



Paris, le 13 mai 2008 - n°129/D130
(version adoptée lors de la réunion du 18 mars 2008)

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

Compte rendu de la réunion du 18 décembre 2007

Participants :

Patrick AUGERAUD
Odile BOVAR
Michel CHAIX
Michel DUEE
Patrick FAURE
Jean-Luc HELLER
Michèle JACQUOT
Yvon OLLIVIER
Nancy VIARD

DGCP MIN BUDGET COMPTES PUBLICS
DIACT
DGCP MIN BUDGET COMPTES PUBLICS
DREES
TPG de l'Hérault (a représenté Mme Reisman)
DGCL MIN INTERIEUR
DEPP MIN EDUCATION
IGF MIN ECONOMIE FINANCES EMPLOI
Insee

Excusés :

Maurice DESRIERS
Yves DURUFLE
Eliane DUTARTE
Yves FREVILLE

Bernard LE CALVEZ
Stéphanie LEMERLE
Claude REISMAN
Philippe ROESCH

SCEES MIN AGRICULTURE PECHE
SGAR Nord-Pas-de-Calais
DIACT
Président de la formation Statistiques
régionales et locales
Directeur régional Insee Bretagne
Insee
Trésorerie générale de L'Hérault
SGARE Alsace

L'objectif de la réunion est de définir un périmètre de la dépense de l'Etat en s'appuyant sur des normes comptables existantes.

I) Les normes comptables applicables à la dépense de l'Etat

La notion de dépense varie selon les conventions comptables adoptées. Pour l'Etat, trois comptabilités sont possibles. Elles utilisent des normes différentes et poursuivent des finalités distinctes : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité nationale.

La comptabilité générale respecte les règles d'une comptabilité d'exercice : elle vise à décrire la situation patrimoniale de l'Etat.

La comptabilité budgétaire retrace l'exécution des dépenses budgétaires. Elle comprend une comptabilité des engagements (droits constatés) et une comptabilité des paiements (caisse).

Enfin, la comptabilité nationale fait foi pour le calcul de la capacité ou du besoin de financement de l'Etat dans le cadre des engagements européens. La comptabilité nationale a pour objet de retracer les flux entre les différents secteurs institutionnels qui composent l'économie nationale : ménages, administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières, institutions sans but lucratif au service des ménages et reste du monde.

Le système de comptabilité nationale possède ses règles propres, justifiées par les contraintes particulières que doivent satisfaire ces comptes. Néanmoins, les principes généraux qui structurent ce système se réfèrent explicitement à la comptabilité d'exercice et les grandes notions sont communes

II) Liens entre les différentes nomenclatures utilisables pour la dépense de l'Etat

La comptabilité budgétaire définit une norme de dépense, et en particulier le PLF détermine une norme de dépense annuelle et un plafond de dépense par missions.

La dépense budgétaire comprend :

- l'ensemble des dépenses du budget général de l'Etat, à l'exclusion de la mission « remboursements et dégrèvements d'impôts ».
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, qui sont déjà comptabilisées en dépense par la comptabilité nationale et financent des dépenses réalisées par les collectivités territoriales et l'Union européenne.
- Les affectations de recettes à d'autres entités publiques décidées par l'Etat, qui peuvent se substituer à de la dépense budgétaire, sauf si elles visent à compenser une baisse des prélèvements obligatoires (cas des compensations à la Sécurité sociale des allègements de charges sociales) ou si elles s'accompagnent d'un transfert de dépenses (cas des transferts de fiscalité aux collectivités territoriales au titre de la décentralisation).

La plupart des charges de la comptabilité générale constituent des dépenses budgétaires. Certaines charges comme les écritures d'inventaire (charges à payer, dotations aux amortissements...) ne sont pas des dépenses. Ces écritures d'inventaire étaient de toutes façons à exclure de la définition adoptée par le groupe de travail.

A l'inverse, certaines dépenses budgétaires ne sont pas des charges comme les dépenses d'investissement (immobilisations), avances aux fournisseurs de biens et services dans le cadre des marchés publics.

En résumé, la dépense budgétaire est égale aux charges de la comptabilité générale additionnées des charges budgétaires comptabilisées au bilan (investissements, dotations en capital, prêts) à l'exclusion des charges à payer, des dotations aux amortissements, provisions et des opérations liées à la comptabilisation de la dette.

L'analyse du lien entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale fait également ressortir des points de divergence. La comptabilité nationale inclut dans les dépenses de l'Etat les dépenses traitées en moindres recettes en comptabilité budgétaire. Cela concerne principalement les

prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et les versements à l'Union Européenne. Et également les cotisations sociales imputées du CAS pensions.

Inversement, la dépense budgétaire prend en compte les avances aux collectivités territoriales. Ces charges budgétaires sont exclues de la dépense au sens de la comptabilité nationale.

III) Choix du périmètre de la dépense de l'Etat

L'idée de rester au plus proche des définitions existantes est acceptée. La norme de la comptabilité nationale est trop spécifique, difficilement localisable. De plus, les délais sont longs. La norme comptabilité générale de l'Etat n'est pas suffisamment analytique et économique.

Il semble que la norme budgétaire soit la plus adaptée.

Pour les besoins du groupe de travail, il faudrait peut-être la compléter par un nombre restreint d'items bien choisis.

Parmi ces items pourraient figurer les dépenses fiscales, en séparant celles à destination des entreprises. Il faut cependant s'interroger sur la faisabilité d'une régionalisation de ces dépenses. Une demande sur la possibilité de régionalisation va être adressée à la DGI.

La dépense budgétaire peut être régionalisée par programmes, à l'exclusion des Bop centraux pour lesquels il va être nécessaire de collecter de l'information extra-comptable. Cette régionalisation par programmes permet dans un premier temps d'avoir des ordres de grandeur que l'on pourra affiner par la suite. En ce qui concerne les dotations, transferts aux collectivités territoriales, il semble nécessaire de ne pas aller à un niveau trop fin afin de suivre les évolutions dans le temps.

Pour l'instant, il n'existe pas de nomenclature fonctionnelle commune Etat et collectivités territoriales. Il serait intéressant de proposer une table de passage afin de pouvoir comparer les dépenses de l'Etat et celles des collectivités sur des domaines particuliers.

IV) Les ODAC

La mesure des dépenses de l'Etat doit bien sûr prendre en compte les dépenses réalisées par les organismes qui agissent pour le compte de l'Etat. Les discussions au sein du groupe ont convergé vers une approche économique du périmètre en retenant le champ des ODAC au sens de la comptabilité nationale. Le groupe doit maintenant recenser les ODAC à prendre en compte à partir de la liste fournie.

Il a été décidé de retenir les 20 plus gros ODAC au niveau national et de demander à chaque spécialiste d'un domaine (représentant des ministères) d'indiquer les ODAC à ajouter à cette liste.

Les trésoreries de région vont également indiquer les 5 plus gros ODAC dans leur région.

L'utilisation des données du bureau de l'info centre des Etablissements Publics Nationaux de la DGCP va permettre de régionaliser ceux ayant une implantation dans une seule région (en particulier les universités).

V) Suite des travaux

Un groupe opérationnel est constitué afin de préparer tous les documents nécessaires à la régionalisation des dépenses de l'Etat. Ce groupe comprend Monsieur Chaix (bureau 1D DGCP), Monsieur Faure (Trésorerie Languedoc Roussillon) ainsi que les rapporteurs.

Ce groupe est chargé de

- préciser les informations disponibles dans les applications informatiques de gestion des dépenses (INDIA) ou des applications spécifiques aux comptables.
- Définir les BOP centraux
- Définir les BOP à contour non régional.

Les travaux seront réalisés en lien avec le groupe de travail interne DGCP sur les actions de l'Etat en région, présidé par Monsieur Chaix.

Relevé de décision

Pour les dépenses de l'Etat :

Définition du périmètre de la dépense : dépense budgétaire + items supplémentaires

Demande adressée à la DGI sur la régionalisation des dépenses fiscales

Création d'un sous-groupe de travail pour la recherche d'informations dans les applications informatiques de gestion des dépenses (INDIA) ou des applications spécifiques aux comptables

Demande adressée à chaque Ministère : diagnostic complet des données disponibles

Concernant les ODAC et les dispositifs sociaux particuliers :

Définition du périmètre des agences à retenir : les 20 plus gros ODAC + ceux proposés par les ministères + ceux proposés par les trésoreries de régions

Utilisation des données DGCP de l'info centre des Etablissement Publics Nationaux pour les ODAC ayant une implantation dans une seule région (c'est le cas par exemple des universités)

Demande d'informations sur dispositifs particuliers (AME, API, Prime emploi HCR, etc,..)

La prochaine réunion aura lieu le mardi 18 mars 2008 à 14h30