

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

Projet de compte rendu de la réunion du 27 mai 2007

* *
*

Trois thèmes ont été abordés lors de cette réunion : le périmètre de l'emploi public, les salaires dans la fonction publique à partir des données de l'Insee et la disponibilité des données comptables

I. Le périmètre de l'emploi public

L'Observatoire de l'emploi public a été créé le 13 juillet 2000 pour assurer une meilleure transparence sur l'emploi public et mettre en place les outils d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Il a contribué à clarifier les concepts d'emploi public.

Il existe deux définitions de l'emploi public qui renvoient à chacune des approches, juridique ou économique, choisies pour le mesurer.

- L'approche au sens de l'Observatoire de l'emploi public repose sur des critères juridiques combinant statut de l'employeur et statut de l'agent : relève de la fonction publique tout agent qui travaille dans un organisme à caractère administratif recrutant des agents de droit public.
- L'approche économique est celle de la comptabilité nationale qui comptabilise l'ensemble des personnels des services publics financés majoritairement par prélèvements obligatoires.

Les deux approches sont synthétisées dans le schéma suivant :

Fonction publique et administrations publiques au 31.12.2004

en milliers

	organismes non marchands	organismes marchands	Emploi hors comptabilité nationale (outre-mer et étranger)	Total	Total hors emplois aidés
Fonction publique en comptabilité nationale	5 098			5 098	4 954
Fonction publique hors comptabilité nationale		102 (3)	56	158	154
Total fonction publique	5 098	102 (3)	56	5 256	5 108
Autres administrations publiques	851				
<i>Autres organismes publics (1)</i>	117				
<i>Autres organismes privés (2)</i>	734				
Total des administrations publiques	5 949				

(1) Epa à recrutement de droit privé, organismes consulaires, GIP (groupements d'intérêt public), autres organismes de droit administratif, Epic non marchands.

(2) organismes financés par un financement majoritairement public : enseignement privé sous contrat (enseignants et non enseignants), associations non marchandes, organismes de protection sociale, hôpitaux privés sous dotation globale.

(3) Caisse des dépôts et consignations, la plupart des établissements d'hébergement pour personnes âgées, Epa marchands, Cercles et foyers des armées.

Au 31 décembre 2004, l'emploi public en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer compte 5,26 millions de personnes selon la définition de l'OEP et 5,95 millions selon la définition de la comptabilité nationale.

Dans le cadre du groupe de travail, il est indispensable de se mettre d'accord sur le choix de concept et de périmètre.

La fonction publique dans l'économie nationale - classement des employeurs

Ligne	Administrations publiques - Services non marchands			Hors administrations publiques - Services marchands				
	Statut de recrutement de droit commun de l'agent			Statut de recrutement de droit commun de l'agent				
	Colonne			Colonne				
Statut juridique de l'employeur	Intitulé	Codification Sirene	1	2	3	4	5	6
			droit public	droit public particulier	droit privé	droit public	droit public particulier	droit privé
1	Administration de l'État	71	Ministères					
2	Collectivités territoriales	72	Régions, départements, communes					
3	Établissements publics administratifs	73	ANPE, Crous, CNRS Inra, Inserm EPLÉ, EPA des Coll. ter. Hôpitaux publics	Organismes consulaires ASA	Caisse nationale du régime général de Sécurité sociale	OPHLM Caisse de crédit municipal Maisons de retraite publiques		
	organismes publics administratifs	74		GIP non marchands	IGSA, Institut franco-allemand St Louis	Caisse des dépôts et consign. Cercles et foyers des armées		GIP marchands, Cultes d'Alsace-Lorraine
4	Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	ONIC et autres organismes d'intervention agricoles		ADEME, BRGM, CEA, Charbonnages de France, CIRAD, Cnes, Onera, Opéra nat de Paris, Réunion des musées nationaux, Offices de tourisme...	La Poste Office national des forêts	RATP, SNCF Aéroports de Paris Institut national audiovisuel Banque de France	Étab français du sang Ports autonomes Ugap, AFD Opac Epic locaux et régies
5	Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)			Safer et divers		dont DCN, EDF, GDF France Télévision GIAT industries Imprimerie nationale	dont Air France France Télécom
6	Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9			Organ. de protection sociale Enseign privé sous contrat Hôpitaux sous dotation globale Associations Odac Associations Odal			Mutuelles, comités d'entrep. organismes professionnels syndicats de propriétaires Associations et fondations non à financ public maj.

Légende

 Fonction publique

Effectifs des **administrations publiques** en 2004 : 5,949 millions de personnes

Effectifs de la **fonction publique** en 2004 : 5,108 millions hors emplois aidés et 5,256 millions avec emplois aidés

Si l'on se réfère au tableau du classement des employeurs, il faut sélectionner les trois colonnes correspondant aux administrations publiques en enlevant ce qui relève des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière.

Bien que comptabilisées en administration publique locale par la comptabilité nationale, les agences de l'eau sont co-signataires du contrat de projet Etat-région. Il paraît donc important de les inclure dans le mandat du groupe de travail. Par ailleurs, il faut intégrer les cultes d'Alsace Lorraine, classés en services marchands par la comptabilité nationale (colonne 6, ligne 3). En revanche, La Poste ne fait clairement pas partie de notre champ d'étude.

Les emplois aidés doivent être comptabilisés dans les dépenses de l'Etat.

II. Sources sur les salaires de la fonction publique d'Etat

II.1 Les unités de décompte des effectifs

Il existe différentes unités de décomptes des effectifs :

- effectifs physiques : personnes rémunérées présentes à une date donnée, pour l'analyse macro-économique
- équivalents Temps Plein : pour la mesure de la force de travail réellement disponible
- équivalents temps plein travaillés : pour le décompte des plafonds d'emplois
- effectifs physiques mensuels en moyenne annuelle : pour l'ampleur du turn-over

Les critères de dénombrement des effectifs :

- afin d'éviter les doubles comptes, le critère d'emploi exercé à titre principal sélectionne l'emploi qui occupe l'essentiel du temps de la personne
- emplois permanents/ emplois non permanents

II.2 Les sources statistiques disponibles et les champs couverts

Le système d'information de l'Insee sur l'emploi public mobilise principalement des sources administratives spécifiques à chaque fonction publique.

Le fichier général des agents de l'Etat (FGE) est alimenté par trois sources :

- les fichiers de paye des agents de l'Etat, gérés par la direction générale de la comptabilité publique. Il concerne tous les agents civils payés sur des crédits budgétaires d'Etat.
- Un fichier transmis par le ministère de la Défense concernant les militaires
- Le fichier des déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour les établissements publics nationaux, les établissements publics locaux d'enseignement et les exploitants publics. La DADS est un formulaire unique adressé à tout employeur.

Le champ couvre :

- l'Etat, services civils et militaires
- L'enseignement privé sous contrat : personnels enseignants
- Les établissements publics nationaux
- Les établissements publics locaux d'enseignement
- Un exploitant public : La Poste

Sont exclus du recensement les agents payés par des subventions. En ce qui concerne l'enseignement privé sous contrat, tous les agents rémunérés sur le budget de l'Etat, quel que soit leur statut, sont comptabilisés : les personnels enseignant sont rémunérés directement par l'Etat (Education nationale, Agriculture) sur des crédits d'intervention publique. Les salaires des autres personnels sont en partie couverts par des subventions de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils sont exclus du recensement. Les établissements privés d'enseignement supérieur ne sont pas pris en charge directement par l'Etat, même s'ils reçoivent des subventions. Leur personnel est également exclu du recensement.

Parmi les établissements publics nationaux, on recense :

- les établissements publics administratifs à l'exception de ceux relevant de la fonction publique territoriale,
- les établissements publics à caractère scientifique ou technique (CNRS, INSERM...)
- les établissements publics à caractère scientifique, professionnel et culturel (universités...)
- et les établissements publics industriels et commerciaux, sauf ceux ayant un mode de fonctionnement d'entreprises (ex : sncf, ratp, Ports autonomes...), ceux relevant de la fonction publique territoriale et les organismes consulaires.

II.3 Les données disponibles

L'exploitation du FGE permet la connaissance des effectifs et des rémunérations. Sauf pour le ministère de la Défense, les données sont individuelles et non anonymisées, ce qui permet de suivre les agents d'une année à l'autre.

Les principales variables permettent de caractériser les effectifs :

- personnel présent au 31/12 ou effectifs rémunérés au cours de l'année n
- caractéristiques des personnes et des emplois : âge, sexe, statut, grade, zone de résidence, conditions d'emploi...
- employeur : ministère, imputation budgétaire, service, zone de fonction...

et de connaître les rémunérations :

- Traitement indiciaire
- Autres éléments de rémunération (indemnité de résidence, supplément familial de traitement, autres primes et indemnités)
- Cotisations salariés et employeurs

Dans les fichiers de paye de la comptabilité publique, la région, le département et la commune de fonction sont renseignés avec une bonne précision, sauf dans certains cas de mise à disposition où le code poste de l'agent n'est pas toujours celui du poste d'accueil. La précision dépend alors des services gestionnaires et l'Insee n'est pas en mesure d'améliorer la qualité de l'information transmise. En général, le département de localisation de l'emploi, donc la région, sont bien renseignés ou redressés.

Dans les déclarations de données sociales, l'emploi est localisé par le siret d'affectation. Certains organismes, comme le CNRS, l'Inserm, regroupent leur personnel sur quelques siret sans préciser la localisation des différents laboratoires. L'information reste de bonne qualité au niveau régional sauf dans les quelques cas de regroupements nationaux, lorsque le personnel est géré par le siège d'un organisme. Les directions régionales de l'Insee procèdent alors à des dégroupements mais les résultats de ceux-ci ne figurent pas dans le fichier général des agents de l'État.

En ce qui concerne les militaires, la localisation des emplois existe au niveau régional. Une nouvelle convention a été signée avec le ministère de la défense autorisant la localisation de l'emploi militaire au niveau départemental.

Le délai de constitution du fichier général des agents de l'Etat est actuellement de 18 mois. Un fichier provisoire concernant uniquement la partie ministères sans les établissements publics est disponible avec un délai de 15 mois. Ces délais devraient être sensiblement réduits dans le cadre du nouveau système d'information, des moyens supplémentaires ayant été mis en place à l'Insee.

L'Insee a engagé une refonte du système d'information sur les agents des services publics. Le projet SIASP intègrera dans l'application les fonctions publiques territoriale et hospitalière et permettra des comparaisons avec le privé.

III. Utilisation des données comptables dans le cadre d'une régionalisation des dépenses des administrations publiques centrales (pistes de réflexion)

Les résultats présentés ici constituent une première étude qui devra être approfondie afin de fournir une information plus précise sur les problèmes rencontrés par nature et destination sur un périmètre de dépenses clairement identifié.

II.1 Les dépenses de l'Etat en région

a) Le dépenses selon l'ordonnateur ou le comptable

Le système d'information comptable de l'Etat fournit les dépenses selon le comptable et l'ordonnateur, ainsi que leur région respective. Lorsqu'on croise ces deux informations il apparaît que :

- La ventilation des dépenses selon le comptable ou l'ordonnateur donne des résultats très proches à l'exception de certaines régions (Alsace, Lorraine, Limousin, Poitou-Charentes, régions d'outre-mer) ;
- La région Ile-de-France, avec près de 50% des dépenses budgétaires, est sur-représentée en raison des comptables et ordonnateurs centraux, dont une part importante des dépenses ne concerne pas l'Ile de France.

**Répartition des dépenses (dépenses budgétaires – hors DSOP¹)
selon l'ordonnateur ou le comptable (en %) en 2006**

		Ordonnateurs			
		Ile-de-France	Autres régions	Etranger et COM	TOTAL
Comptables	Ile-de-France	48,8	0,2	0,0	49,0
	Autres régions	0,2	48,7	0,0	48,9
	Etranger et COM	1,2	0,0	0,8	2,1
	TOTAL	50,3	48,9	0,8	100,0

Ce constat implique que dans le cadre de la régionalisation des dépenses de l'Etat l'utilisation de la variable « région de l'ordonnateur » ne fournit pas d'informations supplémentaires par rapport à celle fournie par la « région du comptable ». Par ailleurs, la régionalisation des dépenses des comptables ou ordonnateurs centraux ne pas être mise en œuvre directement à partir des données comptables alors qu'elles représentent un enjeu important. Ce premier diagnostic doit être affiné.

	En milliards d'€
AGENCE COMPTABLE CENTRALE DU TRESOR	92,5
AGENCE COMPTABLE DES SERVICES INDUSTRIELS DE L'ARMEMENT	21,1
DCM AGRICULTURE, ALIMENTATION PECHE ET AFFAIRES RURALES	2,7
DCM DU MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU	0,9
DIRECTION DES GRANDES ENTREPRISES	4,6
PAIERIE GENERALE DU TRESOR DE PARIS	36,4
Autres (*)	13,8

(*) dont TG départementales

b) Les dépenses des comptables centraux par nature

En retirant les dépenses liées aux rémunérations – qui pourraient faire l'objet d'un traitement particulier à partir des données de l'Insee – les dépenses des comptables centraux se décomposent de la façon suivante :

¹ Dépenses sans ordonnancement préalable

	En milliards d'€
Investissement	8,4
Participations	17,7
Avances	0,8
Consommations intermédiaires	8,7
Autres charges de gestion ordinaire	4,6
subventions pour charge de service publique	15,5
charges de sécurité sociale	8,7
Transferts aux ménages	20,1
Transferts aux entreprises	13,8
Transferts aux collectivités (hors prélèvements sur recette)	7,1
Transferts aux autres collectivités	7,0
Mise en jeu de garantie	0,3
Intérêts	38,9
Autres	0,5

La régionalisation d'une partie de ces dépenses comme les transferts aux ODAC, les transferts aux organismes sociaux (AME, API, AAH, etc...) passent par la régionalisation des dépenses de ces organismes pour leur totalité s'agissant des ODAC pour les dispositifs à la charge de l'Etat en ce qui concerne les organismes sociaux. On peut estimer ces dépenses à environ 38 Md€ pour les ODAC et à 9 Md€ pour les organismes sociaux.

Ainsi dans la mesure où des informations sont disponibles pour les ODAC ou pour les dispositifs particuliers du type AAH pour lequel il existe d'ailleurs des informations par région sur le site de l'observatoire des territoires, il est permis de relativiser le diagnostic sur la régionalisation des dépenses des comptes centraux.

De plus, parmi les dépenses des comptes centraux certaines dépenses n'ont pas à être régionalisées où ne peuvent être ventilées que de façon conventionnelle ; il s'agit notamment des intérêts, des dépenses à l'étranger comme la participation aux organismes internationaux.

c) les dépenses par destination des dépenses budgétaires (hors salaires) par nature

	En milliards d'€
117 Charge de la dette et trésorerie de l'Etat (crédits évaluatifs)	38,9
731 Participations Financières de l'Etat	17,2
146 Equipement des forces	8,7
102 Accès et retour à l'emploi	7,2
157 Handicap et dépendance	6,5
178 Préparation et emploi des forces	6,3
109 Aide à l'accès au logement	5,1
201 Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	4,8
195 Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	4,1
103 Accompagnement des mutations éco, sociales et démographiques	4,0
194 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3,4
169 Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3,2
198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3,0
226 Transports terrestres et maritimes	2,3
188 Recherche dans le domaine de l'énergie	1,8
145 Epargne	1,4
173 Passifs financiers ferroviaires	1,4
193 Recherche spatiale	1,3

On retrouve ici les dépenses d'intérêts ainsi que les participations financières de l'Etat constituées en grande partie de transferts aux ODAC. Par ailleurs, les dépenses du ministère de la Défense (essentiellement de l'investissement et des consommations intermédiaires) ont un poids important.

III.3 Les dépenses des ODAC

a) Le champ des ODAC

Il s'agit d'un champ spécifique à la comptabilité nationale, en particulier il ne recouvre pas totalement celui des « opérateurs des politiques de l'Etat » ou encore celui des établissements publics nationaux. Il regroupe les unités contrôlées par l'Etat et ayant une activité principalement non marchande : les ventes représentent moins de la moitié des coûts de fonctionnement. Par ailleurs, un ODAC a des missions nationales par opposition aux ODAL (chambres d'agriculture, agences de l'eau) classées dans les administrations publiques locales. On compte près de 800 ODAC fin 2006

b) L'enjeu en terme de dépense

Les dépenses des ODAC près de 17% de l'ensemble des dépenses des administrations centrales. Ces dépenses sont très concentrées et en ne retenant que les principaux ODAC (moins de 20 ODAC² sur 800) on retrace 70% de l'ensemble des dépenses des ODAC. Par ailleurs des ODAC financiers tels que la CADES, CDF, CDR et l'ERAP qui n'ont pour l'essentiel que des dépenses d'intérêts ne posent pas de problème de régionalisation en terme de mise en œuvre : le traitement est conceptuel.

Certains ODAC sont implantés dans une seule région (les universités, les écoles, les musées, etc.). Dans ce cas, il est possible d'utiliser des données déjà disponibles à la DGCP.

Pour les autres ODAC plusieurs pistes sont à envisager : une demande directe auprès de l'organisme ou l'utilisation de l'info centre EPN.

c) Un exemple de données directement disponibles : les dépenses d'intervention du CNASEA

Un protocole de modernisation a été signé entre la DGCP et le CNASEA. Une action de ce protocole prévoit la fourniture par l'agence comptable du CNASEA aux TPG et aux Préfets de Région des dépenses d'intervention par département selon une méthode harmonisée. Dans une première étape (mars 2008), l'agence comptable du CNASEA fournira les dépenses d'intervention par département et par programme pour les années 2007 et 2006. Un groupe de travail regroupant l'agence et 2 ou 3 TG sera mis en place afin d'affiner ces premières restitutions. Il reste que les dépenses de fonctionnement sont exclues de la procédure ; mais elles sont négligeables par rapport aux dépenses d'intervention.

d) Mobilisation des données de l'info centre EPN de la DGCP

Cet « info centre » centralise automatiquement chaque trimestre les comptabilités des établissements publics nationaux ayant un agent comptable. Les balances comptables sont centralisées au niveau du comptable principal ; mais aussi des comptables secondaires. Depuis la fin 2006, les comptabilités d'environ 500 établissements sont centralisées de façon régulière. Une expertise sera menée sur l'utilisation de ces données en mobilisant les « comptabilités secondaires ».

III. 3 Les pistes de réflexion concernant les données comptables

Pour les dépenses de l'Etat :

- Définition du périmètre de la dépense
- Diagnostic précis des problèmes de régionalisation (par ministère, programme, nature de dépense)
- Recherche d'informations dans les applications informatiques de gestion des dépenses (ACCORD, etc..) ou des applications spécifiques aux comptables
- Demande d'information auprès des ministères pour les dispositifs qui feraient l'objet d'un suivi particulier

Concernant les ODAC et les dispositifs sociaux particuliers

- Définition du périmètre des agences à retenir

² CNASEA, FNH, FS, CEA, ANPE, FCSPE, CNES, CNRS, INRA, AFPA, FACE, AFITF, AII, CNC, ANAH, ONAC, l'ANRU

- Utilisation des données du bureau « 6C » pour les ODAC ayant une implantation dans une seule région (c'est le cas par exemple des universités)
- Mobilisation de l'info centre EPN (comptables secondaires)
- Demande d'informations sur dispositifs particuliers (AME, API, Prime emploi HCR, etc,..)

IV. Conclusions et perspectives

1- Le périmètre de l'emploi a été clairement identifié

2- Les données sur les salaires dans la Fonction publique produites par l'INSEE constitue une source d'information essentielle. Il reste que les délais de production de ces informations ne sont pas toujours compatibles avec les besoins des utilisateurs régionaux.

3- les données comptables, directement disponibles, ne permettent pas de régionaliser les dépenses des comptables centraux, alors qu'elles ont un poids important. Une étude plus approfondie doit être menée par la DGCP afin de fournir un diagnostic précis par nature et destination des dépenses concernées et sur la possibilité de mobiliser des informations « extra comptables ». Une expertise sera également menée sur l'exploitation des données de l'info centre EPN.