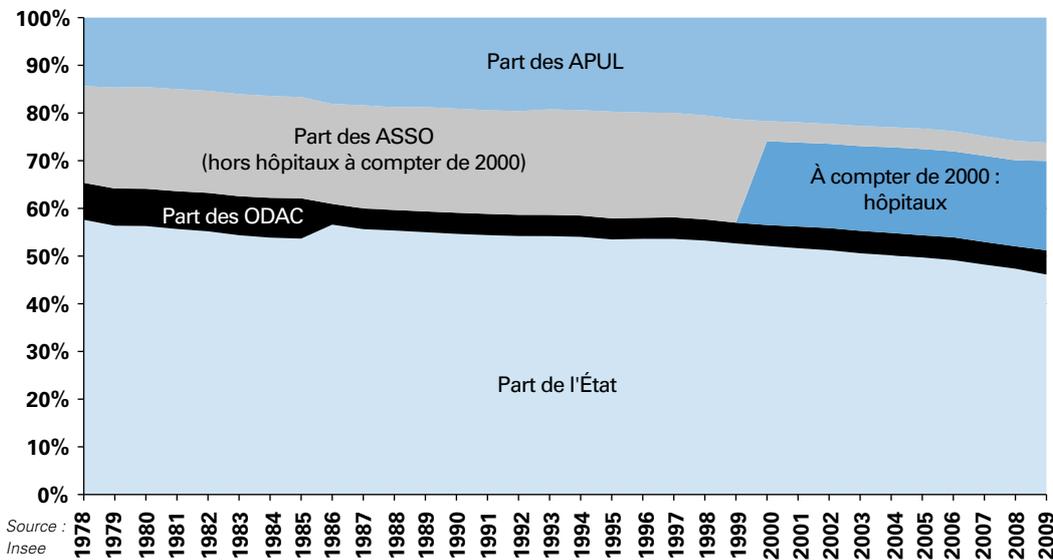
## Les dépenses de fonctionnement

**Les dépenses de fonctionnement (rémunérations plus fonctionnement courant) représentent en 2009 plus d'un tiers (34,4 %) 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 légèrement (19,3 % en 2009 contre 18,1 % en 1978) sous l'effet de la hausse des dépenses de rémunération (passées de 12,5 % à 13,3 % du PIB sur la même période).

Cette hausse des dépenses de rémunération est surtout imputable au dynamisme de l'emploi public depuis le début des années 1980.

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



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. Ainsi, à la fin 2010 près de 130 000 agents de l'État auront été transférés depuis 2006, date des premiers transferts dans le cadre de l'acte II de la décentralisation. 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 efficacité 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 homologues 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

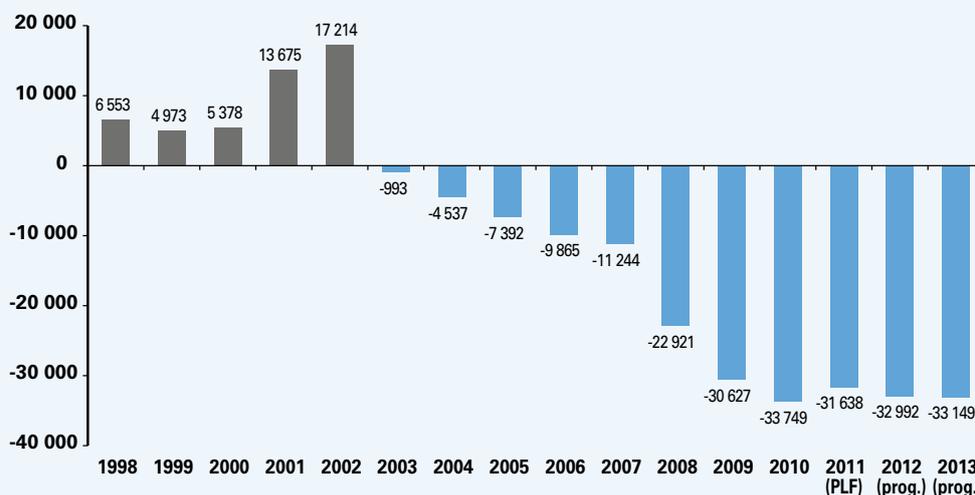
Les dépenses de personnel de l'État comprennent à la fois les rémunérations d'activité (traitements, indemnités, primes ministérielles et interministérielles), les cotisations et contributions sociales (hors cotisations de l'État employeur) et diverses prestations sociales et allocations.

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 en ETP en lois de finances (budget de l'État) de 1998 à 2010, PLF 2011 et programmation triennale 2011-2013**



Source : Direction du Budget

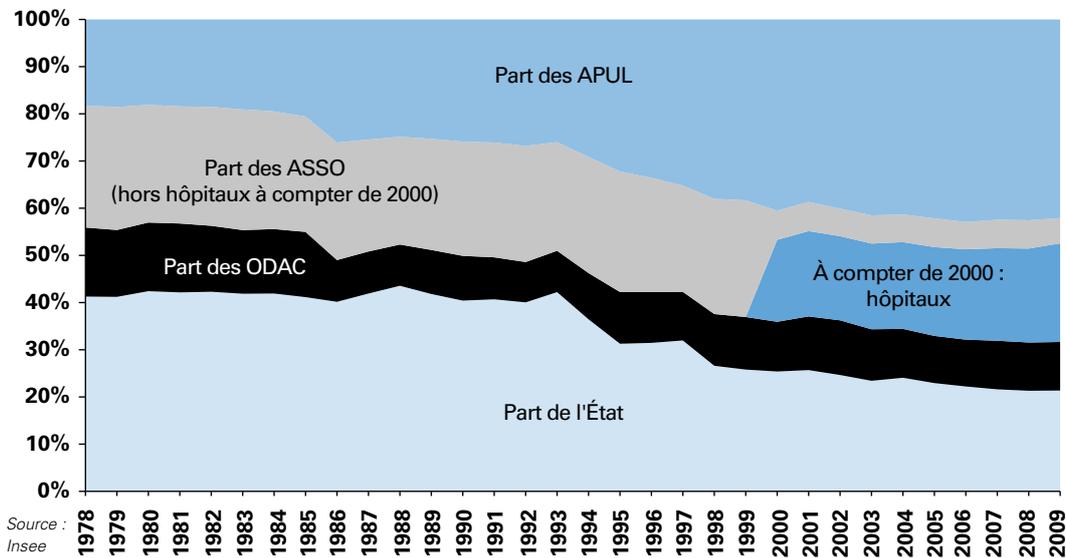
Ainsi, dans le cadre du PLF 2011, la suppression de 30 396 « équivalents temps plein travaillés » correspond, en termes d'« équivalents temps plein », à la **suppression de 31 638 postes de fonctionnaires** (en incluant les effectifs financés sur les budgets annexes). Les suppressions d'emplois prévues dans le PLF 2011 correspondent au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. 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, compte tenu notamment de la forte croissance de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) en 2008 et 2009. Pour 2012 et 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...). Près de 3 Md€ d'économies liées au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sont ainsi prévus au cours de la période 2011-2013. Ces non-remplacements s'accompagnent, comme lors du premier budget triennal, d'un retour aux fonctionnaires à hauteur de 50 % des économies induites.

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



Les dépenses de fonctionnement courant (soit les dépenses de fonctionnement hors rémunération) correspondent pour près de 95% 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 pour produire le même service – ou un service meilleur – avec des moyens financiers inférieurs. Plusieurs leviers sont disponibles :

- **optimiser l'utilisation des moyens en fonction des besoins** : il s'agit par exemple d'optimiser la répartition des hôpitaux sur le territoire, ou celle des forces de sécurité. La suppression des doublons administratifs, 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

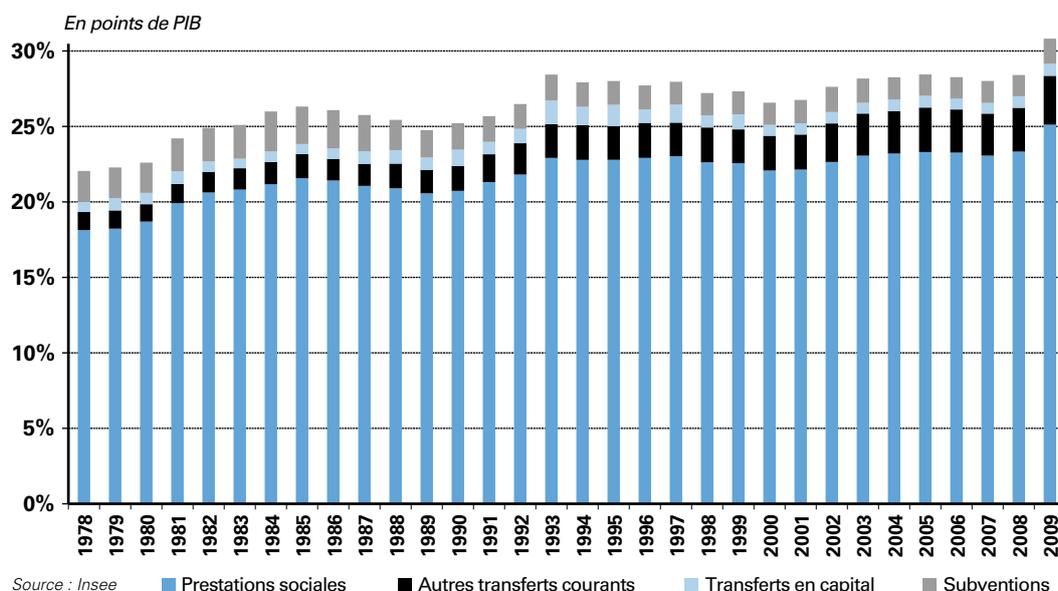
matière de logistique et de systèmes d'information. Par ailleurs, le développement de la dématérialisation et de l'automatisation de tâches administratives (par exemple, les démarches fiscales en ligne) montre qu'il est possible de fournir un meilleur service au citoyen à moindre coût ;

- **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<sup>30</sup>. 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 % de la dépense publique** (soit 587,7 Md€ en 2009). Ces transferts sont composés à 81,5 % de prestations sociales<sup>31</sup>. Le reste se décompose en transferts courants (10,5 %), subventions (5,4 %) et transferts en capital (2,6 %).

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



30 – 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.

31 – 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.

Pour l'essentiel, cette hausse des prestations et autres transferts des administrations publiques reflète celle des prestations sociales, dont 79 % sont versées par les administrations de sécurité sociale et 13 % par 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...).

Les **transferts courants** comprennent notamment :

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

Les **transferts en capital** sont :

- soit des aides à l'investissement, c'est-à-dire des transferts à des unités institutionnelles pour leur permettre d'acquérir des actifs fixes (bâtiments, terrains, matériels d'équipement 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 6,3 points de PIB entre 1979 et 2008 passant de 22,1 à 28,4 points et ont connu une nouvelle hausse en 2009 où elles se montent à 30,8 points de PIB.

Sur la période 2000-2009, les transferts hors prestations (subventions, transferts courants et transferts en capital) ont connu une croissance nettement plus dynamique (+44 Md€ soit une évolution de +68 %) que les prestations (+50 %) et que l'ensemble de la dépense publique qui progressait sur la même période de 43 % (+323 Md€).

## Leviers

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

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

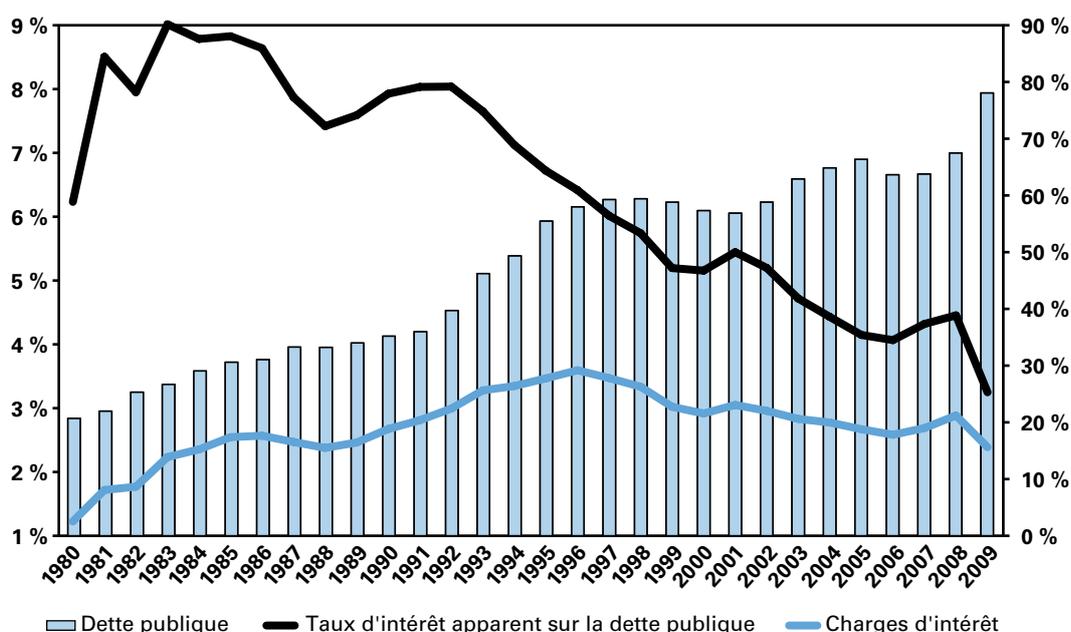
Compte tenu de leur part dans les dépenses publiques, il paraît inévitable de maîtriser la dynamique des dépenses de transfert si l'on souhaite réduire de façon durable le poids des dépenses publiques dans la richesse nationale, ce qui est l'objectif du Gouvernement.

### Les charges d'intérêt

En 2009, les charges d'intérêt de la dette de l'ensemble des administrations publiques ont atteint 45,6 Md€, soit un montant proche de celui du produit net de l'impôt sur le revenu<sup>32</sup>. 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 2009, contre 1,2 point de PIB en 1980.

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 en-dessous des 2,5 points de PIB.

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



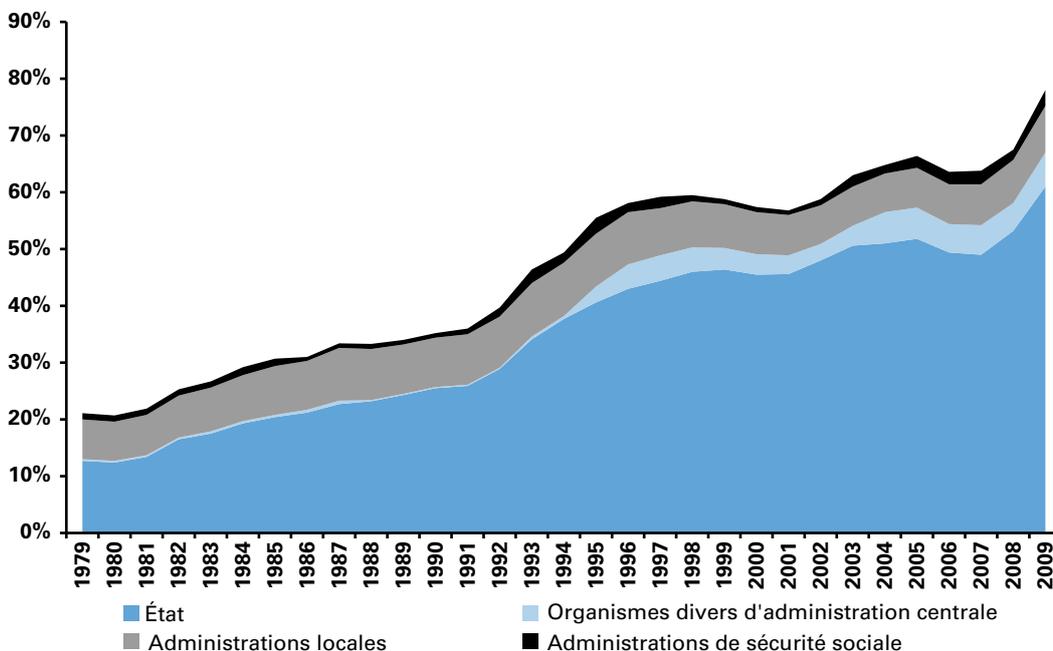
Source : Insee, Calculs DG Trésor

32 - 46,7 Md€.

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, en lien avec 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 2009 (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.

La croissance de la dette publique, dont le poids dans le PIB a plus que triplé en moins de 30 ans, 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 mouvement de désendettement amorcé au milieu des années 90 s'est toutefois interrompu en 2002. La part d'endettement supportée par les administrations de sécurité sociale est restée limitée, à 1,5 point en moyenne, ce qui s'explique en partie par le transfert d'une partie de la dette sociale à la Cades. Cette dernière étant classée en ODAC, sa création explique l'augmentation de la dette des ODAC à partir de 1995.

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



Source : Insee

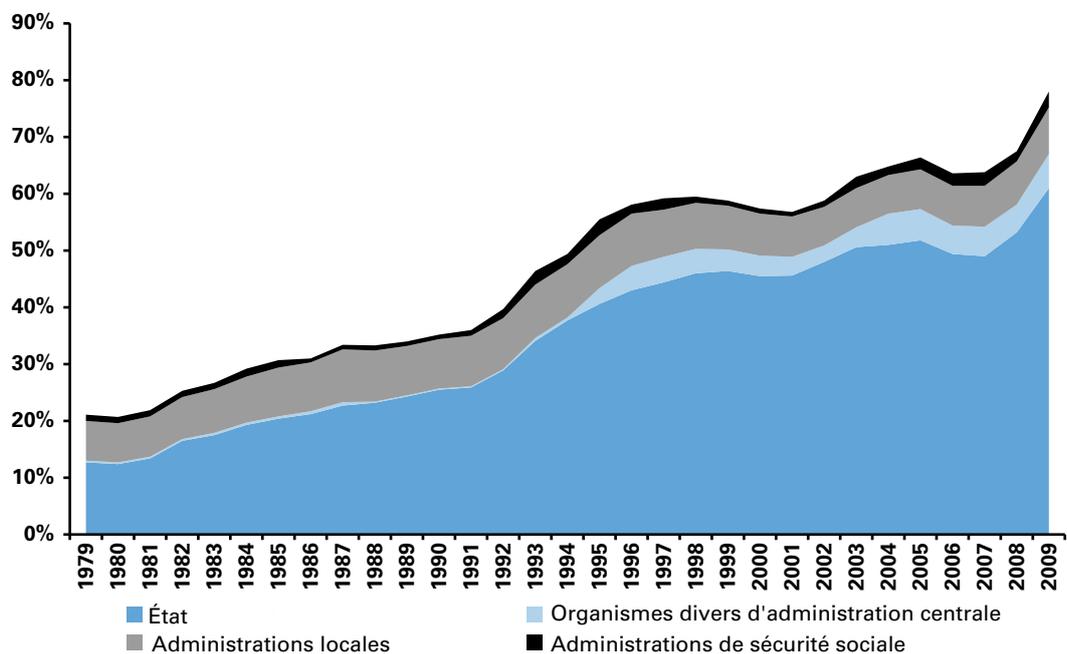
## Leviers

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<sup>33</sup>, 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 maî-

trise 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 au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, 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<sup>34</sup>.

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



Source : Insee

33 – 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), qui est un ODAC. Les collectivités territoriales gèrent par ailleurs leur propre dette.

34 – 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 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  $t \approx - Dette_{t-1} \times$  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 ou 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 le régime.

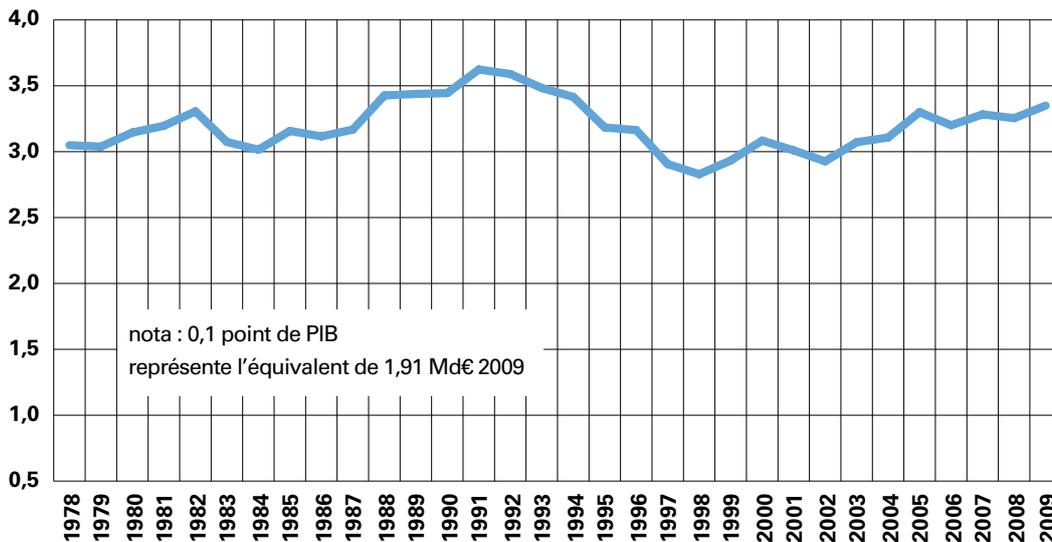
Ainsi, l'ACOSS se finance à des taux de court terme. La CADES, quant à elle, émet sur les marchés financiers à des maturités plus variables, pouvant dépasser dix années, et rembourse ces emprunts sur une durée limitée grâce au produit des ressources fiscales qui lui sont affectées.

Une reprise de dette sociale par la CADES conduit donc à refinancer à long terme un déficit que l'ACOSS refinançait à court terme. Un transfert de dette de l'ACOSS à la CADES se traduit dans les comptes de résultat des entités par un allègement 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.

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

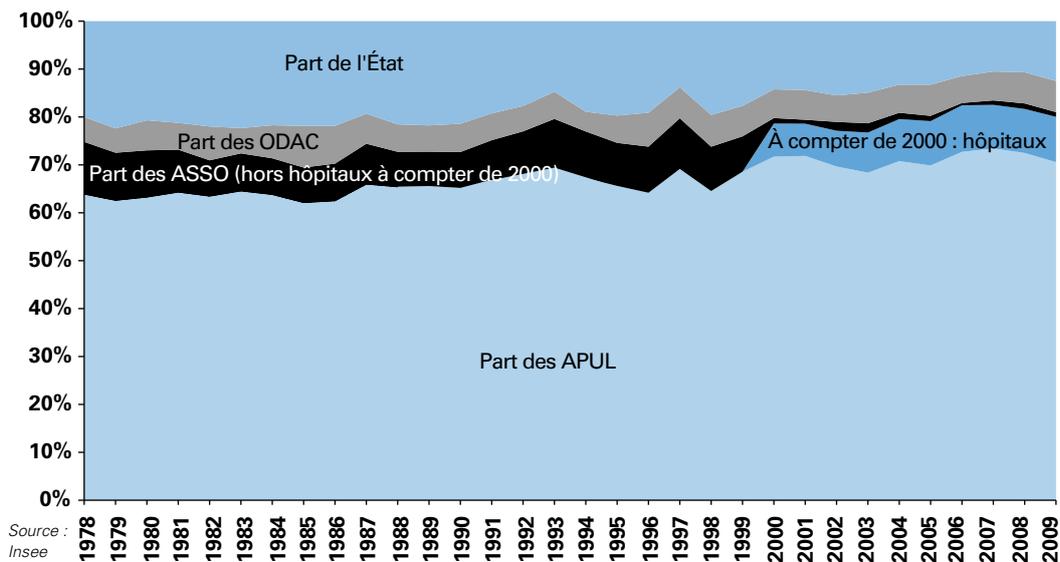


Source : Insee

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. L'in-

vestissement 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



### 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<sup>35</sup> 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.

35 – Une dépense est dite rigide si elle est 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<sup>36</sup>

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 doit préparer la France aux enjeux de demain en investissant 35 milliards d'euros dans l'enseignement supérieur, la formation, la recherche, les filières industrielles et les PME, le développement durable et le numérique.

Au vu des conventions signées, les 35 milliards d'euros sont répartis de la manière suivante : subventions (29 %), dotations non consommables<sup>37</sup> (43 %), prises de participation (10 %), avances remboursables (8 %) et prêts (10%).

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 milliards d'euros.

Ce programme 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<sup>38</sup> qui constitue un avantage stratégique dans un environnement de concurrence internationale. Il existe clairement un lien entre la productivité d'une économie et l'effort consacré à l'enseignement supérieur, ainsi que la gouvernance de ce dernier.

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

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 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 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) ;
- le comité de surveillance qui évaluera la démarche et suivra son exécution.

<sup>36</sup> – 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 2011 concernant l'impact budgétaire des investissements d'avenir en comptabilité nationale.

<sup>37</sup> – C'est-à-dire que seuls les intérêts des dotations déposées au Trésor sont versés et décaissés par les opérateurs.

<sup>38</sup> – La proportion de diplômés du supérieur au sein de la population âgée de 25 à 65 ans en France est plus faible que dans les pays anglo-saxons et les pays scandinaves. L'effort financier dans le domaine de l'enseignement supérieur n'est en France que de 1,3% du PIB contre 2,8% dans les pays anglo-saxons et 2,0 % dans les pays scandinaves.

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

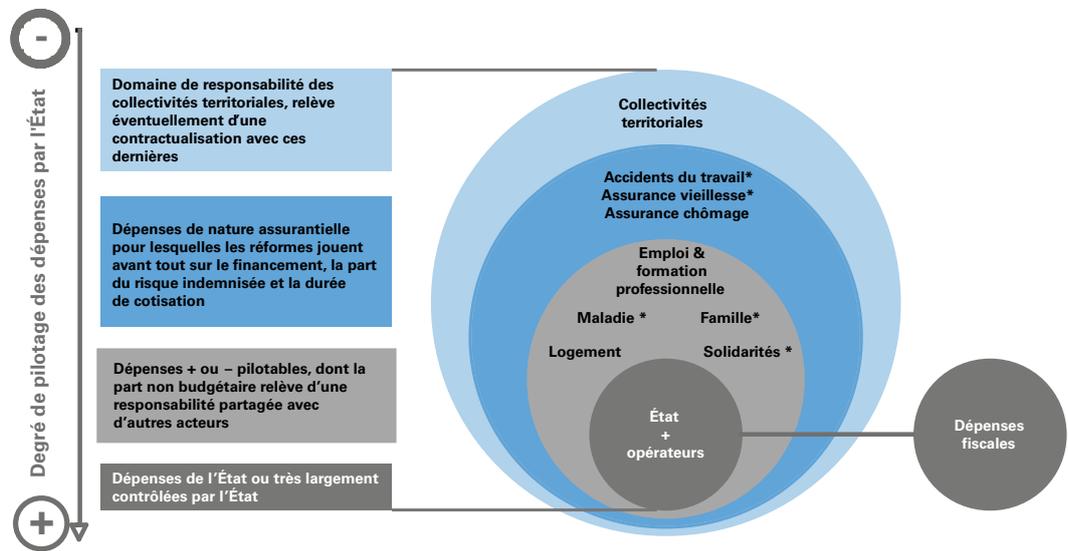
La présentation de la dépense publique par type d’administration et la capacité à maîtriser son évolution appellent trois constats préalables :

- 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.



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

Source : Direction du Budget

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<sup>39</sup>. 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 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<sup>40</sup>. 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*).

Dans le même esprit, les dépenses d'assurance maladie sont encadrées par un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), voté chaque année par le Parlement. La réforme de l'assurance maladie inscrite dans la loi du 13 août 2004 a institué un comité d'alerte chargé de notifier au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie tout risque sérieux de dépassement de l'ONDAM.

Le groupe de travail, mis en place à l'issue de la première réunion de la conférence nationale sur le déficit le 28 janvier 2010 et présidé

par M. Raoul Briet a été chargé, d'une part, de réfléchir à de nouveaux outils de suivi de la dépense permettant de disposer le plus tôt possible en cours d'année d'informations fiables sur les risques de dépassement de l'ONDAM et, d'autre part, de proposer des mécanismes capables de corriger l'évolution de la dépense en cours d'année de façon efficace, lorsque celle-ci est plus dynamique que prévu. Les préconisations du groupe de travail présidé par M. Raoul Briet ont été validées lors de la deuxième session de la conférence nationale sur le déficit. Certaines dispositions sont déjà mises en œuvre, d'autres font l'objet d'articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 ou du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>41</sup>.

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 objectifs d'évolution des dépenses de 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) ;

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

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

41 – Pour une présentation détaillée des mesures adoptées suite aux préconisations du groupe Briet, se reporter au rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

– 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 figure 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 vise également à préfigurer une telle « loi-cadre » en matière de trajectoire impérative de dépenses ou d'effort en recettes.

### **Les politiques publiques mobilisent souvent plusieurs administrations**

L'État est la seule collectivité publique qui 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.

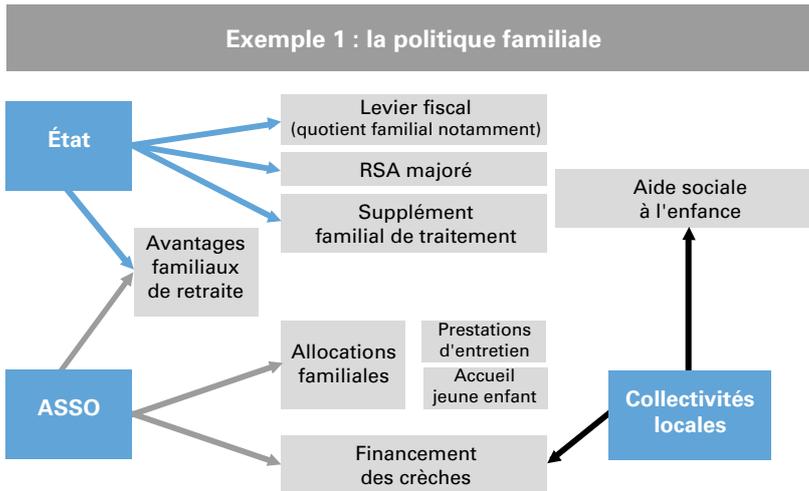
À titre d'exemple, s'agissant de la politique de la famille, qui a pour objectifs de compenser les charges de famille (redistribution horizontale), d'aider les familles vulnérables (redistribution verticale) et de favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle :

- 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

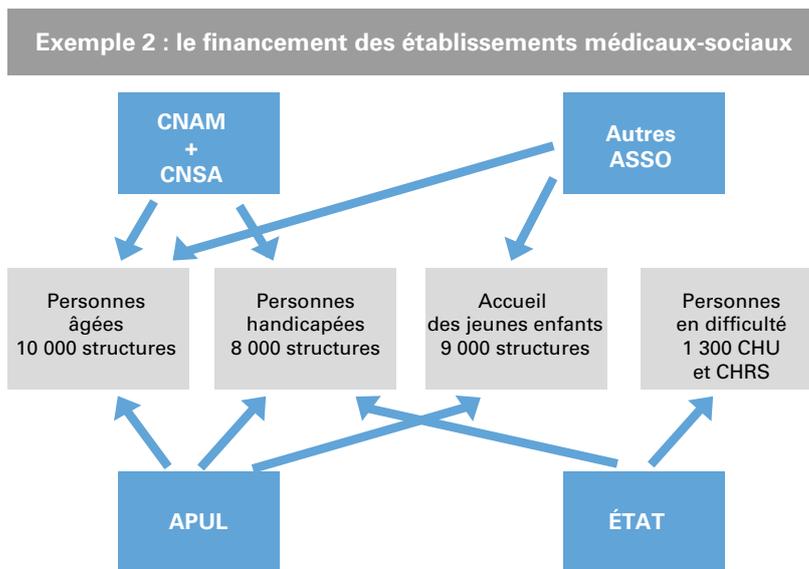
enfant – PAJE) versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) ; ils financent également les aides au logement destinées aux familles ;

- 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.



Source : Direction du Budget



Source : Direction du Budget

**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) du 30 juin 2010 a en effet décidé 150 nouvelles mesures de modernisation dans le cadre de la deuxième vague de RGPP. Les nouvelles réformes ainsi actées prolongent l'élan de modernisation et l'effort de maîtrise de la dépenses publique porté depuis trois ans par la RGPP, contribuant aux

objectifs généraux fixés par le budget triennal 2011-2013 (norme « zéro valeur hors dettes et pensions »).

Cet effort se traduit tout d'abord sur les dépenses 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 -31.600 ETP en 2011, -33.000 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 trois 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 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 trois ans. 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 réformes 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) ;

- 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 (baisse de 10 % des dépenses à horizon 2013) en fournissant plusieurs pistes de réformes ou orientations générales qui permettent d'engager un réexamen systématique de ces dispositifs : 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, ne représentent que 28 % de la dépense publique totale en 2009 après consolidation.

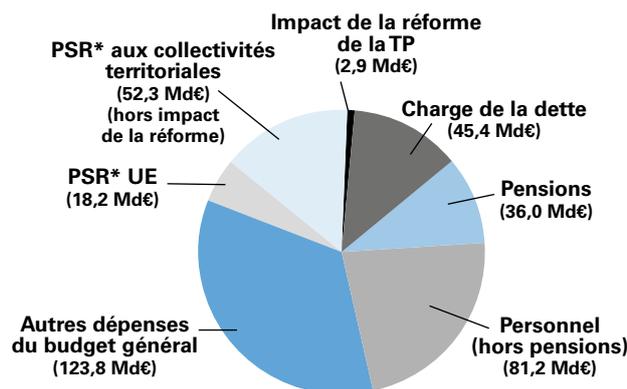
Les dépenses de l'État sont autorisées par le Parlement chaque année par le vote de la loi de finances. Les crédits autorisés pour l'année sont, sauf exception<sup>42</sup>, limitatifs :

42 - Il s'agit des crédits évaluatifs, avec notamment : charges de la dette (45,4 Md€ en PLF 2011), incluses dans les 359,8 Md€ de la dépense prise en compte sur le périmètre de la norme élargie (budget général et prélèvements sur recettes) et remboursements et dégrèvements d'impôts (82,2 Md€) - hors périmètre pris en compte dans la norme de dépense.

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 2011 en Md€<sup>43</sup>



(\*) Prélèvements sur recettes

Source : Direction du Budget

Les dépenses nettes du budget général de l'État (hors remboursements et dégrèvements, liés au volet « recettes » du budget même s'ils font juridiquement l'objet de crédits budgétaires), présentées par nature dans le graphique ci-dessus, s'élèvent, en projet de loi de finances pour 2011, à 286,4 Md€ et 359,8 Md€ en incluant les prélèvements sur recettes opérés au profit des collectivités territoriales (55,2 Md€), et de l'Union européenne (18,2 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 dépenses héritées des choix passés (81,4 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 l'actuelle réforme des retraites en cours d'examen au Parlement, pour ce qui concerne les pensions, peuvent permettre de les infléchir.

La description de **la charge d'intérêt de la dette** fait l'objet d'un paragraphe spécifique pour l'ensemble des administrations publiques dans la deuxième partie du rapport (cf. *supra*).

**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

43 – Dépenses à périmètre courant 2011, y compris coût de la réforme de la taxe professionnelle.

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 2011 : les charges de pensions progresseront, à périmètre constant, de près de 1,6 milliard d'euros par rapport à la LFI 2010 (soit une progression de 3,5 %). Cette prévision tient compte, s'agissant des effectifs, et avant prise en compte du rendez-vous 2010 évoqué ci-après, des comportements de départs observés en 2009 et sur le premier semestre 2010, qui se caractérisent par des flux de départs inférieurs à 2008. Au total, environ 81 000 fonctionnaires et militaires devraient partir en retraite en 2011.

Cette prévision est cependant soumise aux aléas comportementaux des agents du fait de l'impact de la réforme des retraites de 2010. Cette dernière, examinée à l'automne 2010 par le Parlement, décline pour le régime de l'État des mesures transversales à l'ensemble des régimes, tel le relèvement progressif de l'âge légal de départ en retraite à 62 ans et de l'âge d'annulation de la décote à 67 ans. Elle retient également des mesures de convergence avec les régimes de droit commun, en ce qui concerne les modalités de calcul du minimum garanti ou des retenues pour pension. Elle prévoit enfin la mise en extinction progressive du départ anticipé des fonctionnaires parents de 3 enfants ayant accompli 15 années de carrière. Ces mesures se traduiront par une économie nette globale de près de 200 M€ en 2011.

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

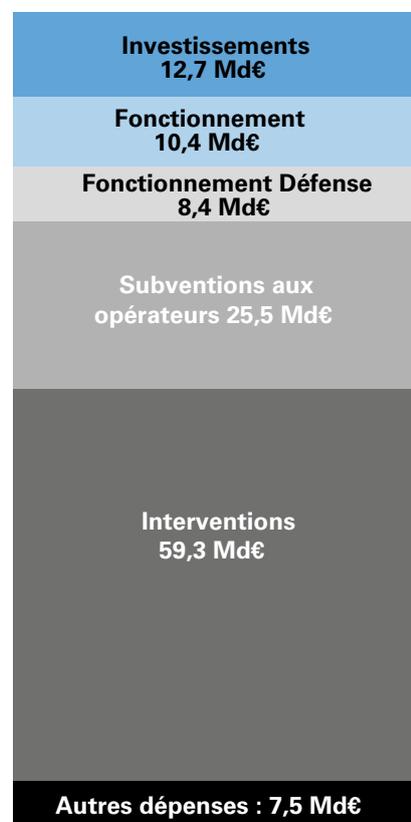
### Les dépenses de personnel (81,2 Md€, hors pensions)

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 (123,8 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.



Source : Direction du Budget

### • Les interventions de l'État (59,3 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

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 37,6 Md€ en LFI 2010 sont, à périmètre constant, quasiment stabilisées au PLF 2011.

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 – 6,9 Md€), revenu de solidarité active (RSA). La subvention de l'État au fonds national des solidarités actives (FNSA), qui finance le RSA depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, date de l'entrée en vigueur du dispositif, s'élèvera en 2011 à 0,7 Md€. On

peut citer également les aides au logement (APL et ALS – 5,3 Md€), les prestations versées aux anciens combattants (3,1 Md€), les subventions aux régimes sociaux et de retraite (6 Md€), les bourses scolaires (1,0 Md€) et universitaires (1,4 Md€), les exonérations de charges sociales spécifiques à des secteurs géographiques, au profit d'entreprises ou d'autres structures collectives, compensées par l'État à la sécurité sociale (1,6 Md€), les primes d'épargne logement versées par l'État (1,1 Md€), les subventions de l'État au fonds de solidarité (1,6 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 discrétionnaires

Ces dépenses présentent un caractère discrétionnaire plus affirmé, permettant un pilotage annuel plus aisé. La méthode consistant à fixer a priori un objectif de réduction de la dépense est ici pertinente. 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 21,9 Md€ en LFI 2010, et la mise en œuvre de réformes ambitieuses conduisent à retenir pour celles-ci une programmation, à périmètre constant, de 21,3 Md€ en 2011.

Ces dépenses d'intervention de l'État sont réparties dans de très nombreux secteurs, parmi lesquels l'emploi (3,9 Md€), notamment le financement par l'État des contrats aidés, les transports (3,0 Md€), essentiellement via les subventions de l'État au secteur ferroviaire (subvention à RFF – 2,5 Md€). Peuvent être cités également le secteur de la ville et du logement (2,0 Md€ hors aides personnelles au logement), 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'hé-

bergement et de réinsertion sociale – CHR) ou encore la culture (0,8 Md€).

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

• **Les dépenses de fonctionnement de l'État y compris Défense (18,8 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 de 10 % à l'horizon 2013 en commençant par une réduction de 5 % dès 2011.

Réduire de 10 % en trois ans 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 184 000 mètres carrés depuis 2007 ; un objectif de réduction des surfaces de 500 000 mètres carrés supplémentaires d'ici fin 2012 a été fixé à France Domaine ;
- 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).

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 » (par exemple, le ministère de l'intérieur réduira ses dépenses de fonctionnement « métiers » par la diminution des dépenses liées à l'organisation des élections).

Les dépenses de fonctionnement représentent au total 18,8 Md€ en PLF 2011 (hors crédits de fonctionnement traités dans le cadre des autres dépenses – cf. ci après)

Toutefois, pour apprécier les efforts de productivité retenus dans le cadre du budget triennal sur le fonctionnement de l'État, il convient d'isoler les crédits de fonctionnement de la mission défense (8,4 Md€ en 2011), traités globalement dans le cadre de la loi de programmation militaire ainsi qu'une mesure de périmètre liée à la rémunération au coût complet des activités de la Banque de France.

Retraite de ces éléments, l'assiette des crédits de fonctionnement sur laquelle portent les efforts de productivité retenus pour la programmation du budget triennal s'élève à près de 10,3 Md€.

Sur cette assiette, les crédits de fonctionnement sont en diminution nette de 0,1 Md€ entre la LFI 2010 et le PLF 2011.

Par ailleurs, en s'appuyant sur les résultats conduits dans le cadre de la RGPP, la programmation budgétaire tient compte d'une économie additionnelle de 0,1 Md€, sur les crédits d'entretien routier de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». Même si ces crédits sont comptablement classés en titre 5 (dépenses d'investissement), ils ont, en construction budgétaire et pour l'application des normes transversales

d'économies, été traités comme les crédits de fonctionnement, car ils leur sont largement assimilables.

Au total, les crédits de fonctionnement sur le champ considéré sont ainsi en diminution de 0,2 Md€ entre la LFI 2010 et le PLF 2011.

• **Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (25,5 Md€)**

Cette dépense dépasse aujourd'hui 25 Md€<sup>44</sup> et contribue à financer les nombreux opérateurs destinés à mettre en œuvre les politiques publiques de l'État.

Les crédits prévus en projet de loi de finances à ce titre financent à la fois les dépenses de personnel, le fonctionnement courant et le « petit investissement » (immobilier pour l'essentiel) des opérateurs. Les dépenses d'intervention qu'ils gèrent entrent dans la catégorie 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.

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 (18,2 Md€), le secteur du travail et de l'emploi (1,5 Md€) 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, en commençant par 5 % dès 2011.
- 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. Le PLF pour 2011 prévoit ainsi une diminution de plus de 2 600 emplois du plafond d'emplois des opérateurs, à périmètre constant. Cela représente, hors secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, une diminution de l'ordre de -1,8 % par rapport à 2010, légèrement supérieure à l'objectif fixé.

• **Les investissements de l'État (12,7 Md€)**

Les dépenses d'investissement de l'État sont particulièrement concentrées sur le secteur de la défense (9,4 Md€, soit près des trois quarts des investissements réalisés par l'État). Les autres principaux secteurs d'investissement direct sont la sécurité (0,3 Md€), l'administration pénitentiaire et judiciaire (0,5 Md€) et la gestion des finances publiques et des ressources humaines (0,5 Md€).

Par ailleurs, 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 1,0 Md€, qui est comptablement retracée en dépense d'intervention (titre 6) mais qui est ici retraitée en dépense d'investissement.

Il convient aussi de souligner que, parmi les prélèvements sur recettes, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA, 6,0 Md€ en PLF 2011) finance une partie de l'investissement des collectivités territoriales.

• **Les autres dépenses (7,5 Md€)**

Cette catégorie regroupe des dotations de nature comptable diverses sur lesquelles l'État dispose de peu de leviers d'action dans le cadre de l'élaboration annuelle de son budget. Il s'agit notamment des dotations aux pouvoirs publics (1,0 Md€), de la dotation aux provisions pour dépenses accidentelles et imprévisibles (0,2 Md€), des dépenses d'opérations finan-

<sup>44</sup> – Incluant notamment l'impact en 2011 du passage à l'autonomie financière des universités (1,9 Md€) et de la création des ARS (0,2 Md€) et également des subventions à l'ANR (0,75 Md€), comptablement inscrites en titre 6 au PLF 2011, mais traitées en catégorie 32 en LFI 2010.

cières et appels en garanties (0,5 Md€), des transferts de l'État aux collectivités territoriales (4,2 Md€)<sup>45</sup> - ces derniers recouvrant les concours aux collectivités non intégrés dans les prélèvements sur recettes mais inclus dans le périmètre des concours stabilisés en valeur - et de quelques dotations très peu modulables (1,6 Md€)<sup>46</sup>.

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

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

Fonction	Exemples d'ODAC <sup>47</sup>
Services généraux des administrations publiques	CADES, 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
Protection sociale	CMU, FNAL, FRR, FSI, Fonds de solidarité

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 aussi bien des organismes de gestion de la dette sociale (CADES) ou d'accumulation de réserves pour le financement des retraites (FRR) que des fonds de garantie, des organismes de défaisance, ou encore des holdings.

La nature de la dépense des ODAC illustre leur hétérogénéité en terme de poids et d'activité (ci-dessous chiffres 2009, en Md€). Les charges d'intérêt des ODAC sont par exemple déboursées pour près de 80 % par la CADES. Concernant les subventions, il est à noter l'importance des subventions au domaine de l'emploi et des subventions dans le cadre de la politique agricole commune en 2009 (63 %), à travers l'ASP<sup>48</sup>. Enfin, plus du tiers des transferts en capital est le fait de l'AFITF, qui concourt ainsi indirectement à la dépense de l'État en matière de transports, essentiellement ferroviaires.

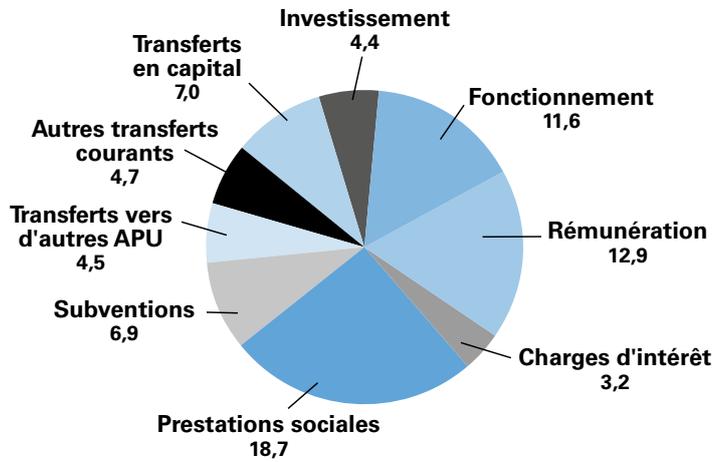
45 – Dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle.

46 – 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 », la dotation à la brigade des sapeurs pompiers de Paris inscrite sur la mission « Sécurité civile », ou encore les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » liés à l'organisation des élections ou au financement des partis politiques.

47 – 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.

48 – 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).

**Dépenses des ODAC par nature, en 2009**  
(données non consolidées, en Md€)



Source : Insee

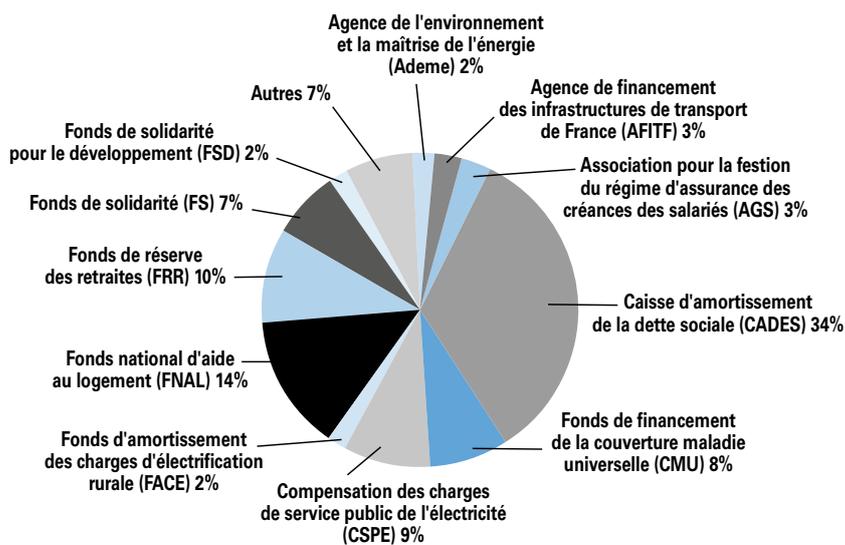
De façon générale – même s'ils sont de nature très diverse – les ODAC sont pour l'essentiel contrôlés par l'État :

- à travers leurs ressources, dont plus de la moitié est constituée de subventions budgétaires et près d'un tiers de taxes affectées à leur profit par l'État. Parmi les principaux ODAC bénéficiaires de taxes affectées peuvent être cités la CADES avec notamment la contribution pour le rem-

boursement de la dette sociale (CRDS), le FNAL, le FRR, le Fonds CMU ou le Fonds de solidarité ;

- 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).

**Impôts affectés aux ODAC en 2008**  
(ventilation par organisme, en %)



Source : DGFIP

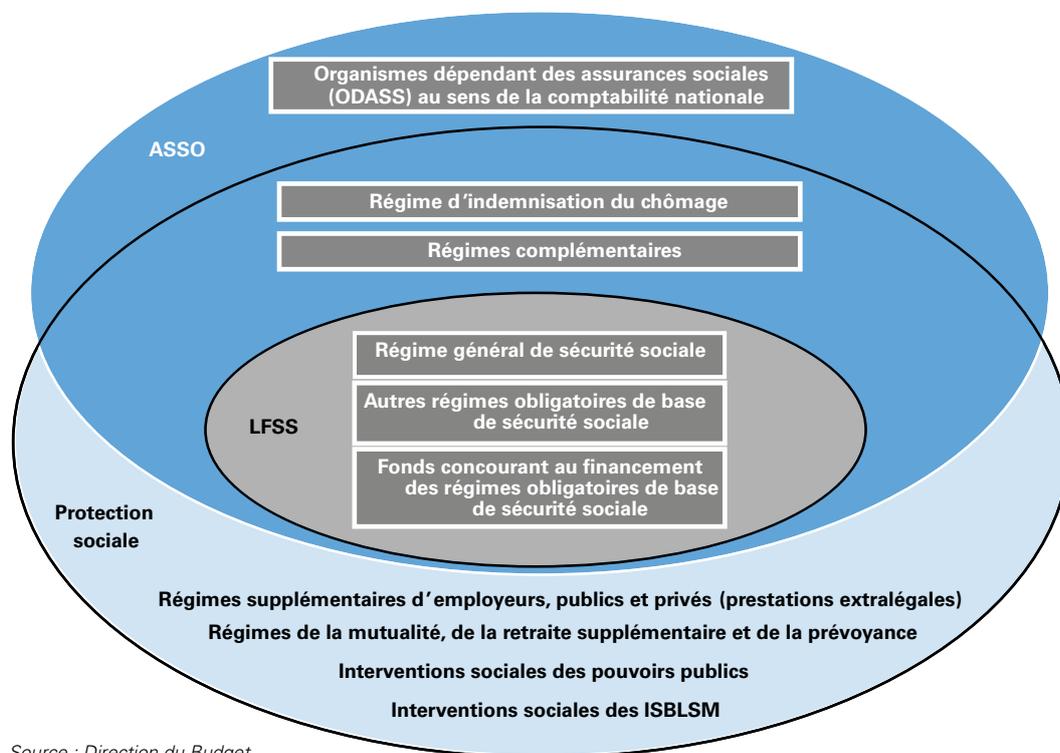
## Les dépenses des administrations de sécurité sociale

### Les périmètres institutionnels des dépenses sociales

En matière de dépense sociale, coexistent plusieurs périmètres d'analyse possibles. 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 comprend les caisses nationales qui assurent 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.



Source : Direction du Budget

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

- d'une part, les régimes de retraite complémentaires obligatoires (AGIRC, ARRCO...) et le régime d'assurance chômage (Unedic, 6% des dépenses des ASSO) ;
- d'autre part, les **organismes dépendant des assurances sociales (ODASS)**

constitués principalement des hôpitaux à financement public et à compter de 2009 une partie des dépenses de Pôle Emploi.

En revanche, les **régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics**, financés principalement par l'impôt, qui développent des actions de solidarité nationale en faveur de certaines populations (familles, personnes

âgées, personnes handicapées, victimes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale...) au travers des prestations spécifiques telles que le revenu de solidarité active (RSA), la CMU complémentaire, l'allocation aux adultes handicapés, les allocations logement, l'allocation personnalisée d'autonomie, les allocations chômage au titre du régime de solidarité ne font pas partie du sous-secteur ASSO bien que faisant partie du secteur des APU.

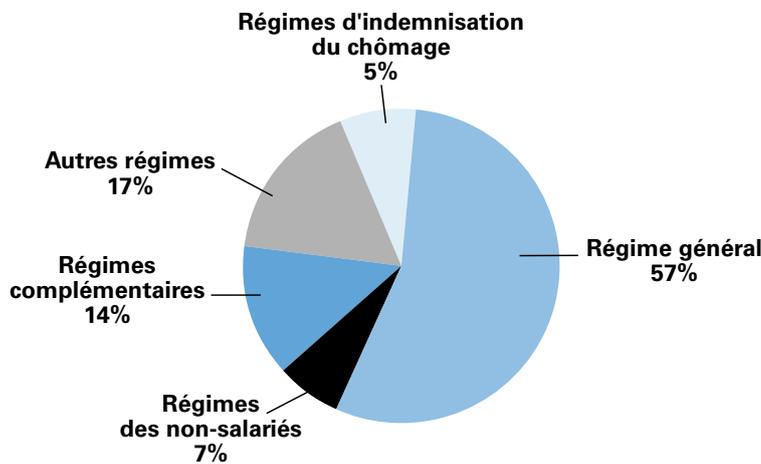
Enfin, ne font pas partie des APU à la fois les **régimes d'employeurs** qui versent des prestations extra-légales liées au contrat de travail, les **régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance**, qui versent des prestations qui complètent celles versées par les régimes 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), intervenant essentiellement dans les risques invalidité et pauvreté-exclusion sociale.

La détermination des leviers de maîtrise des dépenses des administrations de sécu-

rité 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 80 %) ; les dépenses de fonctionnement représentent moins de 18 % du total (dont 11 % au titre des rémunérations des salariés et 7 % au titre du fonctionnement courant). Les leviers de maîtrise sont différents selon le type de dépense considéré.

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.

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.



Source : Drees, Comptes de la protection sociale, 2009

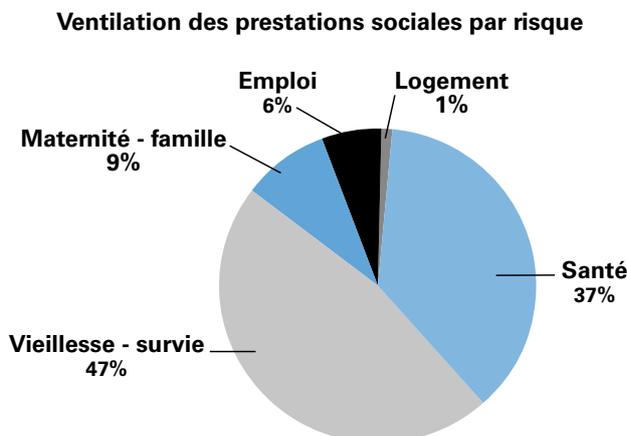
### Répartition des compétences entre l'État et les organismes de protection sociale

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

Source : Direction du Budget

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.



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 fixés par l'État, tandis qu'en matière d'assurance maladie une partie des

compétences est dévolue aux partenaires conventionnels (conditions d'exercice des professionnels, formation, tarifs et rémunérations, objectifs de maîtrise médicalisée, etc.) dans le respect toutefois de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM) fixé annuellement par le Parlement.

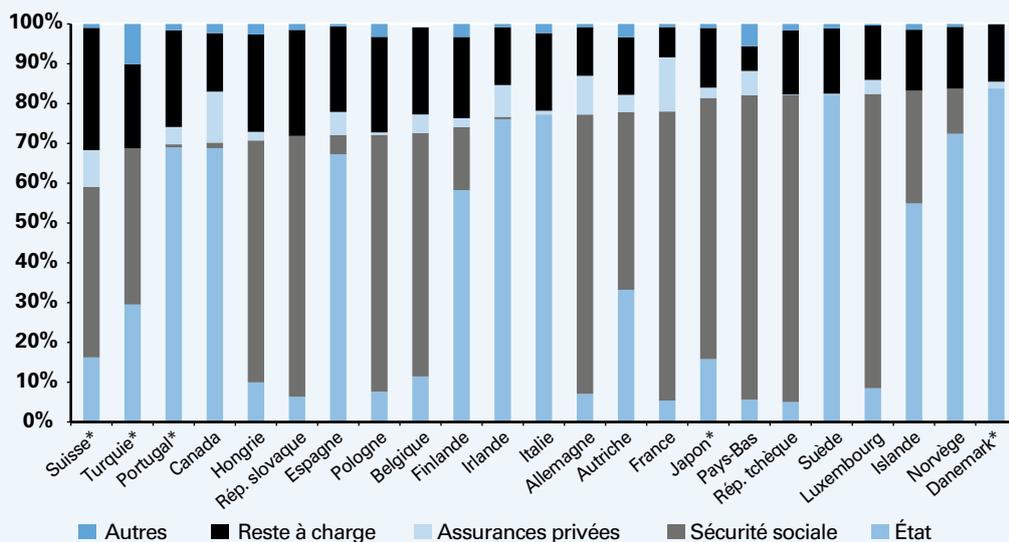
L'évolution des dépenses est en premier lieu conditionnée par les ajustements du champ couvert par les prestations publiques : prise en compte nouvelle par le législateur de certains besoins collectifs, révision des taux de prise en charge de certaines dépenses au vu de critères sanitaires et d'efficacité,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

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

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

Si la République tchèque, les pays scandinaves (Danemark, Norvège, Suède) et le Japon consacrent davantage de fonds publics au financement des dépenses de santé<sup>49</sup>, c'est avec un reste à charge des ménages plus élevé.

### Financement des dépenses individuelles de santé (hors soins de longue durée), en 2008



(\*) Données 2007

Source : Eco-Santé OCDE 2010, juin 2010

En France, les dépenses de santé<sup>50</sup> sont financées en 2008 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 (13,6 %). 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 est de 9,4 %, soit le taux le plus faible parmi les pays développés. Il est quasi stable par rapport à 2008 (9,5 % en 2008), après une hausse contenue mais continue depuis 2005<sup>51</sup>, résultant de diverses mesures d'économies visant à limiter le déficit de l'assurance maladie et à responsabiliser les acteurs.

Ces mesures d'économies concernent 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).

Le reste à charge à l'hôpital, même s'il peut ponctuellement peser sur le budget de certains ménages sans contrat complémentaire, reste en moyenne très faible (3,0 % de la dépense de soins hospitaliers). En effet, le ticket modérateur et le forfait journalier hospitalier font l'objet de nombreuses exonérations (patients en affectation de longue durée, femmes enceintes, hospitalisations dues à un accident du travail ou une maladie professionnelle, personnes hospitalisées plus de 30 jours...).

<sup>50</sup> – CSBM : consommation de soins et de biens médicaux.

<sup>51</sup> – Reste à charge des ménages 2005 : 8,4%.

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

Cette évolution est ensuite liée aux changements de comportements des acteurs : pratiques des professionnels de santé, comportements des patients en matière de risque maladie, ou des salariés et des employeurs en matière de départs à la retraite, 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.).

<sup>52</sup> – Les ODAL regroupent des unités institutionnelles : unités non marchandes émanant directement des communes, des départements et des régions (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours...); unités chargées de l'aménagement du territoire, émanant souvent de l'État mais dont le financement est local (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, établissements publics d'aménagement des villes nouvelles...); crèches communales et associatives; organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, chambres d'agriculture); enfin les lycées et collèges.

## Les dépenses des administrations publiques locales

Le champ des administrations publiques locales (APUL) couvre les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL)<sup>52</sup>. Les dépenses non consolidées des APUL sont à plus de 85 % des dépenses des collectivités locales.

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

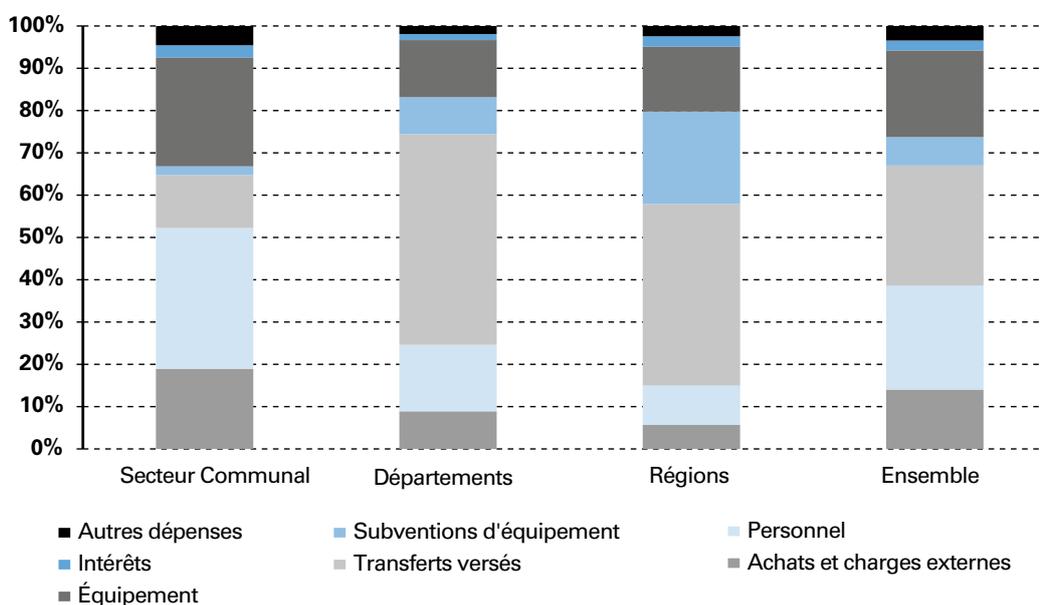
**Bien que premier investisseur public, les collectivités locales réalisent majoritairement leurs dépenses sur la section de fonctionnement.**

En 2008, la dépense des collectivités locales s'élève à 195,2 Md€<sup>53</sup> et se concentre principalement sur trois domaines : les dépenses de personnel, les transferts versés à des tiers (toutes deux des dépenses de fonctionnement) et les dépenses d'investissement (équipement et subventions d'équipement). En 2008, plus d'un quart de leur budget, soit 55,2 Md€, a été consacré à la section d'investissement ; les APUL sont ainsi le premier sous-secteur des administrations publiques en terme

d'investissement, avec une formation brute de capital fixe représentant 72% de celle de l'ensemble<sup>54</sup>.

Au sein des collectivités locales, en 2008, le secteur communal (communes et groupements de communes) représente près de 55 % des dépenses des collectivités locales, soit 107,6 Md€, les départements représentant autour de 32 % de ces dépenses, soit 63,0 Md€, et les régions environ 13 % de celles-ci, soit 24,7 Md€<sup>55</sup>.

### Structure des dépenses des collectivités locales en 2008



Source : Observatoire des finances locales 2010, données en comptabilité publique

On constate des différences importantes dans la structure des dépenses entre les catégories de collectivités locales, qui 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 (33 % du total des dépenses hors remboursement de dette) et de ses dépenses d'équipement (25 %). Les dépenses des départements se concentrent sur les dépenses d'intervention (50 %), reflet de leur compétence sociale. Il s'agit essentiellement d'aides sociales, les principales étant le revenu de solidarité active (RSA – pour la

partie « socle », l'intéressement étant versé par le FNSEA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) destinée aux personnes âgées et la prestation de compensation du handicap (PCH). Enfin, les régions se caractérisent par l'importance de leurs dépenses de transferts versés (43 %) qui portent principalement sur les transports, l'entretien des lycées et la formation professionnelle. Elles participent également au développement économique à travers des aides directes et indirectes aux entreprises. Enfin, les subventions d'équipement versées par les régions représentent 22 % de leur dépense.

53 – 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 de la décentralisation. Source : rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2010, comptabilité publique locale.

54 – Données en Comptabilité Nationale, Insee.

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

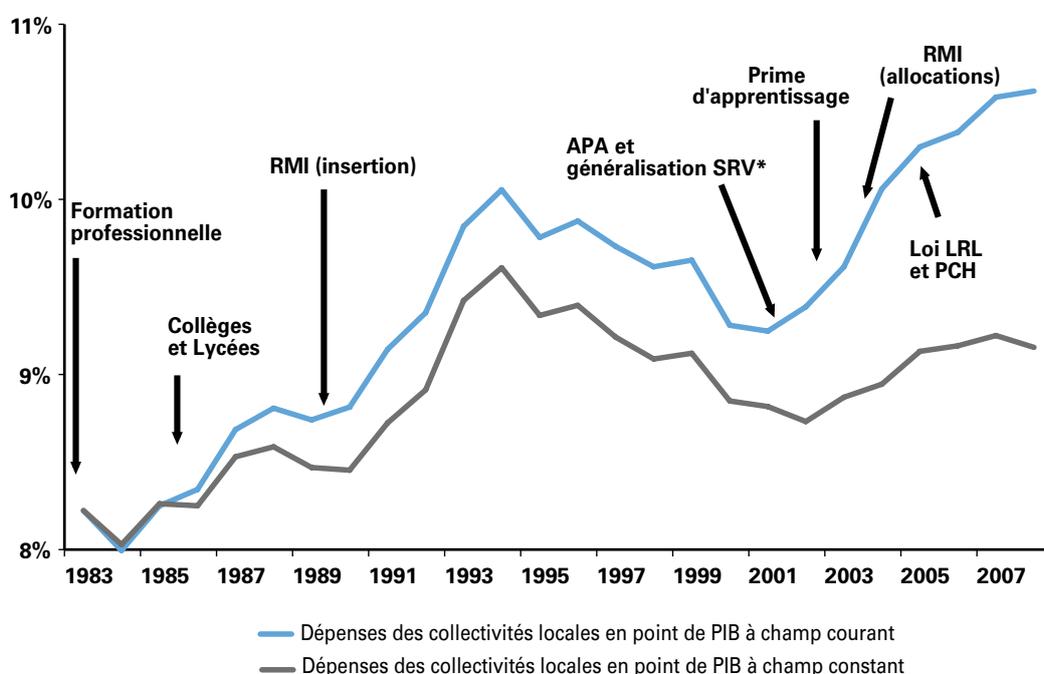
**La dépense des collectivités locales apparaît dynamique et relativement différenciée ces 25 dernières années.**

Au cours des 25 dernières années, les dépenses des collectivités locales hors décentralisation ont cru à un rythme plus rapide que la richesse nationale.

D'après le rapport Carrez-Thénault de mai 2010, les dépenses des collectivités locales

ont globalement évolué entre 1983 et 2008 à un rythme plus élevé que le PIB. Si environ 60 % de cette hausse est lié aux transferts de compétences intervenus lors des vagues successives de décentralisation, environ 40 % de la hausse des dépenses s'est effectué à champ constant, soit un peu moins d'un point de PIB<sup>56</sup>. Cette hausse des dépenses à champ constant s'est produite essentiellement entre 1983 et 1994.

**Dépenses des collectivités locales en % du PIB**



Source : Rapport sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Carrez et Thébault

\*SRV : Service régional de voyageurs

Comme le note le rapport Carrez-Thénault, les deux tiers de la hausse de la dépense par rapport au PIB entre 1983 et 2008 proviennent du bloc communal, le tiers restant des régions. La dépense des départements est quant à elle, à champ constant, à peu près stable par rapport au PIB sur la période. Pour le bloc communal, les dépenses à champ constant passent d'environ 5,3 % à 5,9 % du PIB, soit

environ 0,6 point de PIB de hausse, concentrée sur la période 1983-1994.

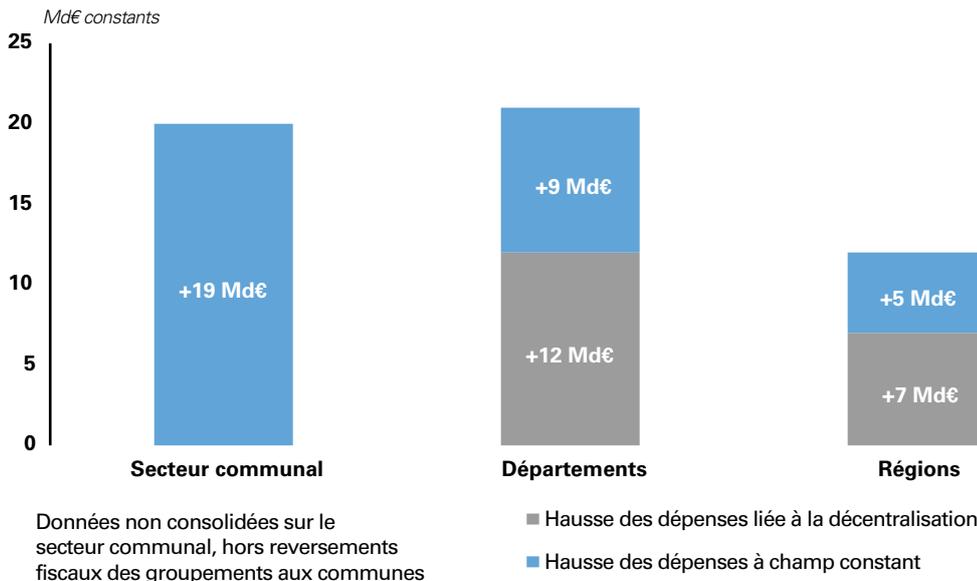
Les dépenses totales à champ constant et en euros constants ont augmenté entre 1980 et 2008 de 62 Md€ pour le secteur communal, de 24 Md€ pour les départements et de 10 Md€ pour les régions.

56 – Pour la méthodologie, se reporter aux annexes du Rapport Carrez-Thénault.

Sur la période 1998-2008, la part du bloc communal dans la hausse des dépenses à champ constant atteint 58 %, ce qui est conforme à son poids relatif dans l'ensemble des dépenses des collectivités locales et cohérent avec la stabilité des dépenses des communes en part du PIB. Cette stabilité

des dépenses du bloc communal en part du PIB, en l'absence de transferts de compétences, s'explique avant tout par une hausse importante des dépenses de fonctionnement, notamment des effectifs, dont la croissance moyenne a été de plus de 30 000 par an entre 2000 et 2007.

### Évolution des dépenses par catégorie de collectivités depuis 10 ans (entre 1998 et 2008, en € constants 2008)



Source : Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales

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

Comme l'a montré le rapport 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<sup>57</sup>. Ainsi, les dépenses réelles totales par habitant des communes de moins de 500 habitants varient d'un facteur 3,4 entre le premier décile et le dernier décile<sup>58</sup>. Pour les communes de plus de 100 000 habitants, les

dépenses réelles totales par habitant varient entre le premier et le dernier décile d'un facteur 1,4. Des résultats comparables et stables dans le temps sont constatés quels que soient les types de communes (urbaines, périurbaines, rurales) et la nature de la dépense (dépense totale, fonctionnement, frais de personnel, frais 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

57 – 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.

58 – 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 1<sup>er</sup> décile (635 €/habitant) et le dernier décile (2 169 €/habitant), faisant ainsi apparaître un facteur 3,4 entre ces déciles.

du premier et du quatrième quartile est de 1,5 pour les départements et de 2,5 pour les régions.

Par ailleurs, 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.

**En conséquence, 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 :

**• A partir 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 collectivités (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. Dans ce contexte, il est nécessaire de stabiliser en valeur les concours de l'État aux collectivités locales, qui représentent hors FCTVA 18,3 % de ses crédits et prélèvements sur recettes hors dette et pensions.

C'est pourquoi, les concours de l'État en faveur des collectivités locales, qui représentaient en LFI 2010 50,4 Md€<sup>59</sup> sont stabilisés en 2011 en valeur et à périmètre constant à leur niveau de LFI 2010. Cette règle ne concerne pas la dotation de compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle (31,8 Md€ en LFI 2010) ni les dotations mises en place à compter de 2011 dans le cadre de cette réforme, le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA, 6,2 Md€ en LFI 2010) et le prélèvement sur recettes du produit des amendes de police (représentant 0,6 Md€ en LFI 2010), qui n'est d'ailleurs plus un prélèvement sur recettes à compter de 2011 mais une dépense du 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, la péréquation sera renforcée.**

<sup>59</sup> -Y compris dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle.

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. Afin de faciliter les mécanismes de péréquation, différents aménagements seront mis en œuvre.

En effet, les mécanismes de péréquation prévus par la loi de finances initiale pour 2010 dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle ont été analysés comme insuffisamment péréquateurs, tant par la mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) que par le groupe de six parlementaires missionné par le Gouvernement pour examiner les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle.

En conséquence, un nouveau dispositif de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est proposé dans le cadre du PLF 2011. Il doit permettre de réduire les inégalités de richesse fiscale de 20 % en 2015 par rapport à 2010 (contre seulement 2 % en appliquant la loi de finances 2010) pour les régions, et de 13 % en 2015 par rapport à 2010 (contre seulement 6 % en appliquant la loi de finances 2010) pour les départements<sup>60</sup>.

Suivant la même logique, le projet de loi de finances pour 2011 propose de réviser le mécanisme de péréquation des droits de mutation à titre onéreux départementaux (DMTO) institué par la loi de finances 2010. Ce nouveau mécanisme de péréquation permettra de diminuer les inégalités de répartition de DMTO entre départements entre 2010 et 2015<sup>61</sup>.

Enfin, à compter de 2012, sera créé un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, dont les modalités d'alimentation et de répartition seront précisées en 2011, afin de prendre en compte l'ensemble des nouvelles ressources fiscales des collectivités locales suite à la réforme de la taxe professionnelle.

**• 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). Suite à la rencontre du 1<sup>er</sup> juin 2010 avec la commission exécutive de l'Association des Départements de France, le Premier ministre a mis en œuvre par circulaire un moratoire sur les normes afin de limiter l'effet inflationniste de celles-ci sur la dépense locale, contribuant ainsi à une meilleure maîtrise de cette dernière.

Ce moratoire est appliqué depuis le mois de juillet 2010, à l'exception des normes d'origine internationale, notamment européenne, d'application obligatoire ou d'application de la loi.

Par ailleurs, le Président de la République a souhaité un renforcement du rôle de la CCEN qui sera dorénavant plus largement consultée et qui pourra en outre s'engager dans l'expertise du coût de normes existantes.

**• La dynamique des dépenses sociales des départements sera traitée en priorité dans le cadre de la réforme de la dépendance**

De nombreux départements subissent un effet de ciseaux résultant d'une évolution divergente des recettes et des dépenses de fonctionnement, effet qui s'est accéléré avec la crise (baisse des DMTO, dynamisme des dépenses sociales). Celui-ci se traduit par une dégradation de leur capacité de désendettement, passée de 2,5 ans en 2007 à 5,2 ans en 2009<sup>62</sup>. Selon les situations, cet effet de ciseaux est cependant très variable.

– Comme le constate le rapport Carrez-Thénault, si des exemples de gestion budgétaire peut-être insuffisamment prudente existent, notamment quand les dépenses d'équipement ou de fonctionnement par habitant sont en décalage par rapport aux ressources, elles ne constituent pas la cause première des problèmes rencontrés par les départements.

60 – Source : rapport du groupe de six parlementaires missionné par le Gouvernement afin d'étudier les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

61 – Source : rapport du groupe de six parlementaires missionné par le Gouvernement afin d'étudier les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

62 – Source : rapport Carrez-Thénault.

– En dépit de l'existence d'une marge de manœuvre pour les collectivités, illustrée notamment par des disparités parfois importantes de montant moyen d'allocations par habitant ou de taux d'éligibilité d'un département à l'autre, la majorité des dépenses sociales relève de facteurs socio-économiques et de paramètres nationaux.

Dans la continuité du rapport Jamet sur les finances départementales d'avril 2010, le Premier ministre a annoncé la création d'une mission d'appui qui accompagnera les départements les plus en difficulté dans le cadre de «contrats de stabilisation».

En outre, des solutions durables doivent être trouvées face à des difficultés durables

(effet de la démographie sur les allocations en faveur des personnes âgées notamment). Concernant la dynamique des dépenses sociales, au-delà de la mise en œuvre des propositions du rapport Jamet, le Premier ministre a annoncé qu'il engagerait la réforme de la dépendance à l'issue de la réforme des retraites.

Enfin, de manière à approfondir les propositions du rapport Jamet, des groupes de travail réunissant l'Association des Départements de France et les ministères concernés doivent être créés, afin de mutualiser les bonnes pratiques des départements et de mettre en place des référentiels communs de procédure et de gouvernance entre l'État et les collectivités territoriales.

## Zooms

### Zoom 1 - Les dépenses de retraites : évolutions et déterminants

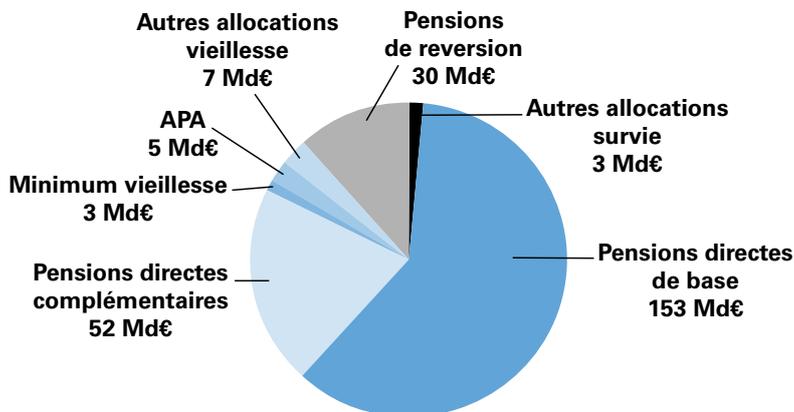
#### Des prestations vieillesse-survie en hausse depuis les années 1980

En 2008, les dépenses de vieillesse-survie s'élèvent à 261 Md€, soit 13,4 points de PIB. Parmi elles, les dépenses de vieillesse-survie des administrations publiques (APU) s'élèvent à 253 Md€, soit 13 points de PIB<sup>63</sup>.

Elles représentent le premier poste de dépenses sociales (43 % de l'ensemble des

prestations versées), devant le risque « santé » et le risque « maternité-famille ». Ces dépenses se rapportent essentiellement au risque vieillesse (87 %), qui correspond aux pensions de retraite versées au titre des droits propres (206 Md€ en 2008), à des avantages non contributifs comme le minimum vieillesse et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Le risque survie représente près de 33 Md€ et inclut les pensions de réversion et de façon plus marginale les allocations veuvage et les capitaux décès.

Répartition des prestations vieillesse-survie en 2008



Note : en bleu, les dépenses du risque vieillesse, en gris celles du risque survie

Champ : Administrations publiques

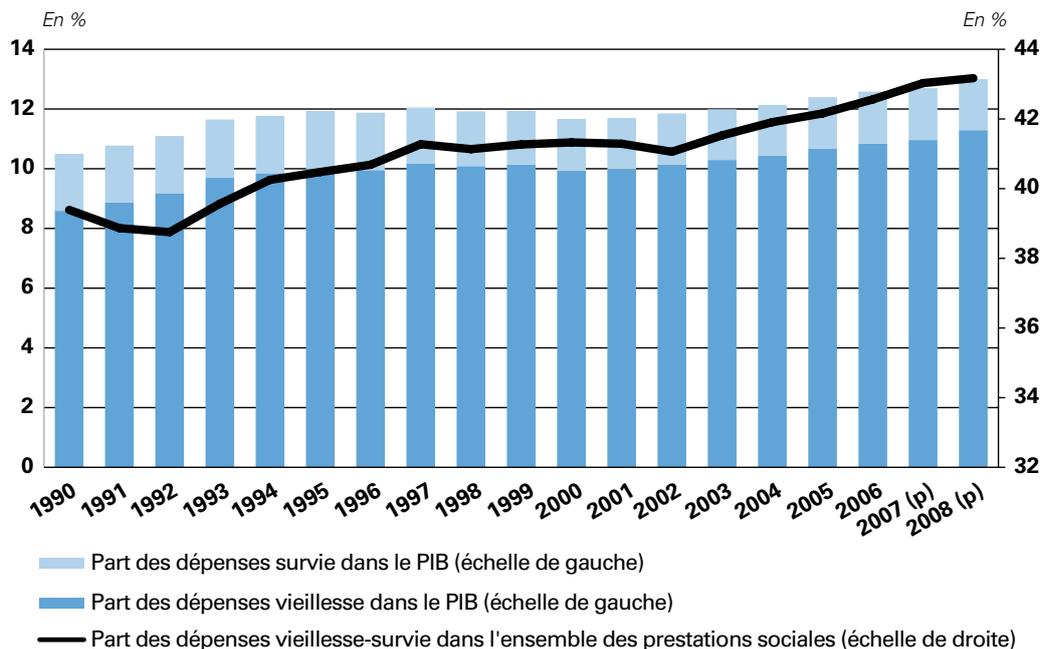
Source : Drees, Comptes de la protection sociale

Le poids des dépenses vieillesse-survie des administrations publiques dans le PIB a fortement progressé depuis vingt ans, passant de 10,5 % en 1990 à 13 % en 2008, soit une augmentation d'environ 24 %. Elles sont plus dynamiques que le reste des dépenses sociales : leur part dans l'ensemble des prestations sociales est en croissance quasi continue

depuis 20 ans (+ 4 points), notamment sur les dernières années. Contrairement aux dépenses liées à l'emploi, au logement ou à la pauvreté et à l'exclusion sociale, les dépenses vieillesse-survie sont peu sensibles à la conjoncture. Leur part dans le PIB est ainsi contenue en période d'expansion et tend à progresser en période de récession.

63 – La restriction au champ des administrations publiques exclut des dépenses de retraites relevant des régimes directs d'entreprises, des prestations vieillesse-survie des mutuelles et des prestations extra-légales des employeurs, telles que les indemnités de départ à la retraite.

**Part des dépenses vieillesse-survie dans le PIB et dans l'ensemble des prestations sociales**



(p) prévisions.

Lecture : en 1990, les dépenses vieillesse-survie des APU représentaient 10,5% du PIB et 39,4% de l'ensemble des dépenses de protection sociale.

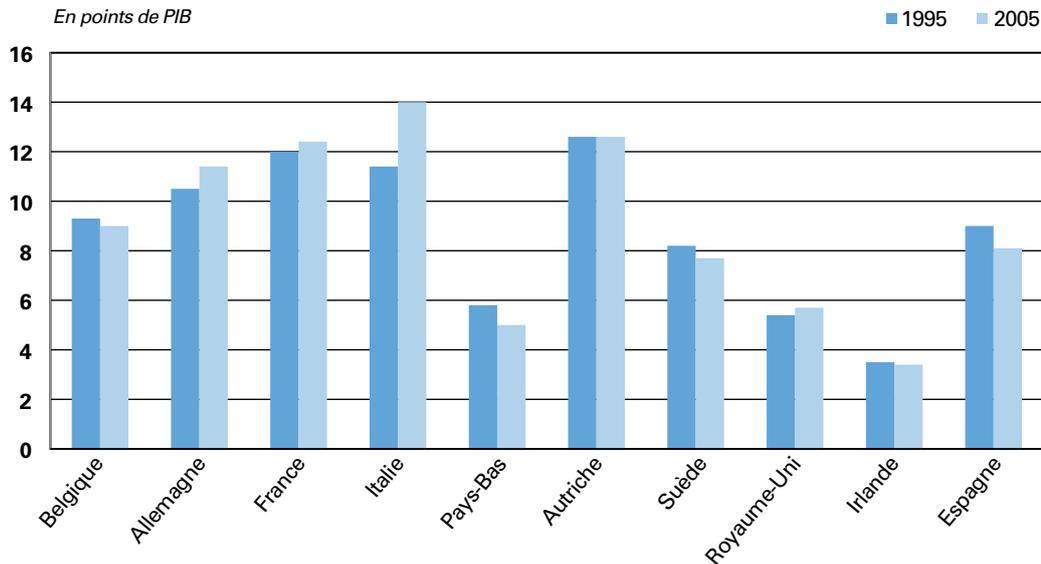
Source : Drees, Comptes de la protection sociale, base 2000.

Le poids des dépenses publiques vieillesse-survie, exprimé en points de PIB, est légèrement plus élevé en France que dans les autres pays de l'Union européenne, en 1995 comme en 2005.

En 2005, par rapport à la France (12,4 %), les dépenses vieillesse-survie pesaient davantage en Italie (14 %), mais étaient moins élevées en Irlande (3,4 %), aux Pays-Bas (5 %), au Royaume-Uni (5,7 %) ou en Suède (7,7 %). Ces différences s'expliquent par la structure de la population (relativement à la France, la population de plus de 60 ans est plus importante en Italie et à l'inverse plus faible en Irlande),

mais aussi par des différences entre les régimes de retraite nationaux. Certains systèmes reposent plus fortement sur les régimes privés et/ou l'assurance individuelle (fonds de pension notamment), à l'instar du Royaume-Uni. Les régimes sont également, toutes dépenses comprises (privées comme publiques), plus ou moins généreux, au regard de l'âge légal de départ à la retraite, du taux de remplacement moyen ou encore de l'existence d'une pension minimale garantie. Ainsi, le revenu relatif des plus de 65 ans est plus élevé en Autriche, et moins élevé au Royaume-Uni, qu'en France.

### Part des dépenses publiques vieillesse-survie dans le PIB de différents pays de l'Union européenne



Lecture : En 2005, les dépenses vieillesse-survie représentaient 12,4% du PIB en France et 14% en Italie.

Source : OCDE, « pensions at a glance 2009 ».

A elles seules, les pensions de retraite, droit direct et droit dérivé confondus, constituent 93% des dépenses de vieillesse-survie. Elles se montent en 2008 à 235 Mds€ et sont en forte progression depuis le début des années 1990 (+ 4,7 % d'augmentation en moyenne annuelle). Ces pensions sont versées dans les trois quarts des cas par les régimes de base<sup>64</sup>, au premier titre desquels le régime de la CNAV et celui du régime de l'État géré par le Service des pensions de l'État, principaux régimes salariés du privé et du public. Tous régimes de retraite confondus, de base et complémentaires<sup>65</sup>, les prestations relèvent majoritairement du droit direct (89% des pensions versées par les régimes de base et 84,5 % des pensions versées par les régimes complémentaires). Les prestations de droit direct sont versées aux anciens actifs en fonction de leur carrière professionnelle, alors que les droits dérivés sont versés à leurs ayants droits (le plus souvent au conjoint survivant, au titre de la réversion).

#### L'augmentation des dépenses de retraite s'explique par des effectifs de retraités en hausse et un niveau de pension croissant.

Les dépenses de retraite varient en fonction du nombre de pensionnés et du niveau de la pension moyenne. Comprendre l'évolution de ces deux facteurs permet donc de retracer l'origine de la hausse des dépenses de retraite.

Le principal déterminant de l'augmentation des dépenses de retraite est de nature démographique. Il tient à l'augmentation de la population âgée de plus de 60 ans, du fait de la hausse de l'espérance de vie à 60 ans. Celle-ci était d'un peu moins de 22 ans en moyenne en 1990 et est de 24,5 ans en 2008, les gains d'espérance de vie après 70 ans expliquant l'essentiel de cet accroissement. À cette évolution structurelle s'est ajouté un choc conjoncturel lié à l'arrivée à l'âge de la

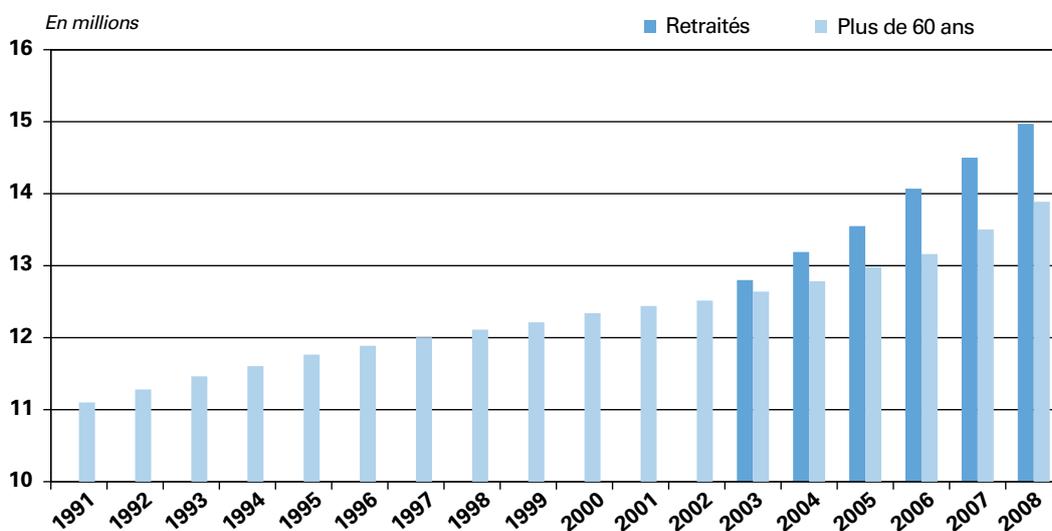
64 – Les régimes de base diffèrent selon les statuts d'activité. Ils regroupent la CNAV pour les salariés du privé, le SPE pour les fonctionnaires civils et militaires, la MSA salariés pour les salariés agricoles, la MSA exploitants, la CNRACL pour les fonctionnaires des collectivités locales, le RSI pour les indépendants, la CNAVPL pour les professions libérales, les différents régimes spéciaux publics et parapublics, ou encore, la CNBF et la CAVIMAC.

65 – Il s'agit des régimes complémentaires obligatoires regroupant l'ARRCO et l'AGIRC pour les salariés du privé, l'IRCANT-TEC pour les non-titulaires de la fonction publique, la CNRACL et le RAFF pour les fonctionnaires, le RCO, le RSI-AVIC et le RSI-AVIC pour les artisans et commerçants, la CNAVPL et la CNBF complémentaires pour les professions libérales.

retraite des générations nombreuses du *baby-boom* à partir du milieu des années 2000. L'impact de ce choc est lissé car tous les membres d'une génération ne partent pas à la retraite l'année de leurs 60 ans. Une partie des départs des générations du *baby-boom* a pu s'effectuer avant 60 ans dès 2004 grâce au dispositif carrières longues mis en place par la réforme de 2003. A court terme, la réforme de 2003 a ainsi créé un effet d'anticipation des départs. À l'inverse, une partie des personnes

liquident leurs droits après leurs 60 ans, du fait de l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour l'obtention d'un taux plein, et de la modification des dispositifs de décote et surcote introduite par la réforme de 2003. Au final, le nombre de retraités de droit direct a régulièrement progressé entre 2003 et 2008 passant de 12,8 millions en 2003 à près de 15 millions en 2008, soit une hausse d'un peu plus de 3 % par an.

### Effectifs des plus de 60 ans et des retraités de droit direct, tous régimes



Note : les retraités sont les bénéficiaires d'une pension principale de droit direct, vivants au 31 décembre. Les retraités de droit direct peuvent être, à une date donnée, plus nombreux que les 60 ans ou plus pour deux raisons principales : les pensionnés résidant à l'étranger et les pensionnés âgés de moins de 60 ans, ayant notamment liquidé leur retraite dans le cadre du dispositif des carrières longues mis en place à la suite de la réforme de 2003.

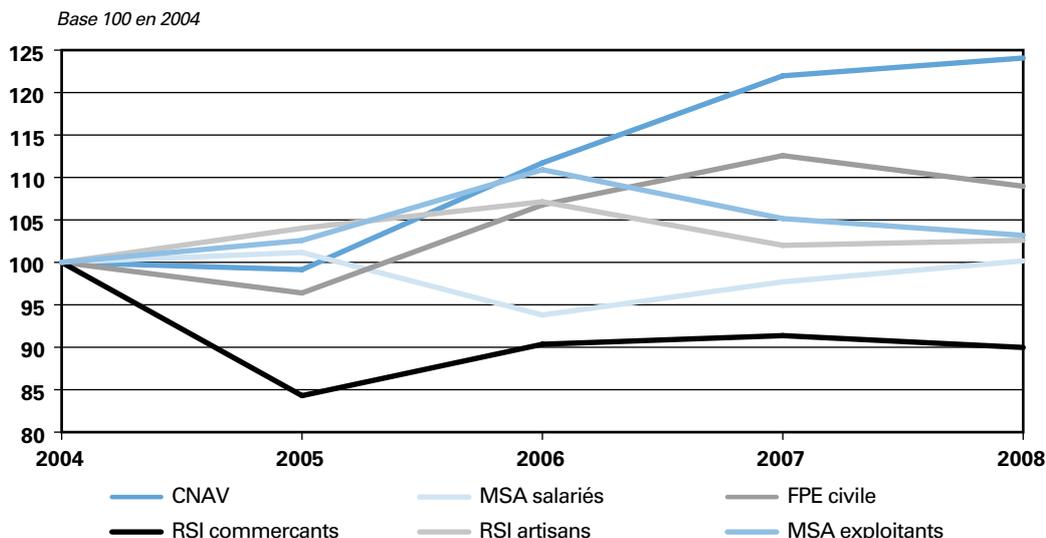
Lecture : En 2008, on compte 15 millions de retraités et 13,9 millions de personnes de plus de 60 ans.

Sources : Drees, enquêtes annuelles auprès des caisses de retraite 2004-2009 et EIR 2004.  
Insee, bilan démographique 2009, estimation de population et état civil, calculs DG Trésor.

Les différents régimes sont touchés de manière inégale. La CNAV et la fonction publique civile voient leurs effectifs de nouveaux retraités croître fortement depuis 2004 (+24 %

à la CNAV entre 2004 et 2008, +9 % à la FPE), tandis qu'ils stagnent à la MSA salariés et diminuent même au RSI commerçants (-11 %).

## Évolution du nombre de nouveaux retraités de droit direct, par régime



Champ : Retraités ayant acquis un premier droit direct dans l'année, vivants au 31 décembre.

Source : Drees, enquêtes annuelles auprès des caisses de retraite 2004-2009 et EIR 2004.

Le second déterminant de la hausse des dépenses de retraite est l'augmentation du niveau des pensions. La pension moyenne tous régimes, en euros courants, a augmenté de près de 13 % entre 2003 et 2008, passant de 995 à 1 122 € mensuels. Cette évolution résulte d'une part de l'augmentation des pensions du stock des retraités et d'autre part du renouvellement des générations.

La hausse de la pension moyenne s'explique par la revalorisation des pensions pour le stock des retraités. Depuis la réforme des retraites de 1993 pour le régime général, puis 2003 pour l'ensemble des régimes, celle-ci suit l'inflation. La revalorisation explique à elle seule les trois quarts de l'évolution de la pension moyenne entre 2003 et 2008 : en l'absence de toute autre modification, elle conduit à une augmentation de pension moyenne de 10 % entre ces deux dates.

Mais ce n'est pas le seul facteur : la hausse de la pension moyenne s'explique également par un « effet de noria » ou effet de composition lié aux flux de retraités entrants et sortants. La pension moyenne des nouveaux retraités est plus élevée que la pension moyenne du stock

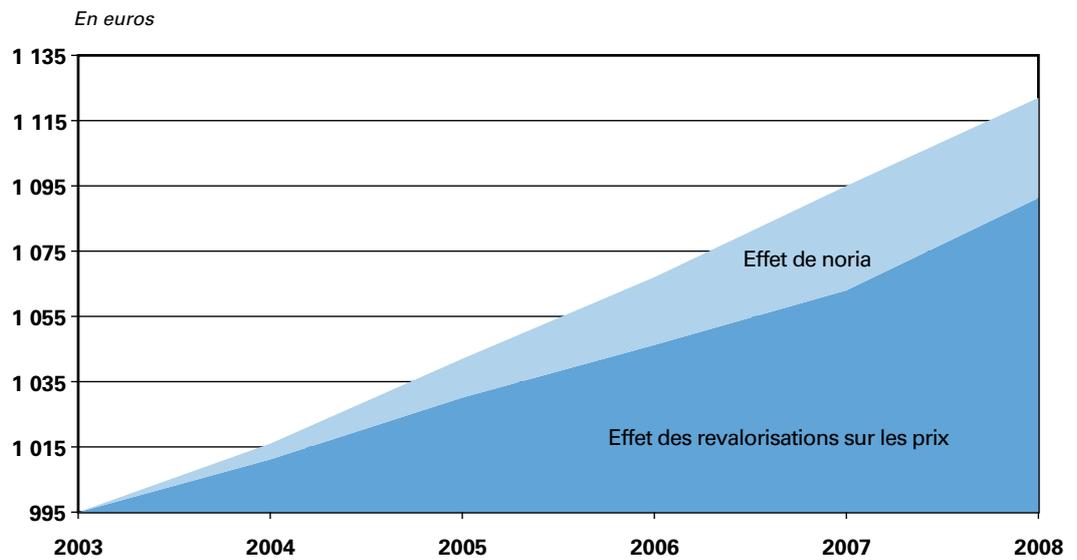
(« effet entrée ») car ces nouveaux pensionnés ont connu des carrières dans l'ensemble plus favorables à la fois en termes de salaires et de participation au marché du travail, particulièrement les femmes, dont le taux d'activité a fortement crû au cours du siècle. À l'inverse, les pensions des retraités qui décèdent sont en général inférieures à la moyenne du stock (« effet sortie »), notamment parce que ces retraités n'ont pas bénéficié d'un système de retraite pleinement monté en charge<sup>66</sup>. Ces deux effets jouent dans le même sens, mais leur importance relative a varié dans le temps : depuis 2004, « l'effet entrée » est plus important que « l'effet sortie », du fait de l'arrivée à la retraite des générations du *baby-boom* et de la mise en place des retraites anticipées en 2004. En plus de ces évolutions socio-économiques, les dernières réformes ont pu avoir un impact sur le calcul des droits à pension. La réforme de 1993 a plutôt eu tendance à limiter la hausse de la pension moyenne des nouveaux liquidants du privé<sup>67</sup>. Celle de 2003 présente plusieurs facteurs bénéfiques au calcul des pensions (relèvement du minimum contributif, réintroduction de la surcote<sup>68</sup> ou diminution de la décote).

66 – Les régimes de retraite complémentaires du privé sont devenus obligatoires en 1970 pour les salariés, en 1979 pour les artisans et en 2004 pour les commerçants et les fonctionnaires.

67 – Les salaires portés au compte sont désormais revalorisés au rythme de l'inflation et non des salaires, et le calcul du salaire annuel moyen s'effectue sur les 25 et non les 10 meilleures années.

68 – À l'origine, un dispositif de surcote existait qui a été supprimé par la réforme des retraites de 1982.

**Décomposition des facteurs de l'évolution de la pension mensuelle moyenne tous régimes  
entre 2003 et 2008 (euros courants)**



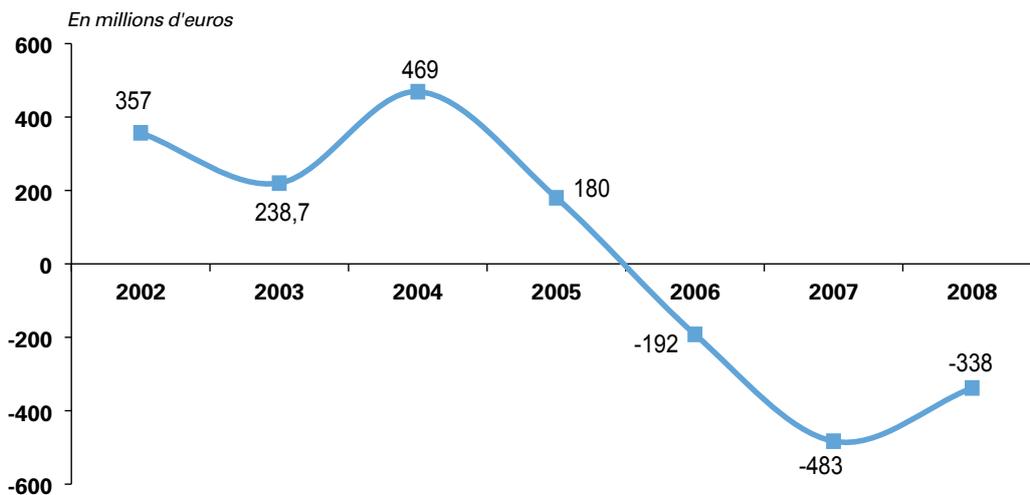
Source : Drees, calculs DG Trésor

## Zoom 2 - L'investissement et la situation financière des Établissements publics de santé

**Le résultat comptable des établissements publics de santé (EPS) s'est dégradé depuis 2001**, passant d'un excédent moyen de 365 M€ entre 2001 et 2004

à un déficit de -338 M€ en moyenne entre 2006 et 2008. Il s'améliore toutefois sur une période récente, en 2008 mais aussi en 2009.

**Évolution du résultat comptable des EPS 2002-2008**



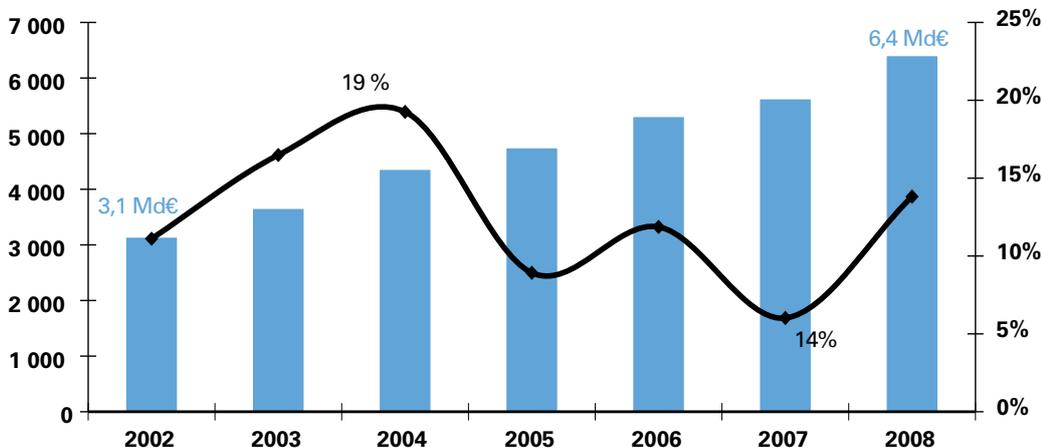
Source : DGFIP - Résultat comptable des EPS, compte de résultat prévisionnel principal (CRPP) et compte de résultat prévisionnel annexe (CRPA)

**Sur la même période, dans le contexte des plans d'investissement « Hôpital 2007 » puis « Hôpital 2012 », les établissements publics de santé ont connu une dynamique d'investissement soutenue.** Les dépenses

d'immobilisations ont ainsi plus que doublé entre 2002 et 2008, passant de 3,1 Md€ à 6,4 Md€, soit une croissance moyenne annuelle de 12,5 %.

**Progression des dépenses d'investissement des EPS**

valeur absolue en M€ (échelle de gauche) et taux de progression (échelle de droite)

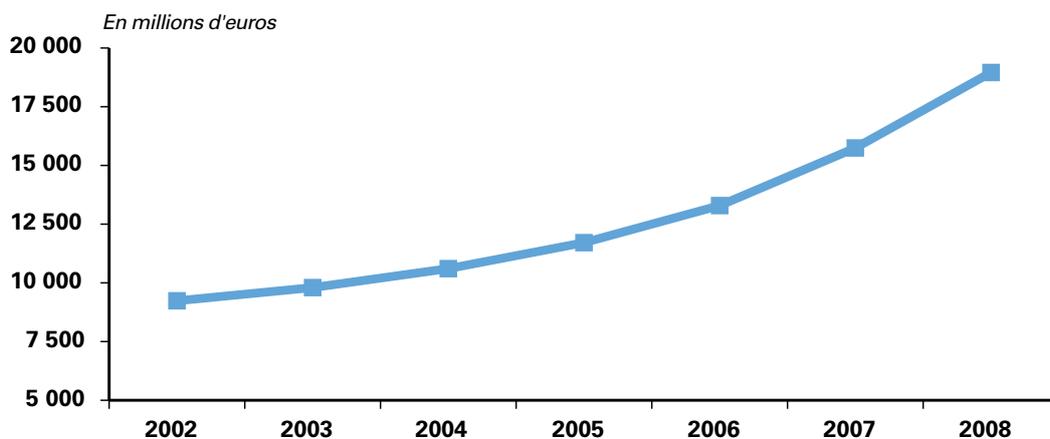


Source DGFIP - Dépenses d'investissement (hors placements budgétaires) des EPS, compte de résultat prévisionnel principal (CRPP) et compte de résultat prévisionnel annexe (CRPA)

La dégradation des résultats comptables des EPS entre 2004 et 2007 a entraîné une diminution sensible de leur capacité d'autofinancement (leur CAF est passée de 3,5 Md€ en 2004 à 2,8 Md€ en 2007), alors même que les dépenses d'investissement progressaient à un rythme soutenu sur la même période. **La part des subventions d'équipement allouées aux EPS et les emprunts contractés par ceux-ci ont fortement augmenté sur la période :**

- les subventions d'équipement ont connu une très forte augmentation entre 2002 (354 M€) et 2008 (851 M€) soit +140 %, représentant une charge importante pour l'assurance maladie qui finance principalement ces subventions au travers du Fonds de modernisation pour les établissements de santé publics et privés (FMESPP) ;
- entre 2002 et 2008, l'encours de la dette des EPS est passé de 9,2 Md€ à 18,9 Md€ (+105 %).

### Encours de la dette des EPS



Source DGFiP : encours de la dette des EPS, compte de résultat prévisionnel principal (CRPP) et compte de résultat prévisionnel annexe (CRPA)

De ce fait, la situation financière des établissements publics de santé, et notamment des Centres hospitaliers universitaires (CHU), est aujourd'hui marquée par :

- une détérioration de leur dépendance financière (rapport entre les ressources financières propres et l'endettement). Le taux de dépendance financière des établissements publics de santé est passé de 33,2 % en 2004 à 46 % en 2008 (48 % pour les CHU) ;
- un allongement de la durée apparente de la dette des EPS (nombre d'années nécessaires pour rembourser les emprunts contractés), qui est passée de 4,9 ans en 2007 à 6 ans en 2008 (7 ans pour les CHU).

La Cour des comptes a souligné dans son rapport annuel 2009 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale l'insuffisance des critères financiers qui ont présidé à la sélection des projets et à l'analyse de leur soutenabilité.

Les critiques qui ont pu être formulées sur le plan « Hôpital 2007 » ont été prises en compte dans la construction du plan « Hôpital 2012 » :

- le montant total des investissements est désormais plafonné à 10 Md€, le taux d'accompagnement (taux moyen d'aides au regard du coût global du projet : soit en capital, soit en exploitation sur 20 ans pour compenser les surcoûts liés à l'emprunt, auquel cas une majoration est appliquée pour tenir compte du coût lié aux frais financiers) étant figé à 50 % ;
- le diagnostic financier de l'établissement est désormais intégré à la grille d'instruction des projets et permet ainsi une meilleure information des autorités compétentes en matière d'instruction.

La deuxième tranche du plan « Hôpital 2012 » devra également intégrer les contraintes de soutenabilité de l'endettement des hôpitaux et d'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

L'article 11 II. du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 propose de compléter l'article L 6141-2-1, alinéa 6, du code de la santé publique afin d'introduire le principe d'un encadrement du recours à l'emprunt pour les établissements publics de santé. Les modalités d'application de ce principe seront déclinées par voie réglementaire.

L'introduction d'un principe d'encadrement du recours à l'emprunt pour les établissements publics de santé permet de limiter l'augmentation préoccupante de l'endettement constatée

depuis plusieurs années tout en respectant l'autonomie de gestion des établissements.

L'introduction d'un principe d'encadrement de l'endettement, à l'image de ce qui existe pour les collectivités locales, consistant à réduire les motifs de recours à l'emprunt au financement de la politique d'investissement, permettra aux directeurs généraux des ARS de s'appuyer sur une base juridique pour s'opposer au recours à l'emprunt réalisé par les établissements s'il ne s'effectue qu'en vue de financer leur cycle d'exploitation courant.

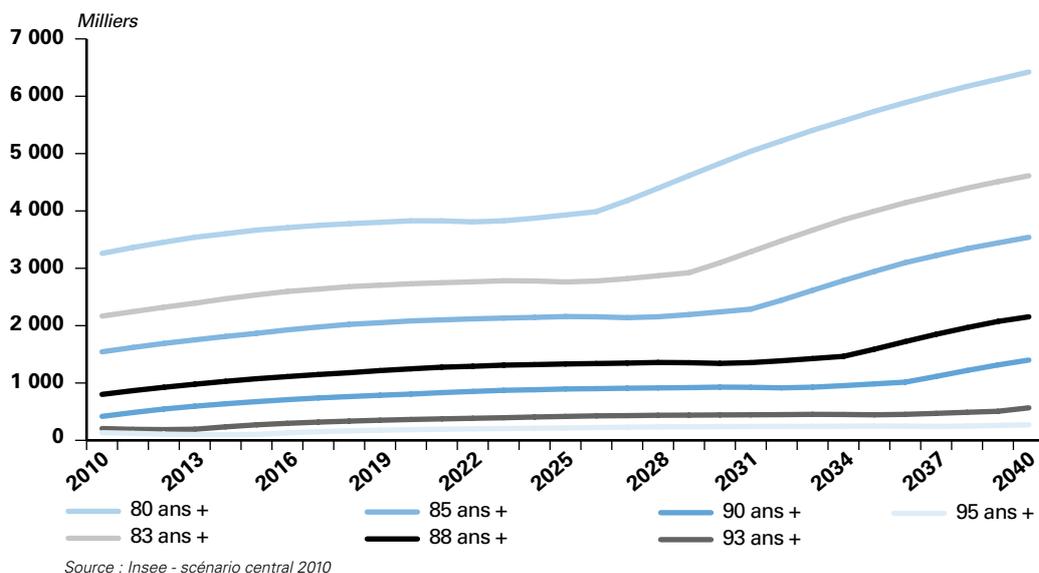
### Zoom 3 : Les dépenses publiques en faveur des personnes âgées dépendantes

La notion de dépendance est parfois assimilée en France au champ des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

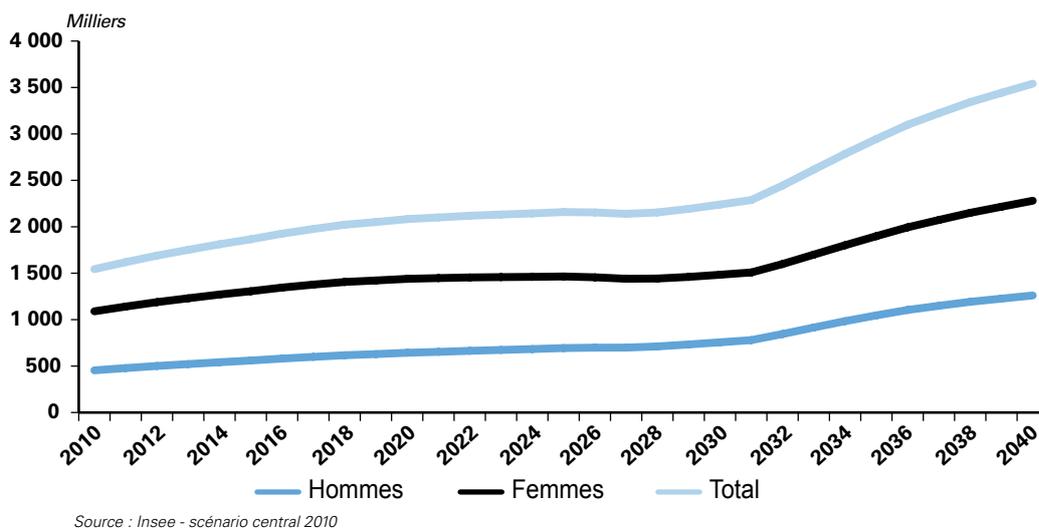
De manière plus large, ce zoom présente l'ensemble des dépenses publiques en faveur

des personnes âgées dépendantes. Les personnes âgées de 85 ans et plus, communément désignées comme 4ème âge, sont les plus exposées au risque de la dépendance. Du fait du *baby-boom*, leur croissance s'accroîtra à partir de 2030.

Projection population entre 80 ans + et 95 ans +



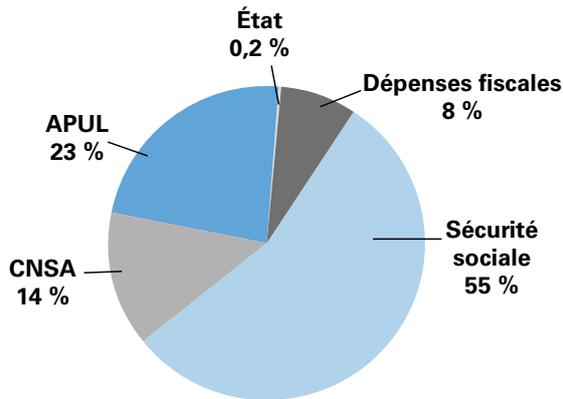
Projection population 85 ans et plus par sexe



En 2009, la dépense publique (y compris, pour une part mineure, des dépenses fiscales) consacrée à la compensation de perte d'autonomie des personnes âgées est estimée à

21,6 Md€, soit 1,1 % du PIB. Elle est répartie entre l'État, la sécurité sociale, les collectivités territoriales et la caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Répartition des financeurs en 2009 (en %)



Source : Direction du Budget - 2010

**En 2009, les différentes branches de la sécurité sociale participaient à hauteur de 12 Md€ au financement de la dépendance**

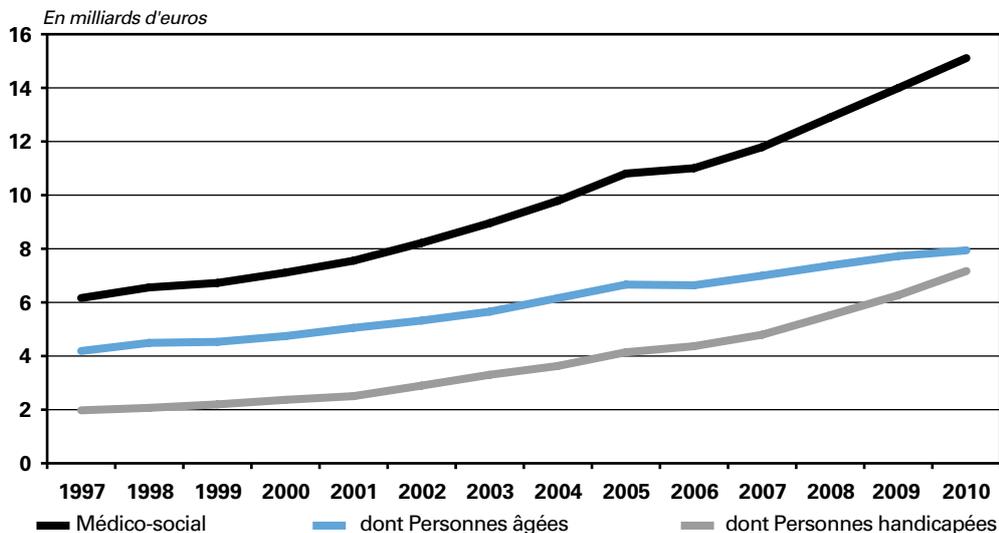
La **branche assurance maladie** est le principal financeur des dispositifs en faveur de la dépendance, avec **11 Md€**, soit la moitié du total de la dépense publique consacrée à cette politique publique.

Ces dépenses figurent dans l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et concernent d'une part les soins prodigués aux personnes âgées dépendantes en établissement hospitalier ou par la médecine de ville (4,7 Md€ au sein des ONDAM dits ville et hôpital – estimation actualisée sur la base du rapport Vasselle fait au nom de la mission commune d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création

du cinquième risque – juillet 2008) et d'autre part au sein d'établissements d'hébergement pour **6,3 Md€** (soit 42 % de l'ONDAM médico-social). Pour la partie médico-sociale, l'assurance maladie abonde les crédits de la CNSA et assure notamment la réalisation du plan de solidarité grand âge et du plan Alzheimer créant et modernisant des places d'accueil en établissements spécialisés ou favorisant le maintien à domicile. Elle finance ainsi, en partie, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), les places d'accueil de jour (AJ), les places d'hébergement temporaire (HT).

**L'ensemble des dépenses de la branche assurance maladie en faveur des personnes âgées dépendantes correspond à 7 % de l'ONDAM total en 2009.**

ONDAM médicosocial 1997-2010\*



Source : Direction du Budget  
 (\*) 2010 prévisionnel

La **branche vieillesse** verse chaque année une contribution à la CNSA en compensation de la prise en charge par l'APA des personnes en dépendance partielle (dites en GIR 4<sup>69</sup>) que la branche vieillesse avait à sa charge jusqu'à la création de cette prestation en 2001. Cette contribution s'élève à 65,8 M€ en 2009.

Par ailleurs, la **caisse nationale d'assurance vieillesse** intervient au titre de l'**action sociale** auprès des personnes en situation de fragilité économique, sociale ou physique (GIR 5 et 6). La CNAV est intervenue à hauteur de 347 M€ en 2009 dont 285,2 M€ en prestations individuelles et 61,8 M€ en prestations collectives.

De son côté, la **caisse centrale de mutualité sociale agricole** propose des actions de prévention, apporte un soutien aux aidants familiaux et contribue à l'ouverture d'unités de vie non médicalisées.

La **branche famille** alloue, sous conditions de ressources, des aides personnelles au logement qui peuvent bénéficier aux personnes âgées dépendantes résidant en institution ou à leur domicile. En 2009, ces interventions ciblées sur la dépendance s'élevaient à 568 M€.

### **En 2009, la contribution des départements à la dépendance s'élevait à plus de 4,9 Md€**

Avec les lois de décentralisation, les départements ont la charge des prestations d'aide sociale au nombre desquelles l'aide sociale aux personnes âgées qui recouvre les dépenses d'APA, celles de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) et plus marginalement, les dépenses de l'aide à domicile. **L'APA représente 80 % de la dépense nette des départements en matière de dépendance des personnes âgées.**

Les dépenses totales d'APA (départements + CNSA) s'élevaient à 5,1 Md€ en 2009. Créée en 2001 en remplacement de la prestation spécifique dépendance, l'allocation est financée en majeure partie par les départements, qui ont bénéficié à ce titre de transferts de recettes. Au 31 décembre 2008, 1 115 000 personnes bénéficiaient de l'APA; avec 57 % des bénéficiaires

qui vivaient à domicile et 43 % en établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA)<sup>70</sup>. Le nombre de bénéficiaires de l'APA croît à un rythme plus rapide que celui de l'ensemble de la population française des 75 ans et plus (+2,8 % entre 2007 et 2008), qui représente plus de 80 % des bénéficiaires de l'allocation. Elle permet aux personnes âgées de plus de 60 ans de recourir à des aides pour accomplir les actes de la vie courante. Son montant est calculé en fonction :

- des besoins ;
- du degré de dépendance (GIR 1 à 4) ;
- du mode de prise en charge (à domicile ou en établissement) ;
- et, enfin, des revenus du bénéficiaire.

Les dépenses d'APA à la charge des départements sont passées de 1 Md€ en 2002 à 3,6 Md€ en 2009.

L'ASH, attribuée sous condition de ressources, prend en charge les frais d'hébergement des personnes âgées de plus de 65 ans accueillies en établissement. En 2009, l'ASH a été versée à 115 000 personnes en établissement et à 1 480 personnes âgées logées en famille d'accueil. La dépense totale nette à la charge des départements est passée de moins de 900 M€ en 2000 à près de 1,2 Md€ en 2009.

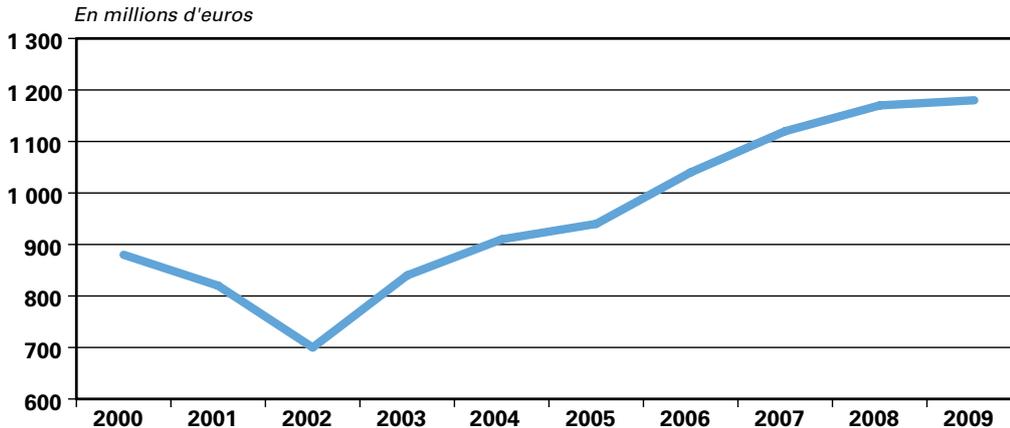
Enfin, les communes participent à hauteur de 170 M€ à des actions de maintien à domicile des GIR 5 et 6 notamment.

### **Les dépenses de la CNSA financées par recettes fiscales se sont élevées à 2,9 Md€ en 2009**

Depuis la loi du 30 juin 2004, la **contribution solidarité autonomie (CSA) et 0,1 % de la contribution sociale généralisée (CSG)** perçue sur les revenus d'activité, sont affectées au financement de la perte d'autonomie. Via la CNSA, ces recettes financent notamment les établissements et services qui accueillent des personnes âgées, la part des dépenses APA non prise en charge par les départements, des actions de prévention et de recherche. Ajoutées à l'ONDAM médicosocial, ces ressources fiscales forment l'objectif global de

69 – Grille nationale AGGIR (autonomie gérontologie GIR) : GIR 1 (dépendance lourde) à 5 (faible dépendance).

70 – Source DREES et Programme de qualité et d'efficience « Invalidité et dispositifs gérés par la CNSA », PLFSS 2010.

**Dépenses nettes d'aide sociale à l'hébergement (ASH)**

Source : observatoire de l'action sociale décentralisée - 2010

dépense (OGD), fixé chaque année par arrêté interministériel.

### **Les exonérations fiscales et sociales centrées sur la dépendance représentent 1,8 Md€ en 2009**

Les **dépenses fiscales** recouvrent trois dispositifs : une réduction d'impôt sur le revenu – plafonnée à 10 000 euros par an – de 25 % des frais de dépendance et d'hébergement pour les résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) soit 155 M€, une exonération de l'impôt sur le revenu de l'APA pour 100 M€ et un taux de TVA à 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les EHPAD, soit 345 M€.

Les **exonérations de cotisations patronales** de sécurité sociale bénéficient aux particuliers dépendants – mais également aux personnes âgées non dépendantes de plus de 70 ans – et aux accueillants familiaux de personnes dépendantes employant des aides à domicile ainsi qu'aux associations ou entreprises proposant des services d'aide à domicile pour les personnes dépendantes.

La totalité des aides fiscales et sociales bénéficiant aux publics fragiles est préservée en PLF 2011.

À périmètre normatif constant, l'évolution future des dépenses publiques en faveur des personnes âgées dépendantes est fonction du nombre de personnes dépendantes, de l'aide requise par personne dépendante et des gains de productivité possibles ou encore des salaires réels des aidants. Elle dépendra également d'une éventuelle meilleure solvabilisation de la demande et donc d'un déplacement vers la sphère marchande de services actuellement offerts dans le cadre de solidarités familiales. La mission confiée par le ministre délégué à la sécurité sociale et en charge des personnes âgées en 2007 à Mme Hélène Gisserot sur les perspectives financières de la dépendance des personnes âgées estimait que l'effort public consenti pour cette politique publique pourrait atteindre 1,5 % du PIB en 2040 (source DREES).

Pour le Conseil d'analyse stratégique<sup>71</sup>, ce seuil pourrait être atteint dès 2025 (1,47 % selon une hypothèse basse, 1,55 % selon une hypothèse haute).

71 – Personnes âgées dépendantes: bâtir le scénario du libre choix; mission « prospective des équipements et des services pour les personnes âgées dépendantes » conduite par Stéphane Le Bouler ; centre d'analyse stratégique; juin 2006.

## Zoom 4 - Les dépenses départementales d'aide sociale

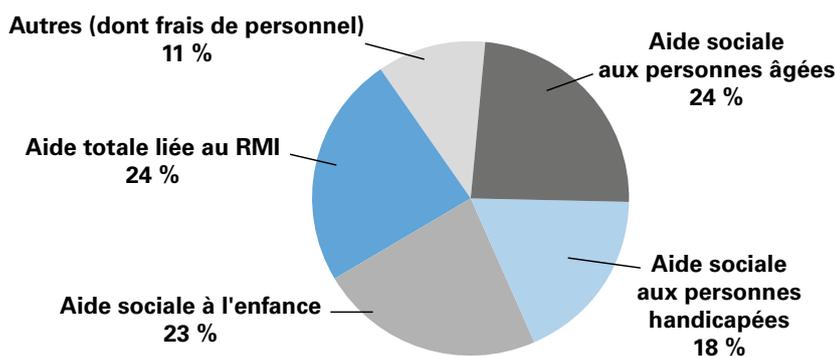
*NB : champ limité à la France métropolitaine compte tenu des informations disponibles.*

L'aide sociale départementale garantit aux personnes qui se trouvent dans l'incapacité d'assurer leur autonomie ou leurs moyens d'existence l'accès aux dispositifs permettant de couvrir leurs besoins essentiels. Le domaine de compétences des départements s'est étendu lors de l'acte II de la décentralisation. L'aide sociale concerne des dépenses de différentes natures : des prestations qui suivent

une logique de guichet, des interventions de nature plus discrétionnaire, de la rémunération de personnels, du fonctionnement courant, de l'investissement ou des subventions versées à des structures d'accueil.

Elle recouvre aujourd'hui les dépenses en faveur des personnes âgées et handicapées, l'aide sociale à l'enfance (ASE) et les dépenses liées au revenu minimum d'insertion (RMI), devenu revenu de solidarité active (RSA) « socle » en 2009. En France métropolitaine, les dépenses sociales des départements, nettes des indus<sup>72</sup>, ont cru entre 2004 et 2008 à un rythme annuel moyen d'environ 6 %. En 2008 (dernières données disponibles), elles représentaient un peu plus de la moitié de leurs dépenses réelles de fonctionnement<sup>73</sup> et s'élevaient à 26 Md€.

### Structure de la dépense sociale nette en 2008



Source : DREES, les dépenses d'aide sociale départementale en 2008, janvier 2010.

**Les montants consacrés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion s'élevaient à 6,2 Md€ en 2008 soit près de 24 % des dépenses nettes des départements en matière d'aide sociale.**

À la charge de l'État jusqu'en 2004 pour sa partie allocation, le RMI a été créé en 1988

avec deux objectifs : garantir aux personnes les plus démunies un minimum de ressources et l'accès aux droits sociaux fondamentaux, ainsi que faire entrer les bénéficiaires dans une démarche d'insertion. Le volet insertion est, depuis sa création, à la charge des départements. En 2008, plus d'un million de personnes bénéficiaient du RMI<sup>74</sup>.

72 – Dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aide sociale, les départements peuvent engager des recours en récupération auprès des bénéficiaires de certaines aides ou de leurs héritiers. A ces récupérations, s'ajoutent des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations.

73 – Source : Budgets locaux en chiffres, finances des départements 2008, DGCL et Etudes et Résultats sur les dépenses d'aide sociale départementale en 2008, DREES, janvier 2010.

74 – À compter du 1<sup>er</sup> juin 2009 en France métropolitaine, le RSA remplace le RMI, l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs de soutien à la reprise d'un emploi liés à ces deux prestations (intéressements, primes forfaitaires, prime de retour à l'emploi). Afin de limiter certains effets de seuil du RMI, le RSA prévoit un maintien d'une partie des prestations RSA en cas de retour à l'emploi (« RSA activité »), un accompagnement renforcé et, enfin, une aide personnalisée au retour à l'emploi.

**Les dépenses nettes en faveur des personnes âgées s'élevaient à 6,1 Md€ en 2008, soit 24 % des dépenses nettes des départements en matière d'aide sociale.**

L'aide sociale aux personnes âgées s'élevait à 6,1 Md€ en 2008 et concernait près de 1,3 million de personnes. La principale aide en faveur des personnes âgées est l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), créée en 2001 en remplacement de la prestation spécifique dépendance, et dont les départements sont le principal financeur. L'APA est une allocation permettant aux personnes âgées de plus de 60 ans de recourir à des aides pour accomplir les actes de la vie courante. L'allocation est financée à hauteur d'un tiers par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), le solde revenant à la charge des départements. L'APA bénéficie à un peu plus d'un million de personnes, à domicile (57 %) ou en établissement (43 %). Son montant est calculé en fonction des besoins, du degré de dépendance, du mode de prise en charge : à domicile ou en établissement et, enfin, des revenus du bénéficiaire.

On observe que la dépense d'APA est inégalement répartie par bénéficiaire et par département et ce, malgré le barème national établi par l'État qui plafonne l'aide versée selon le degré de dépendance (GIR).

Outre la prise en charge de la dépendance, les départements financent une partie des dépenses d'hébergement des personnes âgées pour 2 Md€ bruts notamment dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) et, plus marginalement, des aides ménagères ainsi que divers services. Alors qu'en moyenne la dépense départementale d'ASH pour les personnes âgées est environ de 1 400 €/mois<sup>75</sup>, il existe de fortes disparités dans les montants versés (du simple au quintuple).

**Les dépenses nettes en faveur du soutien à l'enfance s'élevaient à 5,9 Md€ en 2008, soit 23 % des dépenses départementales en matière d'aide sociale.**

Le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) a pour mission essentielle de venir en aide aux enfants et à leur famille par des actions de prévention individuelle ou collective, de protection et de lutte contre la maltraitance. Dans ce cadre, différents établissements et services accueillent des mineurs pris en charge par l'ASE tels que les foyers de l'enfance, les maisons d'enfants à caractère social ou encore les maisons maternelles. En 2008, 283 000 personnes ont bénéficié de l'ASE.

La structure des dépenses d'ASE reste stable en 2008 : les dépenses brutes les plus importantes sont celles relatives aux placements en établissement (49 %), suivies des placements d'enfants en famille d'accueil (25 %). Les allocations mensuelles (secours, bourses et autres aides financières) représentent 5 % des dépenses brutes, les actions éducatives à domicile et en milieu ouvert, près de 7 % et les mesures de prévention spécialisée, 4 %. Les dépenses restantes correspondent aux autres frais de placement, à des participations, subventions ou autres dépenses des départements pour des actions en faveur de l'enfance<sup>76</sup>.

Les dépenses relatives à l'hébergement des mineurs placés en établissement varient sensiblement d'un territoire à l'autre. Cela s'explique notamment par le nombre d'enfants placés en établissement, qui demeure le principal déterminant de cette dépense. Cependant, on constate que le montant moyen des dépenses varie fortement d'un département à l'autre et que la dépense moyenne évaluée à 5 085 € par enfant placé en 2006 recouvre des réalités très différentes selon les territoires. En 2006, les dépenses moyennes de frais d'hébergement en établissement par enfant placé variaient entre le premier et le dernier quintile de 3 700 € à 5 300 €. Ces contrastes sont probablement la conséquence de coûts très différents entre les diverses structures. En effet, il n'existe aucune tarification nationale<sup>77</sup> : « *Le département chargé de la prise en charge financière d'une mesure assure celle-ci selon le tarif en vigueur dans le département où se trouve le lieu de placement de l'enfant* ».

<sup>75</sup> – Données de la DREES 2005.

<sup>76</sup> – Source : Etudes et Résultats sur les dépenses d'aide sociale départementale en 2008, DREES, janvier 2010.

<sup>77</sup> – Le code de l'Action Sociale et des Familles dispose que « le département prend en charge financière au titre de l'aide sociale à l'enfance, les dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite de chaque mineur à l'exception des dépenses résultant de placements dans les établissements et services publics de la protection judiciaire de la jeunesse ».

**Les dépenses nettes en faveur des personnes handicapées s'élevaient à 4,7 Md€ en 2008<sup>78</sup>, soit 18 % de la dépense sociale nette des départements.**

Les aides sociales en faveur des personnes handicapées étaient perçues par 281 500 personnes en 2008 pour un montant net de 4,7 Md€. Un peu plus de la moitié des bénéficiaires (54 %) recevaient une aide à domicile via l'allocation compensatrice de tierce personne (ACTP), la prestation de compensation du handicap (PCH) ou les aides ménagères. Les autres bénéficiaires (46%) disposaient, quant à eux, d'un accueil familial ou en établissement.

L'accueil au sein d'une famille ou d'un établissement spécialisé constitue le poste de dépense le plus important des dépenses brutes engagées par les départements pour les personnes handicapées (4,0 Md€).

Les aides à la personne, dont le montant brut s'élevaient à 970 M€ en 2008, sont principalement constituées de la PCH qui remplace progressivement l'allocation compensatrice de tierce personne (ACTP).

Il est rappelé que la principale des aides aux handicapés, l'allocation pour adulte handicapé (AAH), relève de l'État.

<sup>78</sup> – Etudes et Résultats sur les dépenses d'aide sociale départementale en 2008, DREES, janvier 2010.

## 4 – Perspectives 2010-2014

La dépense publique a progressé en volume de 3,7 % en 2009, en raison en particulier des dépenses engagées dans le cadre du plan de relance et de l'augmentation des dépenses de chômage en lien avec la crise économique. Elle croîtrait à un rythme nettement plus modéré en 2010 (1,8 %), et ralentirait encore en 2011 (0,5 %). Ce net repli traduirait d'abord l'extinction progressive des dépenses de relance et la décélération des indemnités chômage versées. Il serait également porté par la modération des dépenses sociales, avec des dépenses de santé dans le champ de l'ONDAM maîtrisées et des prestations vieillesse moins dynamiques que par le passé.

### En 2010, la dépense publique ralentirait à 1,8 % en volume

Les dépenses de l'**État**, à périmètre 2009 et hors transferts aux autres sous-secteurs, contribueraient à hauteur de 0,3 point à la croissance de la dépense publique. Cette contribution reflèterait deux effets exceptionnels de sens opposés : d'une part la baisse des dépenses au titre du plan de relance, dont la majorité est concentrée en 2009 (-0,2 point), et d'autre part la nette augmentation des dépenses militaires (0,4 point) en raison de livraisons importantes de matériels et des spécificités associées d'enregistrement comptable. En effet, ces dépenses sont enregistrées en comptabilité nationale lors de leur livraison et non au moment du paiement.

Hors ces effets exceptionnels, la contribution des dépenses de l'État serait nulle : en effet, la progression des dépenses budgétaires sous la norme élargie serait moins rapide que l'inflation actuellement prévue (la norme de dépense, élaborée sur la base d'une hypothèse d'inflation de 1,2 % au moment du PLF 2010, sera respectée, alors même que l'hypothèse d'inflation 2010 est revue à 1,5 %) ; la progression de la dépense en comptabilité nationale serait toutefois un peu plus forte en raison de l'augmentation des remises de dettes aux États étrangers.

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 progressive du RSA « chapeau » et des investissements d'avenir dont la gestion est majoritairement confiée à des ODAC.

La faible contribution des **administrations locales** (APUL) à la croissance de la dépense publique de 0,2 point s'expliquerait surtout par la reprise modérée du cycle d'investissement, notamment en raison de l'accélération du calendrier de certains projets permise par l'avance de FCTVA accordée par l'État en 2009 dans le cadre du plan de relance. Les prestations sociales, et en particulier les dépenses d'insertion, resteraient dynamiques en lien avec la détérioration passée du marché de l'emploi, mais les collectivités locales bénéficieraient parallèlement de la baisse des taux d'intérêt. De plus, les dépenses de personnels et de fonctionnement croîtraient moins vite que par le passé.

Dans un contexte conjoncturel encore fragile, les **administrations de sécurité sociale** (ASSO) resteraient les premières contributrices à la croissance de la dépense publique, à hauteur de 1 point. Cette contribution s'expliquerait d'abord par le dynamisme des allocations chômage qui progresseraient de 10 % en termes réels en 2010 après 17,2 % en 2009. Les prestations vieillesse en euros constants resteraient également relativement dynamiques, mais augmenteraient moins vite que par le passé, en raison des effets de la réforme des retraites de 2003 pour les régimes du secteur privé. Enfin, la progression des dépenses d'assurance maladie respecterait l'objectif fixé en PLFSS 2010.

### En 2011, les dépenses publiques continueraient à ralentir à 0,5 % en volume

Les dépenses de l'État limiteraient la croissance de la dépense publique, à hauteur de -0,8 point. La progression des dépenses sur le périmètre de la norme élargie serait légèrement négative en volume, compte tenu de la stabilisation en valeur des crédits de l'État hors charge de la dette et pensions, norme de dépense retenue pour la construction du projet

de loi de finances 2011 et pour l'ensemble du budget triennal 2011-2013. S'ajoutent les effets conjugués de la disparition des mesures de relance (-0,4 point) et du contrecoup des livraisons de matériel militaire (-0,4 point).

Les dépenses des ODAC contribueraient pour 0,3 point à la croissance de la dépense totale, en lien avec l'arrivée à maturité des dispositifs du RSA et des investissements d'avenir. En revanche, l'extinction des mesures de gestion de crise pèserait à la baisse sur la contribution des ODAC.

La contribution des collectivités locales à la croissance de la dépense publique resterait modérée (0,3 point), en lien avec le cycle d'investissement dont l'amplitude serait plus faible que celle des cycles précédents. Les

prestations sociales ralentiraient avec l'amélioration du marché de l'emploi. Les dépenses de personnel seraient modérées, et la progression des dépenses d'intérêt serait plus rapide qu'en 2010.

Les dépenses de sécurité sociale seraient plus contenues en 2011, contribuant à hauteur de 0,8 point à la croissance des dépenses totales. En effet, dans un contexte économique plus porteur, les allocations chômage diminueraient en euros constants. Les prestations retraite seraient davantage revalorisées en 2011 qu'en 2010. Enfin, la progression des dépenses de santé sous l'ONDAM (2,9 % en valeur) resterait très contenue pour la quatrième année consécutive.

### Évolution des dépenses par sous-secteurs

À périmètre constant, hors transferts, en comptabilité nationale	2009 Md€	2010 Évolution en volume*	2011 Évolution en volume*
État	404,6	0,3	-0,8
<i>Dont plan de relance</i>		-0,2	-0,4
<i>Dont livraisons de matériels militaires</i>		0,4	-0,4
<i>Dont autres</i>		0,0	0,0
ODAC	74,1	0,2	0,3
APUL	228,5	0,2	0,3
ASSO	494,1	1,0	0,8
<i>Dont chômage</i>		0,2	-0,1
APU	1 067,7	1,8 %	0,5 %

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

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

Les efforts de maîtrise mis en œuvre en 2010 et en 2011 seront poursuivis les années suivantes, permettant à la croissance annuelle moyenne de la dépense publique d'atteindre +0,8 % en volume sur la période 2011-2014<sup>79</sup>, hors effet lié à l'extinction des mesures de crise (soit +0,6 % au total). Ce niveau est fixé comme objectif moyen annuel par le projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (PLPFP). La stratégie permettant

d'atteindre ces objectifs est déclinée dans le PLPFP et notamment dans son rapport annexé.

Finalement, sur l'ensemble de la période 2009-2014, un effort important de maîtrise de la dépense serait réalisé, malgré l'impact de la progression des dépenses spontanément dynamiques (cf. graphique ci-dessous).

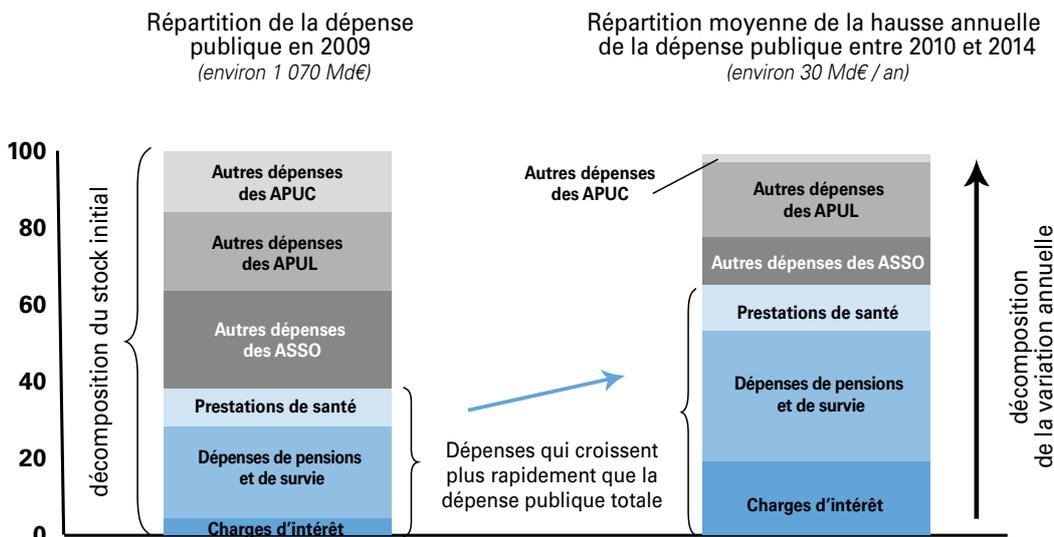
Parmi celles-ci, les charges d'intérêts sur la dette devraient augmenter significativement sur la période, à la fois en raison d'un effet volume, lié à l'augmentation de l'endettement nominal<sup>80</sup> et à cause de la hausse anticipée des taux d'intérêt.

79 – Il s'agit de la moyenne des progressions 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014.

80 – À partir de 2012, 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 restant déficitaire.

Les prestations de santé et de retraites devraient également connaître un important dynamisme spontané sur la période, notamment sous l'effet du vieillissement de la population. Leur progression sera contenue, d'une part grâce aux effets positifs de la réforme des retraites, qui aura un impact significatif sur la dépense à l'horizon de la programmation pluriannuelle, et d'autre part, grâce à des objectifs ambitieux de maîtrise des dépenses de santé (ONDAM à 2,9 % en 2011, puis 2,8 % par an sur la période 2012-2014). Malgré la mise en œuvre de ces efforts très importants, ces dépenses devraient toutefois croître à un rythme supérieur à la moyenne des dépenses publiques sur la période considérée.

Ainsi, compte tenu de la progression rapide de ces trois postes de dépenses, les objectifs globaux de maîtrise de la dépense publique impliqueront un effort important sur les autres postes. Cet effort passera notamment par le respect d'une double limite sur la progression des dépenses budgétaires de l'État sur le périmètre de la norme élargie : stabilisation en euros courants sur le périmètre de la norme élargie hors charge d'intérêts et pensions (norme « zéro valeur ») et stabilisation en euros constants sur l'ensemble du périmètre (« zéro volume »). Pour chaque année du budget triennal 2011-2013, ces deux règles seront respectées, ce qui conduira en pratique à appliquer systématiquement la règle la plus contraignante des deux.



Source : calculs DG Trésor

## Liste des sigles

---

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

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

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