

Document préparatoire

La régionalisation des dépenses de l'État est une très ancienne demande des utilisateurs d'information économique et locale.

A l'inverse de ce qui se passe pour les Administrations Publiques Locales (APUL), on ne dispose pas à l'heure actuelle de comptes régionaux des administrations publiques centrales. La régionalisation des comptes de l'État et des ODAC pose en effet des difficultés importantes, l'absence d'information directe sur la localisation des dépenses étant très fréquente.

Des essais de confection de comptes régionaux des APUC ont été menés depuis une vingtaine d'années.

Toutes ces études font d'abord le choix d'une convention de régionalisation des dépenses. La plupart optent pour « la région où est située l'unité destinatrice du flux ». Ce choix est différent de la logique du « bénéficiaire effectif de la dépense »¹.

Cette convention nécessite que l'unité destinataire du flux soit elle-même localisée. Or il s'agit souvent d'un organisme qui intervient sur l'ensemble du territoire national (exple : ODAC). Il est donc nécessaire de re-traiter de nombreux flux importants.

Malgré ces nombreux travaux, la répartition territoriale des dépenses de l'État reste, à quelques exceptions près, mal connue.

A) Expériences antérieures

1) les travaux du professeur OUSSET menés en 1985 sur le budget de l'État de 1979

En 1985, un tout premier examen sur la faisabilité d'un compte des Administrations Publiques centrales (APUC) a été réalisé à titre expérimental sur la demande d'Eurostat par Monsieur le Professeur Ousset, de la faculté de droit de Montpellier. Ce dernier fondait sa méthodologie sur l'utilisation des sources directement régionalisables. Il a largement bénéficié de la collaboration de la DGCP.

Les difficultés sont apparues : difficultés méthodologiques pour domicilier les opérations étroitement liées à l'organisation fonctionnelle des Ministères et des comptables du Trésor.

2) étude de l'INSEE - Division des Études Régionales - menée en 1988-1989 sur le budget de l'État des années 1982, 1983 et 1984 (étude dite « Donnellier - Garagnon » du nom de ses auteurs) ;

En 1988, deux cadres de l'Insee, J. Garagnon et J.Ch. Donnellier ont été mandatés par Eurostat pour réfléchir à la faisabilité d'un compte des APUC.

Ils ont réalisé une exploitation de bandes informatiques fournies par la DGCP et contenant la Comptabilité Auxiliaire de la Dépense par comptable et paragraphe budgétaire.

¹ Par exple, 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 effectifs » de cette dépense sont l'ensemble des citoyens du pays.

La recherche de solutions pragmatiques a été envisagée pour pallier les inconvénients des sources budgétaires. La condition de calage sur les agrégats nationaux est impérative.

Les auteurs ont ainsi déterminé des grandes catégories de flux :

- flux obtenus par recoupement
- flux localisés conventionnellement
- flux localisables par des sources directes
- flux à problèmes

Dans la pratique, en cas de défaillance des sources directement régionalisées, on applique par convention à un agrégat national une clef de répartition, s'appuyant sur des indicateurs socio-démographiques ou des indicateurs liés à l'activité régionale. Mais il a été prévu de procéder par recoupement, c'est à dire de prendre en compte les opérations de l'État et les autres secteurs institutionnels (Ménages, Apul, Sociétés).

L'étude a fait l'objet d'une note interne de l'Insee et a été présentée au cours d'un Workshop à Luxembourg en juin 1988. Les auteurs y ont présenté un bilan chiffré, ainsi qu'un développement de quelques points méthodologiques. Les auteurs soulignent les limites de l'exercice et laissent des questions en suspens :

- difficulté de méthode pérenne de régionalisation des Odac (utilisation de documents comptables internes des grandes unités destinataires de flux en provenance de l'État. 45 ODAC ont été traités ainsi un par un).
- obsolescence d'une version de comptes disponible avec cinq ans de retard
- absence d'une ventilation fonctionnelle des dépenses
- fragilité des méthodes de régionalisation

3) les études de l'CEIL (laboratoire d'Observation de l'Économie et des Institutions locales), Université de Paris XII, et notamment celle réalisée en 1992 - 1993 sur le budget de 1989 ;

- L'CEIL a développé la technique de recours à des clefs de régionalisation conventionnelle en appliquant à chaque poste de dépenses de l'État plusieurs clefs alternatives (population, population urbaine, revenu disponible des ménages...) et en combinant aléatoirement ces clefs.

Cette solution est toujours possible mais elle ne permet pas d'enregistrer les évolutions année par année.

4) l'étude de l'Insee - Division Statistiques et Études Régionales - menée en 1994, 1995, 1996 par Madame Bernadet sur les budgets des années 1991 et 1992.

Des travaux de régionalisation sur les dépenses civiles de l'État ont été effectués pour l'ensemble des 22 régions métropolitaines, à partir du fichier Comptabilité Auxiliaire de la Dépense sur les années 91 et 92. Pour certains flux, admettre que la localisation conjointe de l'ordonnateur à vocation locale et du comptable assignataire local garantit que le flux est destiné à une unité régionale. C'est ce que fait l'étude de Madame Bernadet qui régionalise ainsi la moitié des consommations intermédiaires du budget civil. Si une partie des dépenses peut donc être facilement localisable, il s'avère qu'une autre partie, émanant d'ordonnateurs à vocation centrale ou nationale ne peut être directement localisée : aucune information du fichier ne permettant de renseigner dans ce cas la localisation du bénéficiaire effectif de la dépense. Parallèlement, un dépouillement sur les ODAC a été réalisé à partir de comptes centralisés nationaux, dans la perspective de constituer un échantillon représentatif de ces organismes et un travail de localisation de tous les établissements des ODAC a été entrepris, mais sans chiffrage de l'activité de chacun de ces établissements.

B) Bilan des expériences

En abandonnant l'optique strictement comptable qui consiste à publier un compte complet, il semble possible de produire de l'information susceptible d'intéresser le public. En effet, certains postes des dépenses des APUC sont beaucoup plus facilement régionalisables que d'autres et intéressent directement les acteurs locaux. A l'opposé, les postes dont la régionalisation soulève le plus de difficulté en pratique sont souvent ceux dont la régionalisation pose un problème conceptuel, comme les dépenses de l'armée : parvenir techniquement à régionaliser ces postes n'apporterait pas nécessairement un surcroît d'information économique.

L'idée serait donc 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 faut également se poser la question de *l'adaptation des chaînes de production d'informations statistiques concernées.*

Le rapport du groupe de travail créé par le CRIES d'Ile de France en 1996 suggérait : « l'enrichissement des données de la comptabilité publique, par l'introduction systématique d'un code de localisation dans les dépenses ordonnancées et mises en paiement afin de pouvoir localiser les dépenses de l'État à partir des données comptables ». P Dubois, le rédacteur, soulignait que cette solution ne serait envisageable que dans le long terme.