



Paris, le 26 mai 2008 - n° 150/D130

Formation Statistiques régionales et locales

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

Compte rendu de la réunion du 26 juin 2007 - Rapport d'étape -

Président : Yvon OLLIVIER **Inspection Générale des Finances**

Rapporteurs : Nancy VIARD **INSEE**
Guillaume HOURIEZ **DGCP**

Participants :

Odile BOVAR	DIACT
Michel CHAIX	DGCP MIN BUDGET
Jean-Marc CHALEAT	SGAR CENTRE
Lise DERVIEUX	MIN AGRICULTURE PECHE
Maurice DESRIERS	SCEES MIN AGRICULTURE PECHE
Bruno DIETSCH	DEPS MIN CULTURE
Michel DUEE	DREES MIN SANTE SOLIDARITE
Yves DURUFLE	SGAR NORD PAS DE CALAIS
Eliane DUTARTE	DIACT
Yves FREVILLE	SENAT
Sandrine GODFROID	SGAR ALSACE
Christine GONZALEZ DE MICHEL	DGFP MIN BUDGET
Jean-Luc HELLER	DGCL MIN INTERIEUR
Michèle JACQUOT	DEPP MIN EDUCATION ENSGT SUP RECHERCHE
Bernard LE CALVEZ	INSEE DR BRETAGNE
Stéphanie LEMERLE	INSEE
Claude REISMAN	TRESORERIE GENERALE DE L'HERAULT
Pierre STUSSI	SGAR PICARDIE
Guillaume WEMELBEKE	SESP MIN TRANSPORTS EQUIPEMENT

Septembre 2007

La régionalisation des dépenses de l'Etat est une très ancienne demande des utilisateurs d'information économique locale. Malgré de nombreux travaux menés au niveau central ou régional, la répartition territoriale des dépenses de l'Etat reste, à quelques exceptions près, mal connue.

Récemment le rapport Richard a regretté le peu d'informations disponibles concernant les dépenses de l'Etat en région. Il rejoint en cela les conclusions du rapport de l'Observatoire des territoires de la DIACT qui souligne l'absence de vision consolidée des différentes composantes de la dépense publique au niveau territorial et la méconnaissance de la part respective de l'Etat et des collectivités territoriales dans le financement des grandes fonctions (recherche, transports, santé, action sociale, etc.).

Dans ce contexte, le Conseil National de l'Information Statistique a réaffirmé la nécessité de mesurer avec précision les dépenses de l'Etat à l'échelle territoriale. Il a proposé la création d'un groupe de travail en vue de définir les champs prioritaires à étudier en fonction des besoins, de faire le bilan des expériences locales et nationales et de proposer une méthodologie harmonisée permettant de couvrir des domaines prioritaires, restant à définir.

Dans la mesure où les dépenses des opérateurs des politiques de l'Etat pèsent de façon significative dans certaines régions (aides agricoles notamment), la réflexion du groupe de travail est étendue à l'ensemble des administrations publiques centrales (Etat et ODAC). Par ailleurs, la réflexion intègre la mesure des dépenses d'intervention de la communauté européenne à l'échelle territoriale.

Les quatre réunions du groupe de travail ont permis de faire un premier bilan des besoins, des expériences nationales et locales et des données disponibles. Ce rapport d'étape a pour objectif de proposer des pistes de travail ultérieures.

Il apparaît clairement que les décideurs locaux ont des besoins opérationnels et que les études réalisées jusqu'alors au niveau central n'ont pas répondu à cette exigence. Ainsi, plusieurs services régionaux de l'Etat se sont emparés du sujet et dans certains cas ont pu fournir une réponse pertinente.

Toutefois il ressort que partant des données comptables fournies par la Trésorerie Générale, ces travaux régionaux ont nécessité un travail important de collecte d'informations auprès des ordonnateurs et des agences pour compléter et parfois amender les données comptables, sans avoir la garantie que l'approche est exhaustive et en ayant des incertitudes sur la pertinence des choix méthodologiques retenus. Ces difficultés méthodologiques et de collecte contribuent à la disparité des informations produites au niveau régional et place parfois les producteurs de ces informations dans une position délicate par rapport à leurs interlocuteurs.

Ainsi, l'élaboration d'un « *kit méthodologique* » présentant les modalités d'utilisation de l'ensemble des données disponibles et éprouvé sur les domaines jugés stratégiques doit être l'objectif prioritaire du groupe de travail.

TABLE DES MATIERES

INSEE.....	1
Participants :.....	1
I. Les besoins et les réponses existantes	4
I.1. Des besoins opérationnels au niveau local.....	4
I.2. ...auxquels le niveau central n'a pas pu répondre... ..	5
I.3. ...mais pris en compte par des études régionales plus récentes.....	5
I.4. ...au prix d'un effort important de collecte de l'information	6
<i>I.4.1. Prise en compte des difficultés liées à l'organisation financière de l'Etat.....</i>	<i>6</i>
<i>I.4.2. ... des dépenses du niveau central.....</i>	<i>7</i>
<i>I.4.3. ... et de celles des agences.....</i>	<i>8</i>
<i>I.4.4. Les fonds européens</i>	<i>8</i>
I.5. Les questions conceptuelles demeurent	8
I.6. Conclusion.....	9
II. Les approches complémentaires.....	9
II.1. Les sources statistiques disponibles sur les rémunérations	9
II.2. les approches thématiques.....	10
<i>II.2.1. les données du Ministère de l'Education Nationale.....</i>	<i>10</i>
<i>II.2.2. les données du Ministère de l'Agriculture.....</i>	<i>10</i>
III. Perspectives.....	11
III.1. Définir les concepts	11
III.2. Développement des travaux sur les données existantes.....	12
III.3. Recherche d'informations complémentaires.....	12
III.4. Les perspectives à plus long terme	13
<i>III.4.1. Le futur système d'informations financières de l'Etat : CHORUS</i>	<i>13</i>
<i>III.4.2. Développement des conventions avec les ODAC.....</i>	<i>13</i>
III.5. Calendrier des travaux 2007-2008.....	13
Annexe 1 : Le projet de mandat du groupe de travail.....	14
Annexe 2 : Fiche du bureau 6C – DGCP dans le cadre du projet CHORUS.....	16

I. Les besoins et les réponses existantes

I.1. Des besoins opérationnels au niveau local...

« Mieux connaître la répartition des ressources publiques sur le territoire » est l'une des conclusions du premier rapport de l'Observatoire des territoires⁽¹⁾, créé à l'initiative de la DIACT. Une partie importante de ce rapport est consacrée à l'examen de la diversité et des disparités territoriales sous l'angle de la cohésion. Le rapport souligne l'absence de vision consolidée des différentes composantes de la dépense publique au niveau territorial et la méconnaissance de la part respective de l'Etat et des collectivités territoriales dans le financement des grandes fonctions (recherche, transports, santé, action sociale, etc.), au moment même où une nouvelle étape de la décentralisation venait d'être franchie. Il préconise donc d'« engager une régionalisation progressive des comptes de l'Etat et des administrations de sécurité sociale, en sélectionnant les thèmes et les agrégats les plus pertinents pour lesquels des progrès rapides peuvent être obtenus ».

Cette question figure ainsi au programme de travail 2006-2007 de l'Observatoire, dans la perspective du prochain rapport, à paraître en 2008 (rapport triennal). Les préfets souhaitent en effet savoir comment les finances de l'Etat se répartissent au niveau local et ce que « pèse » l'Etat (au sens large) dans leur région. D'autre part, la montée en puissance des régions dans l'exercice des compétences transférées appelle une connaissance précise, à un niveau territorial donné, des moyens mis en œuvre par les différents acteurs publics à l'appui de leurs politiques respectives. Plus globalement, le développement de l'évaluation des politiques publiques induit par la contrainte budgétaire et la contribution (décisive ou non) des politiques régionales à la croissance nationale⁽²⁾, impliquent d'en apprécier les convergences, les complémentarités et, pour ce qui concerne plus particulièrement l'Etat, la pertinence de la répartition de ses efforts.

Les préfetures de région ont des attentes fortes en terme d'harmonisation des méthodes d'estimation de l'impact économique de l'action de l'Etat en région. Pour rendre son avis sur les BOP régionaux, le Préfet a besoin d'outils lui fournissant une vision transversale. Au-delà, l'explicitation du rôle de redistribution des dépenses publiques nécessite de retenir un périmètre des dépenses plus large. Il faut à cet égard souligner le poids important des comptes sociaux en matière de redistribution ; mais aussi des dépenses d'intervention qui transitent par des agences ainsi que les aides européennes.

Une parfaite connaissance de l'exécution territoriale de la dépense de l'Etat est un préalable à une connaissance statistique fine du poids de cette dépense dans l'ensemble de la dépense publique sur un territoire, au regard notamment de la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques, et à une éventuelle approche de l'impact des différentes masses de crédits sur l'économie régionale.

L'égalité des chances de développement des territoires, la pertinence du soutien aux dynamiques locales au regard des handicaps territoriaux, de leur richesse et du taux d'effort des acteurs locaux pour ne citer que ces aspects, sont autant d'éléments stratégiques de la politique nationale pour l'aménagement et la compétitivité des territoires dont participe la politique de cohésion. Cela est d'autant plus vrai que la multiplicité des acteurs ne facilite pas la lisibilité de l'action publique dont la répartition des compétences complexifie l'analyse.

Telle semble bien être également la nature du besoin identifié par Pierre RICHARD dans son récent rapport sur la maîtrise de la dépense publique locale. Il estime indispensable et urgent de disposer d'un outil de mesure complète de l'action publique sur un territoire donné, incluant les collectivités territoriales et les comptes sociaux. L'objectif n'est toutefois plus d'apprécier la pertinence des sommes mobilisées par l'Etat sur un territoire au regard de ses enjeux et de les

⁽¹⁾ « Dynamiques et diversité des territoires français » - 2005 – La Documentation française

⁽²⁾ cf. notamment « Panorama des régions » – 2005 - OCDE

« confronter » aux crédits mobilisés par la région sur ce territoire, mais d'avoir une vision consolidée de la dépense publique au niveau territorial « *pour mieux la piloter et la maîtriser* ».

En inscrivant les besoins dans une démarche de long terme, la réponse aux besoins s'échelonne de la manière suivante :

- 1) pouvoir faire connaître le volume des dépenses de l'Etat en région sur les fonctions les plus stratégiques ;
- 2) apprécier la pertinence de la dépense publique par rapport aux handicaps, retards, etc. et aux enjeux stratégiques des territoires pour l'économie nationale ;
- 3) à plus long terme évaluer l'efficacité de la dépense publique et de ses composantes sur l'évolution des inégalités territoriales et, au-delà, sur les stratégies de développement nationales et régionales.

I.2. ...auxquels le niveau central n'a pas pu répondre...

Depuis 1973, plusieurs études réalisées notamment par l'INSEE ont tenté de régionaliser les comptes des administrations publiques centrales, elles se sont toutes heurtées au manque de données comptables. En particulier, la dernière tentative (Sylvie BERNADET, 1997) conclut que « *les circuits financiers [...], en l'absence de code géographique d'affectation du bénéficiaire de la dépense ne permettent pas de régionaliser les dépenses de façon immédiate dans leur intégralité à partir des documents de synthèse existants* ». Ce constat est toujours d'actualité.

Ces études font l'hypothèse que la localisation conjointe de l'ordonnateur local et du comptable assignataire local induit que le flux est destiné à une unité de la même région. Même avec cette hypothèse, loin d'être vérifiée dans la réalité³, seule la moitié des consommations intermédiaires du budget civil a pu être régionalisée.

La recherche de solutions pragmatiques a été envisagée pour pallier les manques des sources comptables et budgétaires en ayant recours à des clefs de régionalisation conventionnelles (indicateurs socio-démographiques) ou des méthodes de recoupement à partir d'autres sources (comptabilité des entreprises par exemple). Ces solutions sont toujours possibles mais elles ne permettent pas de déceler les évolutions année par année et intègrent de nombreuses conventions qui les rendent difficilement utilisables par les décideurs locaux.

S'agissant des principes de localisation, la plupart des études optent pour « *la région où est située l'unité destinataire du flux* » par opposition à la logique du « *bénéficiaire final de la dépense* ». Par exemple, lorsque le Ministère de la Défense achète un équipement militaire à une entreprise, l'unité destinataire de la dépense publique est cette entreprise ; les « *bénéficiaires finals* » de cette dépense sont l'ensemble des citoyens du pays.

I.3. ...mais pris en compte par des études régionales plus récentes

Dans ce contexte, plusieurs services régionaux de l'Etat⁴ se sont, de manière plus ou moins ambitieuse selon les cas, spontanément emparés de cette question. Avec plus ou moins de succès, ils ont cherché – en dépit de réelles difficultés techniques – à faire le point sur le poids budgétaire et financier de l'Etat dans leur région. Il est intéressant de noter que ces démarches avaient :

- toutes comme point de départ, le souci de positionner l'Etat dans les dépenses publiques

³ cette hypothèse n'est pas systématiquement vérifiée dans la réalité (voir partie sur les études régionales)

⁴ Alsace, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais pour les démarches les plus connues et les plus anciennes

- dans la plupart des cas, inclus les comptes sociaux et portés sur les dépenses et les recettes (en les rapprochant afin de faire une balance et d'en valoriser éventuellement le solde, compte tenu de la sensibilité du sujet au plan local).

La récente généralisation de la démarche au sein des pôles GPDE semble s'inscrire dans une logique un peu différente. Elle a en effet apparemment plus pour objet de rendre compte de l'exécution territoriale de la dépense de l'Etat de la manière la plus complète possible et d'en faciliter une présentation de synthèse. Elle répond cependant aussi à un véritable besoin du représentant de l'Etat en région, tant du point de vue de l'efficacité du fonctionnement des services de l'Etat et des organismes qui en relèvent que du point de vue du dialogue avec les collectivités territoriales, et permettrait de disposer d'outils de pilotage performants au moyen de tableaux de bord régulièrement mis à jour en CAR (politiques contractualisées notamment).

Ces travaux se distinguent selon qu'ils répondent :

- aux 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.
- aux 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 difficultés techniques rencontrées semblent en revanche de même ordre que les travaux initiés par les préfets ou les SGAR, qui n'ont pu être menés sans une forte implication des TPG, et ils soulèvent les mêmes questions.

I.4. ...au prix d'un effort important de collecte de l'information

Les études régionales partent du même constat de difficultés : la mesure des dépenses de l'Etat se heurte à la complexité des circuits financiers (comptables et budgétaires) et administratifs. Ces difficultés peuvent être regroupées en trois niveaux :

premier niveau : organisation financière de l'Etat

pour une région donnée, le fait que le comptable et l'ordonnateur d'une dépense soient situés dans la région ne garantit pas que la dépense concerne la région. Les exemples sont nombreux ; on peut citer par exemple les rémunérations des militaires de la région Nord-Pas-de-Calais ordonnancées et comptabilisées dans la région Champagne-Ardenne.

Deuxième niveau : centralisation

une part importante des dépenses est ordonnancée et comptabilisée au niveau central en particulier pour les ministères de la Défense, des Finances ou encore de l'Agriculture. Ces dépenses ne sont pas « visibles » par les Trésoreries Générales en région alors qu'elles sont susceptibles de concerner leur région.

Troisième niveau : délégation

De nombreuses dépenses sont gérées par des opérateurs (CNASEA, AFITF, ANRU, etc.) ou des organismes particuliers (CNAF pour l'API, l'AAH ; CNAM pour l'AME ; etc.).

I.4.1. Prise en compte des difficultés liées à l'organisation financière de l'Etat...

Les difficultés de *premier niveau* ont conduit à un travail important de collecte d'informations extra comptables auprès des ordonnateurs pour compléter et parfois amender les données

comptables. Par exemple s'agissant de l'étude réalisée dans la région Nord-Pas-de-Calais, on peut citer 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.

Les informations ainsi fournies ont été confrontées aux informations comptables et ont donné lieu à des arbitrages en cas d'écart significatifs.

I.4.2. ... des dépenses du niveau central...

Les dépenses ordonnancées et/ou comptabilisées au niveau central ont un poids significatif estimé à environ 46% en 2006 du total des dépenses de l'Etat.

Les principaux programmes des comptables centraux en 2006

		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

Toutefois, certaines dépenses n'ont pas à être régionalisées ou ne peuvent être ventilées que de façon conventionnelle ; il s'agit notamment des intérêts (39 Md€), des dépenses à l'étranger comme la participation aux organismes internationaux.

De plus, la régionalisation des transferts aux ODAC ou aux organismes sociaux (correspondant à la prise en charge de l'AME, API, AAH, etc...) supposent la régionalisation des dépenses de ces organismes pour leur totalité dans le cas des ODAC, et pour la seule partie à la charge de l'Etat dans le cas des organismes sociaux. On peut estimer ces dépenses à environ 38 Md€ pour les ODAC et à 9 Md€ pour les organismes sociaux. Les difficultés liées à leur régionalisation sont du troisième niveau.

Les études régionales les plus avancées (par exemple la Bretagne) ont pris en compte cette dimension en contactant les ordonnateurs. Il reste que la collecte de l'information n'est pas exhaustive.

I.4.3. ... et de celles des agences.

Les enjeux sont importants : les dépenses des agences représentent près de 17% de l'ensemble des dépenses des administrations centrales.

Si les études régionales ont entrepris une collecte de l'information auprès des agences, elle n'est jamais exhaustive et elle dépend des contacts qui ont pu être établis progressivement par la Préfecture ou la Trésorerie Générale. Des différents dispositifs mis en place, il résulte une grande disparité d'une région à l'autre : les plus avancées collectent des informations auprès des principales agences, alors que d'autres régions ne parviennent pas à obtenir des informations essentielles. Par exemple, pour la région Alsace, le CNASEA a transmis les dépenses agricoles mais n'a pas pu fournir les dépenses au titre des emplois aidés.

Par ailleurs les informations demandées pour un même organisme divergent d'une région à l'autre.

I.4.4. Les fonds européens

Toutes les études chiffrent le montant des aides de la Commission européenne. Mais des aides transitent par les canaux financiers de l'Etat (c'est le cas des fonds structurels sauf pour la région Alsace), alors que d'autres aides (FEOGA garanti) transitent par les offices agricoles ou le CNASEA. Pour ces dernières se pose encore la question de la collecte de l'information.

I.5. Les questions conceptuelles demeurent

Définition de la notion de dépense

Il reste à se mettre d'accord une définition commune de la notion de dépense. En effet la nature des dépenses retenues varie selon les études. Il faudra notamment préciser le traitement des dotations versées aux collectivités, des avances, des dépenses fiscales ou encore des cessions d'actifs non financiers.

Définition du périmètre de dépense relevant de l'Etat

Une autre difficulté tient au périmètre des dépenses de l'Etat lorsqu'elles sont prises en charge par d'autres organismes. En effet, même lorsqu'on veut mesurer les dépenses de l'Etat au sens strict dans une région, il faut prendre en compte les dépenses réalisées par les organismes qui agissent pour le compte de l'Etat. C'est le cas par exemple du CNASEA pour les aides agricoles et les emplois aidés, de la CNAM pour l'aide médicale d'Etat (AME), ou encore de l'UNEDIC pour la prime pour l'emploi dans les secteurs des hôtels, cafés, restaurants.

Plusieurs périmètres sont susceptibles d'être retenus, par exemple les opérateurs des politiques de l'Etat au sens de la comptabilité publique ou les ODAC⁵ au sens de la comptabilité nationale.

Les discussions au sein du groupe de travail ont convergé vers une approche économique du périmètre plutôt que juridique. Ainsi le champ des ODAC semble le plus approprié. Il sera étendu aux organismes notamment sociaux qui prennent en charge des dispositifs particuliers. Ce champ doit encore être validé à partir de la liste complète des ODAC.

Principes de localisation

Ce point n'a pas véritablement soulevé de débats dans la mesure où l'ensemble des études retiennent « naturellement » la logique de paiement et que les études régionales se sont

⁵ Les ODAC regroupent 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

limitées dans la plupart des cas aux dépenses de l'Etat qui concernent sans ambiguïté leur région.

Toutefois, même en retenant la logique du paiement il subsiste des questions lorsqu'on cherche à mesurer l'impact économique d'une dépense :

- Faut-il traiter la sous-traitance par des entreprises non régionales de dépenses régionales ou inversement de dépenses non régionales par des entreprises régionales ?
- Faut-il « régionaliser » les subventions à des entreprises nationales (dans le domaine des transports notamment) ?

Par ailleurs, il peut être aussi légitime de se poser la question de la « régionalisation » de la charge de la dette.

I.6. Conclusion

Même si certaines études régionales ont pu fournir une réponse plus appropriée que les différents travaux menés au niveau central en particulier pour pallier les difficultés du premier niveau, il reste que :

- les questions conceptuelles ne sont pas tranchées ;
- la mobilisation des données auprès des ordonnateurs centraux ou des agences est réalisée en ordre dispersé et devrait trouver une solution au niveau central.

Finalement l'objectif retenu ne peut être qu'une estimation des dépenses de l'Etat dans la région. Dès lors, la mobilisation d'informations complémentaires aux données comptables et l'harmonisation des méthodes d'estimation constitue un enjeu important afin d'assurer la comparabilité des différents travaux menés en région.

II. Les approches complémentaires

Si les données directement disponibles dans le système d'informations financières de l'Etat ne permettent pas de régionaliser l'ensemble de l'Etat, d'autres sources peuvent être mobilisées soit auprès des ministères sur des thèmes particuliers (enseignement, aides agricoles) ou auprès des comptables centraux soit encore auprès de l'INSEE.

II.1. Les sources statistiques disponibles sur les rémunérations

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

L'exploitation du FGE permet à l'Insee de dénombrer l'emploi de la fonction publique de l'Etat et d'évaluer l'évolution des salaires de ses agents. En général, le département de localisation de l'emploi est bien renseigné, ou redressé.

Dans les déclarations de données sociales, l'emploi est localisé par le SIRET d'affectation. 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. Dans ce cas les directions régionales de l'Insee procèdent alors à des dégroupements mais les résultats ne figurent pas dans le fichier général des agents de l'Etat.

En ce qui concerne les personnels 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.

L'INSEE s'est engagé à fournir les rémunérations de la fonction publique d'Etat par région. Toutefois les délais de constitution du fichier général des agents de l'Etat, actuellement de 18 mois pour l'ensemble du champ y compris les établissements publics et de 15 mois pour le budget de l'Etat, ne sont pas toujours compatibles avec les besoins des utilisateurs.

II.2. les approches thématiques

Deux ministères, l'Education Nationale et l'Agriculture, ont présenté des études sur des dispositifs particuliers, contribuant ainsi à fournir des éléments à la décomposition fonctionnelle des dépenses de l'Etat.

II.2.1. les données du Ministère de l'Education Nationale

La publication « Géographie de l'école » du Ministère de l'Education Nationale rassemble, décrit et met en regard les principales caractéristiques du système de formation selon les régions. Un des thèmes abordés concerne les moyens consacrés par le Ministère en région selon le niveau d'enseignement.

Une régionalisation du compte de l'éducation pour la partie financée par le Ministère de l'Education Nationale (55 % de la dépense totale d'éducation) a été réalisée pour l'année 2001.

Les problèmes rencontrés concernent la ventilation territoriale (lorsqu'un ordonnateur est commun à plusieurs régions) et surtout la ventilation par niveau d'enseignement. Par ailleurs, les dépenses d'administration centrale sont ventilées dans les régions pour obtenir un coût complet par élève.

Ces travaux de régionalisation, qui portent sur l'année 2001, doivent être actualisés. Il pourrait s'agir dans un premier temps d'une ventilation régionale, tous niveaux d'enseignement confondus. Les dépenses par niveau d'enseignement, qui constituent une information très utile, seraient mesurées dans des délais qui restent à déterminer. Une demande du CNIS sera adressée à la Direction des Affaires Financières du Ministère de l'Education Nationale.

II.2.2. les données du Ministère de l'Agriculture

Depuis 1994, une estimation du montant des soutiens publics budgétaires à l'agriculture est réalisée par le ministère de l'Agriculture. L'évaluation nationale concerne l'ensemble des dépenses budgétaires de l'Etat (hors dépenses de fonctionnement) ainsi que les aides européennes (80% du total des aides agricoles). Le service statistique du Ministère procède à une répartition des chiffres nationaux par département et par région et selon l'origine de l'aide : Etat ou Communauté européenne.

Cette répartition s'appuie sur les informations disponibles dans le cadre des comptes régionaux de l'agriculture et sur les données de la statistique agricole annuelle qui fournit des estimations des différentes productions agricoles (en volume) au niveau régional. Les données relatives à l'année (n) sont disponibles au printemps de l'année (n+1). Le travail s'effectue à partir de la nomenclature détaillée des concours publics. On distingue deux types d'informations :

- *les aides directes aux agriculteurs* (78 % du total des concours publics) : les informations existent dans le cadre des comptes régionaux de l'agriculture. Ce sont les subventions d'exploitation. Les données sont fournies par les organismes payeurs, bureaux d'administration centrale gestionnaires des aides ;
- *les aides indirectes* : on considère que le taux de soutien est homogène sur l'ensemble national métropolitain, indépendamment du lieu où elles peuvent être versées. Ces aides sont donc considérées comme proportionnelles aux productions auxquelles elles correspondent. Les montants nationaux sont donc répartis entre régions au prorata des productions correspondantes ou grâce à des clés de répartition appropriées.

Une information complémentaire sur les exonérations de taxes (non comprises dans les résultats publiés) peut être mobilisée.

Ces éléments laissent penser que le groupe de travail peut engager rapidement les travaux de régionalisation des dépenses du Ministère de l'Agriculture.

III. Perspectives

Le manque d'informations comptables ne permet pas une approche globale de la dépense de l'Etat. Par ailleurs, le caractère opérationnel des besoins des acteurs locaux exige de limiter autant que possible le recours à des clefs de ventilation intégrant toujours une part de convention.

Dès lors, sur la base d'un diagnostic précis sur la disponibilité des informations comptables selon leur nature ou leur destination, des informations complémentaires seront recherchées auprès des services statistiques ou des directions financières des ministères.

Les informations ainsi collectées ne seront certainement pas homogènes, ce qui rendra leur agrégation délicate. Il faut donc dans un premier temps définir un cadre conceptuel précis qui devra s'imposer à l'ensemble des informations collectées. Par exemple, s'agissant des aides agricoles, des informations régionales sont disponibles, mais il faudra décliner l'ensemble de ces informations selon les concepts retenus par le groupe de travail. De plus, la double approche selon la nature et la destination demande un travail supplémentaire d'articulation afin d'éviter les doubles comptes dans la perspective d'une agrégation.

Ainsi, l'élaboration d'un « *kit méthodologique* » présentant les modalités d'utilisation de l'ensemble des données disponibles et éprouvé sur les domaines jugés stratégiques doit être l'objectif prioritaire du groupe de travail.

III.1. Définir les concepts

Une réflexion doit-être menée afin de fournir un cadre conceptuel aux travaux de régionalisation. C'est à partir de ce cadre conceptuel commun que pourra émerger une méthode d'estimation des dépenses publiques identique d'une région à l'autre.

Le groupe de travail devra donc :

- déterminer les natures de dépense 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 ? Comment traiter les avances de l'Etat ? etc.) ;
- fournir une nomenclature harmonisée des postes de dépense (fonctionnement, investissement, intervention,...) ;
- valider le périmètre des agences qui participent à l'action de l'Etat à partir de la liste des ODAC et ajouter la liste des organismes qui prennent en charge des dispositifs particuliers notamment sociaux ;
- proposer une méthode de consolidation des dépenses entre l'Etat et les agences ;
- définir le périmètre de chaque grande fonction (Education, Recherche, Sécurité, etc.) sur la base de la nomenclature budgétaire ;
- préciser les principes de localisation selon la logique du paiement, en recherchant au moins dans un premier temps des critères facilitant sa mise en œuvre.

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 (au format de la comptabilité nationale) pour les départements d'Outre Mer.

III.2. Développement des travaux sur les données existantes

Certaines études régionales ont apporté des avancées significatives sur le traitement des difficultés de « *premier niveau* » liées à l'organisation financière de l'Etat. La mutualisation de ces expertises locales doit être un des objectifs du groupe de travail, afin d'obtenir une cartographie des dépenses selon le croisement entre les BOP et les régions concernées.

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 (18 mois) ne sont pas toujours compatibles avec les besoins des utilisateurs. Une réflexion doit être menée sur la construction d'indicateurs régionaux avancés

Le groupe de travail devra rapidement définir les méthodes d'intégration des données régionales produites par le ministère de l'agriculture dans les études régionales. En effet, l'utilisation d'une part de données statistiques et d'autre part de données comptables nécessite de pouvoir établir une correspondance entre les deux approches.

III.3. Recherche d'informations complémentaires

Une première étude a montré qu'une part importante des dépenses des comptables ou des ordonnateurs centraux n'est pas directement « régionalisable ». Une étude plus approfondie doit être menée par la DGCP afin de fournir un diagnostic précis par nature et destination des dépenses.

Sur la base de ce diagnostic, des demandes d'informations complémentaires seront adressées aux ordonnateurs concernés, reprenant ici la démarche développée pour les aides agricoles.

Par ailleurs, une autre piste pourrait être envisagée, en recherchant des informations dans les applications informatiques de gestion des dépenses (ACCORD, etc..) ou des applications spécifiques aux comptables.

Une expertise sera également menée sur l'exploitation de données concernant les ODAC et les dispositifs particuliers. Plusieurs pistes sont envisagées :

- utilisation des données DGCP pour les ODAC ayant une implantation dans une seule région (c'est le cas par exemple des universités) ;
- mobilisation des informations des comptes secondaires disponibles sur le nouvel info centre des établissements publics nationaux à la DGCP ;
- demande d'informations sur les dispositifs particuliers (AME, API, Prime emploi HCR, etc,..) ;
- collecte des informations auprès des principaux ODAC sachant que les 20 ODAC les plus importants au niveau national représentent plus de 70% du total des dépenses des ODAC.

Enfin un travail spécifique devra être réalisé sur les aides européennes, afin de pouvoir en déterminer le niveau total par région.

III.4. Les perspectives à plus long terme

III.4.1. Le futur système d'informations financières de l'Etat : CHORUS

Le futur système d'informations financières de l'Etat - CHORUS - doit pouvoir lever les difficultés des deux premiers niveaux (tels que définis dans la partie I.4). Pour chaque dépense de l'Etat il faudrait alors coder le département concerné dans une logique de paiement (qui reste à définir plus précisément).

En ce qui concerne les dépenses qui transitent par les opérateurs, il faudrait au moins connaître précisément pour chacune d'entre-elles le nom de l'opérateur. Ensuite la ventilation des dépenses par département serait effectuée à partir d'informations transmises par l'opérateur.

Une fiche a été adressée en ce sens par le bureau 6C de la DGCP (*voir annexe 2*) à l'agence sur l'information financière de l'Etat (AIFE).

III.4.2. Développement des conventions avec les ODAC

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.

Cette démarche initiée pour le CNASEA devrait être étendue aux principaux ODAC. Le groupe de travail pourra utilement préciser les besoins d'informations à la DGCP, signataire de ces conventions.

III.5. Calendrier des travaux 2007-2008

A déterminer avec l'ensemble des participants lors de la réunion prévue début septembre.

Annexe 1 : Le projet de mandat du groupe de travail

Proposition de mandat du groupe de travail du CNIS

« MESURE DES DEPENSES DE L'ETAT A L'ECHELLE TERRITORIALE »

La formation « Statistiques régionales et locales » lors de son assemblée plénière du 22 septembre 2006 a formulé l'avis suivant :

*Le Conseil réaffirme la nécessité, dans une République décentralisée, de mesurer avec précision les **dépenses de l'Etat à l'échelle territoriale**. Il propose la création d'un groupe de travail en vue de définir les champs prioritaires à étudier en fonction des besoins, de faire le bilan des expériences locales et nationales et de proposer une méthodologie harmonisée.*

Cet avis a été adopté par l'Assemblée plénière du Cnis le 18 décembre 2006

1- Le mandat du groupe de travail

Malgré de nombreux travaux menés au niveau central ou régional, la répartition territoriale des dépenses de l'Etat reste, à quelques exceptions près, mal connue. En particulier aucune publication ne donne une vision globale des dépenses de l'Etat à l'échelle territoriale selon les domaines d'intervention ou selon la nature des dépenses ; les tentatives de synthèse n'ayant jamais véritablement abouti en raison notamment de difficultés d'ordre conceptuel ou liées à la mobilisation des informations pertinentes.

L'objectif du groupe de travail est, de construire une méthodologie pérenne et harmonisée permettant de couvrir des domaines prioritaires, qui seront identifiés en partant d'une analyse des besoins des utilisateurs et de la disponibilité des informations nécessaires.

Il est clair que ces travaux ne pourront pas répondre à toutes les attentes des utilisateurs (impact économique de la dépense de l'Etat, prémices de « comptes territoriaux » de l'Etat, etc.). Le groupe s'attachera à répondre aux besoins pour lesquels des principes simples de localisation de la dépense pourront être retenus, afin d'éviter les écueils conceptuels inhérents à ce type de travaux. Il joindra à la présentation des propositions de méthode l'estimation de premiers résultats.

La réflexion du groupe de travail est menée **à des fins de connaissance statistique** ; elle pourra ainsi profiter utilement des expériences antérieures dans certains domaines, tels que l'éducation ou l'agriculture, ou pour des natures particulières d'opération, comme par exemple les salaires.

La méthodologie doit être **pérenne**, c'est à dire facilement reproductible d'une année sur l'autre afin de fournir l'évolution des dépenses de l'Etat à l'échelle territoriale dans des délais compatibles avec les besoins des utilisateurs. Les travaux du groupe de travail doivent donc intégrer l'adaptation des chaînes de production d'informations statistiques concernées ; il pourra aussi, dans une perspective de plus long terme, recommander des modifications des systèmes informatiques de gestion financière ou comptable de l'Etat.

Dans la mesure où le poids des dépenses des opérateurs des politiques de l'Etat est significatif dans certaines régions (aides agricoles notamment), la réflexion du groupe de travail est étendue à **l'ensemble des administrations publiques centrales (Etat et ODAC)**. Par ailleurs, la réflexion intégrera la mesure des dépenses d'intervention de la communauté européenne à l'échelle territoriale.

L'échelle territoriale retenue est la région. Toutefois, en fonction des besoins d'analyse, un objectif plus ambitieux de ventilation de certaines dépenses à un niveau infra – régional pourra être recherché.

2- Composition du groupe de travail

Le groupe de travail devra rassembler des représentants des services de l'Etat ayant une expérience sur ce sujet (SGAR, TG, INSEE - Direction générale et direction régionale), des représentants d'administrations centrales particulièrement concernées (ministères de l'économie des finances et de l'industrie, de l'éducation nationale, de l'agriculture, de l'équipement, de la culture, la DIACT, etc.) ; des représentants des collectivités locales (Conseils régionaux, Conseils généraux) ainsi que des personnes qualifiées dans le domaine des finances publiques locales. Par ailleurs des personnes pourront être auditionnées selon les thèmes abordés.

Les rapporteurs sont :

- Guillaume Houriez (Direction générale de la comptabilité publique-chef du bureau 6C-comptes nationaux des administrations publiques)
- Nancy Viard (INSEE-département de l'action régionale-division des statistiques régionales locales et urbaines)

3- Déroulement des travaux

Après une première réunion consacrée à la présentation du mandat du groupe de travail, le groupe de travail se réunira selon un rythme mensuel et présentera un rapport d'étape à la formation « Statistiques régionales et locales » du CNIS **en septembre 2007**.

Annexe 2 : Fiche du bureau 6C – DGCP dans le cadre du projet CHORUS

DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

6° Sous-direction – Bureau 6C

Affaire suivie par : Guillaume HOURIEZ

☎ : 01 40 19 88 88

Télécopie : 01 40 19 88 15

Guillaume.houriez@cp.finances.gouv.fr

Paris, le 5 juillet 2007

FICHE

PROJET CHORUS

OBJET : Axes d'analyse : mesure de l'action de l'Etat sur un territoire

Les Préfectures de Région ont des attentes fortes en terme de connaissance de l'impact économique de l'action de l'Etat en région. Le Préfet a besoin d'outils qui lui fournissent une vision transversale pour rendre son avis sur les BOP régionaux. Au-delà, l'explicitation du rôle de redistribution des dépenses publiques nécessite de retenir un périmètre des dépenses plus large notamment dans le cadre des CPER.

Une parfaite connaissance de l'exécution territoriale de la dépense de l'Etat est un préalable à une connaissance fine du poids de la dépense publique sur un territoire, au regard notamment de la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques, et à une éventuelle approche de l'impact des différentes masses de crédits sur l'économie régionale.

C'est donc **la mesure de l'impact des dépenses de l'Etat sur un territoire** (la région ou le département) qui **doit être retenue comme objectif or récemment le rapport Richard a regretté le peu d'informations disponibles concernant les dépenses de l'Etat en région** et a souligné les difficultés techniques : « [...] *construire cette information se heurte à des obstacles techniques non négligeables. En effet, dans la comptabilité de l'Etat, il n'existe pas de codification par territoire de la dépense et les crédits d'Etat ne sont pas tous déconcentrés* ».

I. Les données disponibles dans la comptabilité de l'Etat

La comptabilité de l'Etat ne fournit que la répartition des dépenses selon les ordonnateurs et les comptables assignataires et cette information **ne permet pas de**

fournir une information exhaustive de la dépense de l'Etat sur un territoire donné.
Trois niveaux de difficultés apparaissent :

Premier niveau : pour une région donnée, le fait que le comptable et l'ordonnateur d'une dépense soient situés dans la région ne garantit pas que la dépense concerne la région. Les exemples sont nombreux ; on peut citer par exemple les rémunérations des militaires de la région Nord-Pas-de-Calais ordonnancées et comptabilisées dans la région Champagne-Ardenne.

Deuxième niveau : une part importante des dépenses est ordonnancée et comptabilisée au niveau central en particulier pour les ministères de la Défense, des Finances ou encore de l'Agriculture. Ces dépenses ne sont pas « visibles » par les Trésoreries Générale en région alors qu'elles sont susceptibles de concerner leur région.

Troisième niveau : De nombreuses dépenses sont gérées par des opérateurs (CNASEA, AFITF, ANRU, etc.) ou des organismes particuliers (CNAF pour l'API, l'AAH ; CNAM pour l'AME ; etc.).

II. Les études régionales

Dans certaines régions, des études d'impact de la dépense publique ont été lancées sur la base d'un partenariat entre la Préfecture et la Trésorerie Générale. Pour les dépenses de l'Etat, il ressort que partant des données comptables fournies par la Trésorerie Générale, les difficultés de *premier niveau* nécessitent un travail important de collecte d'informations extra comptables auprès des ordonnateurs pour compléter et parfois amender les données comptables.

Ce travail est variable d'une région à l'autre selon l'expertise qui a pu être développée et il en résulte une **grande diversité des travaux en terme de qualité de l'information fournie aux Préfets**. Par ailleurs, ce travail de collecte de l'information n'est pas compatible avec une production régulière de ce type de travaux

Des études donnent une estimation des dépenses du niveau central et des opérateurs dans la région, mais sans avoir la garantie que leur approche est exhaustive et en ayant des incertitudes sur la pertinence des choix méthodologiques retenus, ce qui contribue aussi à la disparité des informations produites au niveau régional et place les producteurs de ces informations dans une position délicate par rapport à leurs interlocuteurs.

Enfin, les études régionales s'intéressent également aux recettes de l'Etat dans la région puisqu'il s'agit de mesurer l'impact économique de l'action de l'Etat dans la région. Les difficultés rencontrées sont du même ordre.

III. Des réflexions sont engagées au niveau central

Dans ce contexte un groupe de travail a été mis en place à la DGCP (animé par le bureau 1D) pour uniformiser les méthodes et fournir des outils d'analyse communs afin de répondre rapidement aux demandes des Préfets.

Un autre groupe de travail, sous l'égide du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) a entamé une réflexion sur le sujet afin de développer des méthodes d'estimation lorsque les données comptables ne permettent pas de répondre à la demande. Ce groupe de travail est présidé par Yvon Ollivier – Inspecteur Général des Finances – et regroupe notamment des représentants des ministères, de préfectures de région et un TPG.

Ces groupes de travail veulent aboutir rapidement à une régionalisation des dépenses de l'Etat pour des thèmes prioritaires (aides agricoles, éducation, etc.) pour lesquels des données comptables ou statistiques sont disponibles. **A plus long terme, il est clair que l'Etat doit se doter des outils lui permettant de répondre mieux et de façon homogène aux demandes des Préfets. Ces outils trouvent naturellement leur place dans le système d'informations financières.**

IV. Des difficultés de localisation d'ordre conceptuel

La mesure de la dépense de l'Etat sur un territoire donné s'est toujours heurtée à des obstacles conceptuels. Faut-il considérer le « *bénéficiaire final* » de la dépense où la région de l'entité (entreprise, établissement public, etc) qui reçoit « *le paiement de l'Etat* ». Par exemple, lorsque la construction d'un ouvrage financée par l'Etat dans une région A, est réalisée par une entreprise domiciliée dans une région B, faut-il considérer que la dépense d'investissement de l'Etat concerne la région A (bénéficiaire final) ou la région B (paiement reçu par l'Etat) ? Où encore lorsque l'Etat construit un sous-marin faut-il considérer que la dépense de l'Etat concerne l'entreprise qui construit le sous-marin et donc la région où elle est implantée ou l'ensemble de la nation qui en est le bénéficiaire final ?

S'agissant de la localisation des salaires faut-il retenir le lieu de travail ou le lieu de résidence ? Si on veut mesurer l'impact économique de l'action de l'Etat il faudrait certainement prendre en compte le lieu de résidence, mais cette donnée n'est pas présente dans la comptabilité de l'Etat.

Il n'est pas envisageable de construire un système d'information prenant en compte l'ensemble de ces dimensions. **Il faut donc retenir** une logique de localisation. Du point de vue de l'Etat il semble que la logique la plus facile à mettre en œuvre et la plus cohérente pour les différentes natures de dépense soit **la logique du paiement**.

Des études plus sophistiquées pourront prendre en compte sur la base d'informations statistiques les migrations alternantes dans le cas des salaires ou la logique du bénéficiaire final.

V. Les informations à développer dans CHORUS

Il faut définir au préalable l'échelon territorial de la localisation : la région, le département, la commune...**Le niveau départemental constituerait un objectif raisonnable et permettrait de répondre aux demandes des préfets.** Toutefois si une localisation plus fine est possible et dans la mesure où elle répondrait à des besoins identifiés, il ne faudrait évidemment pas s'en priver.

CHORUS doit pouvoir lever les difficultés des deux premiers niveaux. Pour chaque dépense il faudrait alors coder le département concerné dans une logique de paiement (qui reste à définir plus précisément).

Dans l'exemple des rémunérations des militaires de la région Nord-Pas-de-Calais ordonnancés et payés par la région Champagne-Ardenne un code de localisation serait rempli pour flécher la dépense. De même les dépenses des comptables ou des ordonnateurs centraux « comporteraient » systématiquement le code du département concerné.

En ce qui concerne les dépenses qui transitent par les opérateurs, il faudrait au moins connaître précisément pour chacune d'entre-elles le nom de l'opérateur⁶. Ensuite la ventilation des dépenses par département serait effectuée à partir d'informations transmises par l'opérateur.

Par ailleurs, la problématique de codification du département de l'entité bénéficiaire a des connexions avec les travaux de l'atelier sur « le référentiel tiers » pour les subventions si l'identification du tiers permet d'identifier également son département (à partir du SIREN par exemple).

Enfin, la question de localisation des recettes n'a pas été abordée ici, mais elle mériterait une analyse en terme de besoins et de données disponibles.

⁶ Cette problématique est commune avec les besoins exprimés dans l'axe d'analyse « comptabilité nationale », c'est aussi une donnée qui sera utile dans la perspective de la consolidation des comptes de l'Etat et de ses opérateurs