

**Groupe de travail du CNIS**  
**« Mesure des dépenses de l'Etat à l'échelle territoriale »**

**Compte rendu de la réunion de la réunion du 24 avril 2007**

\*            \*  
              \*

Des études sur les dépenses de l'Etat ou plus largement sur la dépense publique ont été menées en région notamment dans le cadre des pôles GDPE. L'objectif de cette deuxième réunion du groupe de travail est de recenser les outils de suivi de l'action de l'Etat en région et les difficultés méthodologiques rencontrées.

Quatre travaux ont été présentés<sup>1</sup>, ils concernent les régions Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Picardie et Alsace. Ces présentations ont été complétées par une synthèse plus générale sur la base de 15 études régionales transmises par la DIACT.

Ces travaux se distinguent selon qu'ils répondent à :

- des besoins de pilotage infra annuel des dépenses de l'Etat dans la région et dans le département, en particulier la consommation des crédits de paiement.
- des besoins en terme de mesure de l'impact économique de l'action de l'Etat, et plus largement de l'ensemble des administrations publiques dans la région

Les solutions à apporter en réponse à ces deux besoins spécifiques, ne devraient pas être de même nature. Alors que le pilotage infra annuel des dépenses de l'Etat pourrait s'appuyer essentiellement sur des données comptables, la mesure de l'impact économique pourrait nécessiter de recourir plus largement à des estimations.

En effet, il ressort des études sur l'impact économique de l'action de l'Etat en région que si l'approche comptable constitue toujours la brique de base, il est nécessaire de la compléter par des informations collectées auprès des ordonnateurs et des agences. Ainsi, l'objectif retenu ne peut être qu'une **estimation** des dépenses de l'Etat dans la région. Dès lors, **l'harmonisation des méthodes d'estimation constitue un enjeu important** afin d'assurer la comparabilité des différents travaux menés en région.

Avant d'exposer les problèmes méthodologiques rencontrés, nous présentons les outils de suivi de la dépense publique mis en place dans la région Languedoc-Roussillon.

## **1. Les outils de pilotages de l'action de l'Etat dans la région Languedoc-Roussillon**

Dans la région Languedoc Roussillon trois tableaux de bord sont réalisés de façon régulière afin d'éclairer le pilotage de l'action locale :

- Le Tableau de Bord des Opérations sur fonds européens (TBOFE)
- Le Tableau de Bord économique du pôle GPDE
- Le Tableau de Bord des Opérations Financières de l'Etat (TOFE)

---

<sup>1</sup> Des extraits des supports de présentation pour les régions Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon figurent en annexe.

**Le TBOFE** est établi après chaque appel de fonds (2 par an). Les principaux résultats sont présentés de façon synthétique : programmation, engagement, paiement, contrôles de qualité.

**Le Tableau de Bord économique du pôle GPDE** donne une information économique précoce sur l'économie régionale (chaque trimestre). Il se compose d'un quatre pages synoptique (indicateurs conjoncturels), complété par un dossier sectoriel. Ce document, à vocation uniquement économique, est diffusé de façon restreinte : aux interlocuteurs et partenaires du pôle GPDE.

**Le TOFE** est élaboré trimestriellement pour la région et chaque département. C'est un document public, présenté en CAR. Il présente les dépenses de l'Etat, les recettes du budget général (Trésor Public, Services fiscaux et Douanes) et les dépôts de fond au Trésor. Les dépenses de l'Etat regroupent la dépense publique conforme à la présentation LOLF (BOP centraux et locaux) et les versements effectués au profit des collectivités locales. Le tableau de bord inclut également une partie qualitative sur la qualité comptable et les délais de paiement.

Les données reprises dans le TOFE concernent les seules opérations relevant du champ de compétence du réseau du Trésor régional. Ainsi il ne prend pas en compte les opérations non assignées sur les TPG de Languedoc Roussillon (paye des agents du ministère de l'agriculture), les opérations des opérateurs de l'Etat et celles d'autres organismes tels que les collectivités locales et établissements publics locaux (à l'exception des dotations versées par l'Etat), les organismes de sécurité sociale (dépenses de santé, famille, retraite) ou encore les établissements à caractère financier (BDF, CDC).

Ainsi, ce dispositif de publications régulières doit-être complété en cas de besoin par des études ponctuelles (par exemple sur la viticulture ou les aides versées suite aux inondations) qui couvrent un périmètre plus large de la dépense intégrant notamment des dépenses des agences (CNASEA dans le cas de la viticulture).

D'autres régions (notamment le Nord-Pas-de-Calais) ont mené des études qui tentent d'apprécier le poids de l'Etat et plus largement des dépenses publiques dans la région. L'état d'avancement de ces travaux est très variable d'une région à l'autre. Cependant ils partent du même constat de difficultés : la mesure des dépenses de l'Etat est difficile en raison de la complexité des circuits financiers (comptables et budgétaires) et administratifs.

## **2. Les problèmes méthodologiques rencontrés**

La régionalisation des dépenses de l'Etat (et des agences), parce qu'elle nécessite des investissements importants sur la connaissance des circuits financiers empruntés par la dépense, s'inscrit dans un processus de long terme qui s'appuie sur l'expérience acquise au fil des années permettant d'enrichir (c'est le cas notamment dans la région du Nord-Pas-de-Calais) et d'affiner progressivement les premières estimations.

### **2.1 Les dépenses de l'Etat : complexité des circuits financiers**

Les difficultés rencontrées peuvent être regroupées en deux catégories :

- celles qui relèvent de l'architecture administrative : certaines administrations ont un cadre territorial d'action qui ne correspond pas au territoire d'exécution d'une région (compétences interrégionales). Ces difficultés s'accroissent lorsqu'on veut passer du niveau régional au niveau départemental ;
- celles qui relèvent de l'architecture budgétaire : certaines dépenses sont centralisées dans un lieu unique de paiement situé hors de la région. Certaines dépenses de l'Etat sont strictement du ressort des administrations centrales et sont difficilement localisables géographiquement (par exemple, la charge de la dette mais aussi des dispositifs tels que l'AME, l'AAH).

Les données comptables issues des Trésoreries Générales doivent être complétées par des informations recueillies auprès des ordonnateurs. Dans le cas de l'étude pour le Nord-Pas-de-Calais, on peut citer notamment les éléments suivants :

- Les dépenses de personnels, de fonctionnement et d'investissement des casernes du Nord-Pas-de-Calais transitent par la trésorerie de Chalons en Champagne ; une demande d'information est adressée à cette Trésorerie.
- Pour connaître les dépenses de la police, la préfecture s'adresse directement au responsable de BOP (budget opérationnel de programme).
- Le contrôleur financier dans la région a été associé pour obtenir des informations auprès des responsables de BOP.

Par ailleurs, les dépenses sans ordonnancement préalable des ministères du travail et de la justice sont en totalité comptabilisées en fonctionnement dans les thèmes correspondants. Par contre, celles du MINEFI font l'objet d'un traitement particulier (dépenses en atténuation de recettes, pensions).

## **2.2 Les problèmes de localisation**

La question de la localisation de la dépense a été évoquée au travers de l'importance des migrations alternantes de la région Picardie avec la région Ile-de-France : un quart des actifs picards travaillent en Ile de France. Ainsi, l'estimation des dépenses de salaires dans la région devrait tenir compte du lieu de résidence et non pas celui du travail (qui peut-être approché plus facilement par les données comptables).

## **2.3 Les dépenses par fonction**

Un des objectifs des études est de rendre compte des actions de l'Etat dans la région par grande fonction ou de façon plus ponctuelle pour des dispositifs particuliers (viticulture, inondations, etc..). D'une façon générale, il semble que la mesure des dépenses de l'Etat par fonction pose des difficultés ; on peut citer par exemple, le secteur de la construction avec notamment l'estimation des dépenses concernant les prêts à taux zéro ou les aides au logement en général.

## **2.4 Les dépenses des agences**

Pour les dépenses des agences (organismes de recherche, CNASEA, ANRU, CNRS, etc...), l'information est recueillie directement auprès des organismes.

La collecte de ces informations est compliquée et dans certains cas n'a pas abouti. Par exemple, pour la région Alsace-Lorraine, le CNASEA a transmis les dépenses agricoles mais n'a pas pu fournir les dépenses au titre des emplois aidés. De façon générale, la collecte de l'information auprès des agences n'est pas exhaustive : elle est mise en place progressivement, au fur et à mesure des contacts établis par la préfecture ou la Trésorerie générale.

Il faut donc définir le périmètre des agences à retenir dans le cadre d'une réflexion conceptuelle sur la notion de dépense publique des administrations centrales (les agences de l'eau font-elles partie du périmètre, Réseau ferré de France ?).

Dans la pratique, étant donné leur nombre (on recense notamment 780 opérateurs des politiques de l'Etat) il semble nécessaire de hiérarchiser les enjeux en terme de dépense et déterminer une liste des principaux opérateurs/agences pour lesquels il est impératif d'obtenir des données régionalisées.

Dans cette perspective, il faudrait réfléchir à la façon de coordonner notre réflexion avec le projet CHORUS qui intègre une liste des opérateurs des politiques de l'Etat.

## 2.5 Les fonds structurels européens

Le mandat initial du groupe de travail concerne les dépenses de l'Etat. Toutefois les fonds structurels européens ont un impact économique important dans certaines régions et dans la mesure où des données sont disponibles dans les systèmes d'information financière de l'Etat<sup>2</sup>, il pourrait être envisagé de régionaliser ces dépenses en plus de celles de l'Etat. En terme de présentation, il faudra bien distinguer les fonds structurels européens de l'Etat.

Les données issues des systèmes d'information de l'Etat ne couvrent pas l'ensemble des dépenses liées aux fonds structurels européens<sup>3</sup>. En effet des dépenses liées au FEOGA garantie sont pris en charge par l'OFIVAL, l'ONIC et le CNASEA. Une demande d'information doit donc être adressé auprès de ces organismes.

## 2.6 L'estimation des recettes de l'Etat

La mesure de l'impact économique de l'action de l'Etat dans la région, implique non seulement d'estimer les dépenses de l'Etat mais aussi les recettes. Bien que la régionalisation des recettes de l'Etat soit exclue a priori du mandat du groupe de travail, il faut noter qu'il y a un besoin en la matière d'autant que la régionalisation des recettes se heurte à des difficultés méthodologiques au moins aussi importantes que celles mentionnées pour les dépenses.

En effet, la régionalisation des recettes pose de nombreuses difficultés : ventilation de l'impôt sur les sociétés, cas des recettes douanières pour les régions frontalières, TVA communautaires, TIPP perçue directement à la raffinerie, etc....

Il en résulte notamment que le « solde » entre les dépenses et les recettes est particulièrement fragile ; d'autant que la réflexion conceptuelle sur le sens à donner à un tel solde et sur le périmètre des dépenses et des recettes à retenir n'est pas aboutie.

## 3. Perspectives

Au-delà des difficultés de mise en œuvre qui sont importantes, une partie des difficultés rencontrées tient à la définition des contours de la dépense de l'Etat et plus généralement de la dépense publique :

- intégration des fonds structurels européens ;
- périmètre des agences qui participent à l'action de l'Etat (différents cercles pourraient être définis) ;
- nature des dépenses à retenir (faut-il régionaliser la charge de la dette ?, doit-on se limiter aux dépenses d'intervention pour les agences ? Les transferts de recettes fiscales doivent-ils être considérés comme des dépenses, etc.).

Une réflexion doit-être menée afin de fournir un cadre conceptuel aux travaux de régionalisation. C'est à partir de la définition de ce cadre conceptuel commun que pourra émerger une méthode d'estimation des dépenses publiques identique d'une région à l'autre. A ce titre, il serait intéressant de connaître les concepts qui régissent les comptes régionaux des DOM. En effet, des comptes complets des administrations publiques et un calcul de solde des opérations de l'Etat et des agences dans la région sont disponibles pour les départements d'Outre Mer.

---

<sup>2</sup> Bien que les dépenses des fonds structurels européens ne soient plus retracer dans les dépenses budgétaires de l'Etat depuis 2006, des informations sont mobilisables dans les systèmes d'information.

<sup>3</sup> En particulier pour la région Alsace, les fonds étant gérés par la CDC, aucune information n'est disponible.

## ANNEXE 1 : MESURE DES DEPENSES DE L'ETAT A L'ECHELLE TERRITORIALE DANS LE NORD-PAS-DE-CALAIS

### Introduction : trois années d'expertise

- \* La première étude est lancée en 2005 sur le poids financier de l'État de l'année N-1 dans le cadre du rapport d'activité des services de l'État en région et du PASER
- \* Une découverte : un circuit de la dépense plus complexe et plus opaque que prévu qui impose de passer d'un objectif de mesure à un objectif plus modeste d'estimation des dépenses.
- \* Trois années pour une estimation plus fine mais pas encore exhaustive en s'appuyant sur la TG et l'ensemble des ordonnateurs.
- \* Une étude d'envergure qui n'a pas été sans poser d'importantes difficultés méthodologiques

### Historique du projet

#### \* Quelques éléments chronologiques

- \* De la mesure à l'estimation, l'évolution de l'objectif initial
- \* Les premiers choix méthodologiques opérés : restreindre les champs d'étude aux seules données disponibles en TG, centrer l'étude sur les dépenses relevant du seul périmètre État

### Méthode et périmètre d'étude retenus

- \* Récupérer les informations disponibles en trésorerie générale
- \* Recenser les dépenses hors circuit de dépenses de la trésorerie
- \* Recenser les dépenses sociales
- \* La ventilation des dépenses par ordonnateur en mode LOLF
- \* Le périmètre le plus pertinent, l'échelon régional
- \* Une méthode en deux temps

### Les difficultés rencontrées

- \* Il est possible de regrouper ces difficultés en deux catégories :
  - Celles qui relèvent de l'architecture budgétaire
  - Celles qui relèvent de l'architecture administrative
- \* Finalité et avenir de la méthode
- \* Quel résultat pour quelle fiabilité ?
- \* Incidences de l'entrée en mode LOLF sur la méthodologie 2006
- \* Quid de l'application CHORUS ?

Les dépenses en région Nord – Pas-de-Calais en 2005

hors fonds régional européens				
Total	Personnel	Fonctionnement	Investissement	
11 575,59	6 048,16	4 837,06	690,37	
100,0%	52,2%	41,8%	6,0%	
Total régional dont fonds européens				
TOTAL	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Fonds européens
12 038,35	6048,16	4 837,06	690,37	462,76
100,0%	50,2%	40,2%	5,7%	3,8%

Sur les 11,6 Mds € de dépenses en 2005 : 50 % consacrées aux rémunérations des personnels (dont retraites). Près de 42% sont dédiées au fonctionnement courant et 6% à l'investissement.

## **ANNEXE 2 : LE SUIVI DES DEPENSES PUBLIQUES : L'EXISTANT POUR LA REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON**

le TOFE (opérations financières de l'Etat)  
le Tableau de bord Fonds européens  
le Tableau de bord régional conjoncturel du Pôle GPDE

### **1.1 - Le Tableau de Bord des Opérations Financières de l'Etat pour la région LR (TOFE) :**

- \* Objectifs poursuivis
- \* Structure du TOFE
- \* 2 niveaux géographiques (régional et départemental)
- \* Dépenses de l'Etat
  - Dépense publique conforme à la présentation LOLF ( BOP centraux et locaux)
  - Versements effectués au profit des collectivités locales
- \* Recettes du budget général (Trésor Public, Services Fiscaux et Douanes)
- \* Dépôts de fonds au Trésor
- \* Partie qualitative (niveau départemental): qualité comptable et de la dépense (délais), contrôle de gestion

### **1.2 - Le Tableau de Bord des Opérations sur fonds européens**

- \* Mise en place par la TG de région d'un tableau de bord de suivi de l'appui du Trésor Public à l'autorité de gestion (Préfet de région)
- \* Données établies après chaque appel de fonds (2 par an)
- \* Présentation synthétique des principaux résultats : programmation - engagement – paiement - contrôles qualité

### **13 - Le Tableau de Bord économique du pôle GPDE**

\*Une information économique précoce sur l'économie régionale : Le seul indicateur avancé de la conjoncture régionale

- \*Un quatre pages synoptique chaque trimestre :
  - Une visibilité immédiate des principales tendances
  - Des évolutions trimestrielles et annuelles de 18 indicateurs
  - Un évènement du trimestre
  - Un dossier sectoriel par un service Minéfi (TG, DRCE...) ou Banque de France

### **2.1 Limites du TOFE :**

- \* Les opérations non recensées dans le TOFE (1)
  - Caractère non exhaustif des opérations recensées :  
Les données reprises dans le TOFE concernent les seules opérations relevant du champ de compétence du réseau du Trésor régional
  - Les opérations non recensées dans le TOFE : 3 catégories

1: Les opérations non assignées sur les TPG de Languedoc Roussillon:

ex Paye agents du ministère de l'Agriculture assignée sur le TPG 92 (UO T2 PSOP pour tout le territoire), Subventions Maisons de l'emploi sur UO centrale

2 - opérations des opérateurs de l'Etat : (au sens de la LOLF : 780 opérateurs)

- opérateurs de droit public (EPA, EPIC, EPCSCP, GIP, agences) : CROUS, agence de l'Eau, universités, ANPE, ANVAR, ADEME
- opérateurs de droit privé (GIE, associations...)

\* problématiques :

- recensement des opérateurs intervenant sur un secteur géographique (locaux, interrégionaux, nationaux...)
- comptabilisation des opérations :
  - 1- limitée aux subventions pour charges de service public - BOP central ou exceptionnellement BOP local -GRSP Santé)
  - 2- ou étendue à l'ensemble des opérations réalisées ? : Infocentre DGCP

\* Autres organismes non recensés:

- Les collectivités locales et établissements publics locaux (à l'exception des dotations versées par l'Etat)
- Les établissements publics locaux d'enseignements (EPL : collèges et lycées)
- Les organismes de sécurité sociale : dépenses de santé, famille et retraite
- Les établissements à caractère financier (BDF, CDC)

\* les besoins de suivi sectoriel de certains domaines d'intervention de l'Etat en région ne sont pas couverts ( inondations, viticulture)

\* Mais action locale: le suivi spécifique de l'exécution du CPER par le Préfet de région et le TPGR

## **2.2- Limites du Tableau de Bord Fonds européens**

- \* Suivi financier global par Fonds par le TPG autorité de paiement déléguée : Feder, FSE
- \* Suivi dans PRESAGE par axe et mesure : niveau autorité de gestion (Préfet de région)

## **2.3- Limites du Tableau de bord économique**

\*les indicateurs avancés

- ils sont présélectionnés et disponibles moins de 3 mois après la fin du trimestre
- à vocation uniquement économique

\* Diffusion

- Diffusion restreinte
- Réservée aux interlocuteurs et partenaires du GPDE

## **3- Pilotage de l'action locale**

L'utilisation des tableaux de bord pour le pilotage de l'action locale :

\* TOFE :

- Compte rendu du TPG au Préfet sur l'utilisation des crédits des services de l'Etat (art 21 du décret du 29/4/04 et circulaire PM du 19/10/04)
- Présentation régulière en CAR du TOFE pour information des membres du CAR
- Présentation dans le cadre du pôle GPDE

\* Tableau de bord éco :

- Outil d'information économique du Pôle GPDE
- Information stratégique du Préfet pour coordonner le développement local: ex suivi exécution du CPER 2007/2013

\* Données financières CPER 2007-2013 pour région LR

CPER ( 2007 - 2013) = 1,300 Md € pour LR  
 Part Etat : 0,495 Md€  
 Part Région : 0,814 Md€

\* Fonds Européens ( 2007 - 2013)

Enveloppe de 535 M€ dont 350 M€ au titre du CPER

\* Suivi CPER : modalités

- suivi contradictoire Préfet/TPGR des financements ETAT

- Suivi complet de l'exécution par le Préfet de région (SGAR) sur un outil spécifique (Présage), tous financements (Etat, région LR, Fonds européens)
- Suivi mobilisation des financements Etat (AE et CP) par le TPGR :

\* Mise en place par TPG de région d'un tableau de bord

- données extraites de l'info centre INDIA
- Consolidation trimestrielle de l'exécution du CPER
- Confrontation trimestrielle par programme avec les données du tableau de bord du SGAR : suivi contradictoire Préfet/TPGR des financements ETAT