



Reconstituer les dépenses de l'État à champ constant : méthodologie et illustration

Guillaume Gilquin et Caroline Lebrun¹

Note méthodologique n°2023-02

Juillet 2023

Ce document n'engage ni le Haut Conseil des finances publiques, ni les institutions auxquelles appartiennent ses membres. Il n'engage que ses auteurs.

Synthèse

L'évolution des dépenses de l'État est l'un des indicateurs importants à suivre pour l'étude des finances publiques. Cependant, le périmètre couvert par ces dépenses est fluctuant en fonction de la prise en charge par l'État de mesures auparavant financées par d'autres administrations publiques, ou à l'inverse de transferts de compétences vers ces administrations. S'ils ne sont pas corrigés, ces changements de périmètre peuvent fausser l'analyse de l'évolution des dépenses de l'État dans le temps.

Dans le cadre des avis du Haut Conseil sur les projets de lois de programmation sectorielles, son secrétariat permanent a reconstitué les dépenses de l'État à champ constant sur la période 2012-2022, ainsi que celles entrant dans le champ des différentes lois de programmation sectorielles en vigueur ou en projet. Ces données permettent ainsi, par exemple, de calculer, à champ constant, les dépenses non couvertes par les lois de programmation sectorielles, et donc de mesurer l'importance des efforts à faire sur ces dépenses pour respecter l'enveloppe globale inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques en les comparant à leur évolution passée.

La présente note expose la méthodologie et les sources employées, présente les données ainsi obtenues² et illustre l'utilisation qui peut en être faite au travers des avis rendus sur les projets de loi de programmation militaire et de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice.

¹ Secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques. Les auteurs remercient Raphaëlle Éloy et Noémie Cunha pour leur grande contribution à l'exercice de reconstitution du périmètre des dépenses de l'État, Olivier Vazeille pour l'apport de son expertise sur le budget de l'État, ainsi qu'Éric Dubois, Raphaëlle Éloy et Axelle Lacan pour leur relecture.

² Celles-ci sont mises à disposition dans un fichier Excel sur le site Internet du HCFP (<https://hcfp.fr/node/250>).

Suivre dans le temps les dépenses de l'État nécessite de raisonner à champ constant, i.e. selon un périmètre stable. En effet, les dépenses de l'État peuvent évoluer lorsque l'État prend à sa charge des dépenses portées auparavant par d'autres administrations publiques (organismes divers d'administration centrale, collectivités locales et organismes de sécurité sociale) et, inversement, lorsqu'il transfère les compétences de l'État vers ces administrations, sans que cela traduise une action sur la dépense elle-même. *In fine*, l'étude à champ constant permet d'obtenir des séries longues de données corrigées de ces mouvements, qui ne traduisent pas l'évolution sous-jacente des dépenses, et comparables dans le temps.

Le périmètre des dépenses de l'État³ (PDE) constitue la nouvelle norme des dépenses de l'État, définie par le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) sur la période 2023-2027 ; c'est donc ce champ qui a été considéré ici. Dans le cadre des avis du HCFP sur les projets de lois de programmation sectorielles⁴, le secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques a reconstitué sur la période 2012-2022 les dépenses de l'État à champ courant selon cette nouvelle norme, puis a estimé l'évolution de ces dépenses au périmètre constant de 2022. L'analyse de ces dépenses à champ constant est présentée dans la partie I. de la note. Une construction des données à champ constant, présentée dans la partie II, a de même été menée sur les dépenses couvertes par plusieurs lois de programmation (du ministère de l'intérieur, militaire, justice, recherche).

Cette note vise à expliquer la méthode et les sources employées, et est illustrée par les conclusions des avis rendus sur les projets de loi de programmation militaire et de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice. La construction de ces données, qui n'existent pas par ailleurs, permet en effet de comparer l'objectif de dépenses à champ constant fixé pour la période 2023-2027 dans le PLPFP aux dépenses du budget de l'État à champ constant au cours des dernières années. Elle permet également d'identifier la dynamique passée des dépenses non couvertes par des lois de programmation sectorielles, puis de la comparer à celle des dépenses non couvertes par les lois de programmations prévues dans le futur (partie III). Un fichier Excel contenant les séries reconstituées pour ces avis est joint à cette note.

I. Les dépenses de l'État à champ constant

Les dépenses de l'État à champ courant désignent toutes les dépenses financées par l'État durant une période déterminée. Cependant, l'État ne finance pas exactement les mêmes missions chaque année. Pour prendre un exemple d'actualité, une recentralisation du RSA (revenu de solidarité active) a lieu depuis quelques années, l'État reprenant en charge son financement dans certains départements⁵. Cette opération contribue à accroître les dépenses de

³ Ce nouvel agrégat retrace la dépense de l'État entendue dans un sens large : crédits du budget général, des budgets annexes, de certains comptes spéciaux, taxes affectées plafonnées et prélèvements sur recettes vers l'Union européenne et les collectivités locales. Ce périmètre exclut cependant la charge de la dette, les dépenses de contribution aux pensions civiles et militaires et les remboursements et dégrèvements.

⁴ Depuis la loi organique du 28 décembre 2021, le HCFP est désormais saisi des projets de loi de programmation mentionnés au vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ayant une incidence sur les finances publiques (loi de programmation militaire, loi de programmation pour la justice, etc).

⁵ Le RSA (anciennement RMI - revenu minimum d'insertion) avait été décentralisé en 2004. Il était versé par les départements, qui étaient compensés pour cette nouvelle charge financière par l'attribution d'une partie des recettes de la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, anciennement TIPP).

l'État d'une année sur l'autre, quand bien même les autres postes de dépenses n'auraient pas augmenté ; et cette hausse est compensée au sein des dépenses publiques par la baisse des dépenses correspondantes des collectivités locales. Afin de corriger cet effet de périmètre, il convient de reconstituer un champ constant, c'est-à-dire d'intégrer, pour toutes les années étudiées, strictement les mêmes postes de dépenses.

Cet exercice, indispensable pour interpréter les évolutions de la dépense de l'État sur longue période, n'est cependant que rarement réalisé sur séries longues, en raison des fréquents changements de périmètre. Si les projets de loi de finances présentent les dépenses prévues pour l'année en cours et la suivante à champ constant, ces montants ne sont pas rétro-polés sur les années précédentes. Le rapport sur le budget de l'État, publié annuellement par la Cour des comptes, synthétise ces changements de périmètre *a posteriori* sur les deux dernières années écoulées. Il présente l'évolution des dépenses à champ courant et champ constant ainsi que la majorité des changements de périmètre intervenus chaque année, mais pas le montant des dépenses correspondantes sur les années antérieures.

La méthode employée pour retrouver les montants des changements de périmètre des années passées dépend des situations :

- Lorsque les montants d'une dépense intégrée (respectivement retirée) au champ des dépenses de l'État sont connus pour les années précédentes, ils sont ajoutés (resp. retirés) aux dépenses de l'État sur les années passées. Par exemple, la prise en charge par l'État⁶ à partir de 2015 et 2016 de dépenses d'aides au logement (auparavant versées par la CNAF (Caisse nationale des allocations familiales) et la MSA (Mutualité sociale agricole)) entraîne une hausse des dépenses de l'État à champ courant. À champ constant, il convient donc d'ajouter les montants de prestations logement aux dépenses de l'État avant 2015-2016.
- Lorsque le coût d'une mesure n'a pas pu être identifié pour les années précédentes, il a été supposé que celui-ci évoluait dans le passé comme l'ensemble des dépenses de l'État à champ courant. La même méthode a été utilisée pour les autres mesures non identifiées, de montants plus modestes, contribuant à l'écart entre les dépenses à champ courant et champ constant.

Les principales mesures de périmètre expliquant la différence entre l'évolution à champ courant et champ constant sur la période sont listées dans les tableaux ci-dessous.

⁶ Ce financement se fait par l'intermédiaire du FNAL (le Fonds national d'aide au logement).

Tableau 1 : principales mesures de périmètre des dépenses de l'État

Sens du transfert	Mesure	Autre administration concernée	Montant (en Md€ courants)	Date du changement de financeur
Entrant	Recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis, après Mayotte, la Réunion et la Guyane	Départements	1,4	2019 à 2022
Entrant	Soutien au développement des énergies renouvelables	2015 – 2020 : Compte d'affectation spéciale (CAS) Transition écologique Avant 2015 : dispositif extra-budgétaire	6,6	2021
Entrant	Allocation de solidarité spécifique	Fonds de solidarité	1,1	2018
Entrant	Compensation à la Sécurité sociale d'exonération de cotisations sociales	Sécurité sociale	2,1	2017
Sortant	Financement des établissements ou services d'aide par le travail (ESAT)	Assurance maladie	1,5	2017
Entrant	Allocation de logement familiale (ALF)	CNAF et MSA	4,7	2016
Entrant	Prime d'activité	Succède à la prime pour l'emploi, qui était une dépense fiscale	2,1	2016
Entrant	Aides personnelles au logement	CNAF et MSA	4,7	2015
Entrant	Compensation aux anciens bénéficiaires de l'affectation du prélèvement de solidarité à la Sécurité sociale	FNAL (fonds national d'aide au logement), fonds de solidarité, FNSA (fonds national des solidarités actives)	2,5	2015

Source : PAP, RAP, tome 1 de l'annexe « voies et moyens » aux PLF, et rapports sur le budget de l'État et notes de l'exécution budgétaire (NEB) publiés annuellement par la Cour des comptes.

Le PDE contient également les taxes affectées plafonnées. Il convient donc de répertorier les taxes affectées nouvellement plafonnées depuis 2012 :

Tableau 2 : principales taxes affectées nouvellement plafonnées depuis 2012

Taxe affectée plafonnée	Montant (en Md€ courants)	Date
Contribution à la formation professionnelle et à l'alternance	9,5	2020
Ressources affectées aux agences de l'eau	2,2	2016
Ressources affectées à différents organismes notamment aux organismes consulaires.	2,4	2013

Source : rapports sur le budget de l'État, Cour des comptes.

Le PDE retient enfin les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, dont il convient de retracer l'évolution à champ constant.

Tableau 3 : principales mesures de périmètre et de transfert concernant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Sens du transfert	Mesure	Montant (en Md€ courants)	Date du changement de financeur
Entrant	Compensation de la suppression de la taxe d'habitation	2,1	2021
Sortant	Suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au profit des régions	3,9	2018

Source : rapports « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », annexés aux PLF.

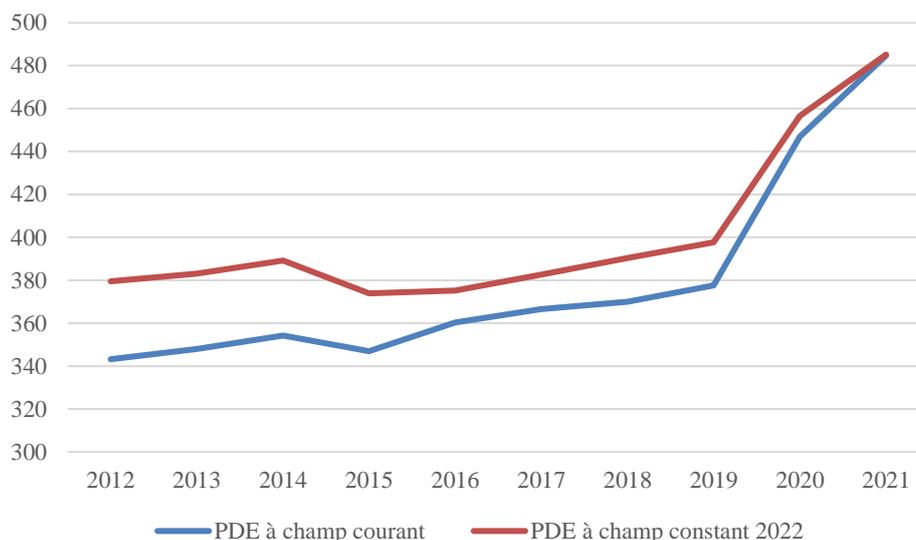
Les mesures de périmètre et de transfert concernant les dépenses nettes du budget général de l'État, les taxes affectées plafonnées et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, présentées dans les tableaux 1 à 3, expliquent la différence entre les dynamiques du PDE à champ constant et champ courant.

Il résulte de l'analyse que les dépenses de l'État en 2012, au périmètre de 2022, sont 36 Md€ plus élevées que ces mêmes dépenses à champ courant au périmètre de 2012 (379 Md€ contre 343 Md€, cf. graphique 1). Les changements de périmètre sur le budget de l'État et les mesures de transfert sur la période y contribuent à hauteur de 24 Md€, tandis que le périmètre des taxes affectées plafonnées a augmenté sur la période (+15 Md€). À l'inverse, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en 2012 sont moins importants au périmètre de 2022 (-3 Md€).

Ainsi, les dépenses de l'État à champ constant sont moins dynamiques au cours des dix dernières années que les dépenses de l'État à champ courant : +2,6 % en valeur (en rythme annualisé) contre +3,6 %. Raisonner à champ courant conduirait ainsi à surestimer sensiblement la dynamique spontanée de la dépense de l'État.

Graphique 1 : dépenses de l'État selon le PDE à champ courant et à champ constant de 2022

En Md€ courants



Source : calculs des auteurs à partir des PAP, RAP, du tome 1 de l'annexe « voies et moyens » aux PLF, et des rapports sur le budget de l'État et des NEB publiés annuellement par la Cour des comptes.

II. Les lois de programmation sectorielles

Depuis la modification en 2021 de la loi organique relative aux finances publiques, le HCFP se prononce sur la compatibilité entre les projets de lois de programmation sectorielles, qui prévoient une trajectoire sur plusieurs années de crédits budgétaires pour les missions concernées, et la loi de programmation des finances publiques, qui définit une trajectoire de dépenses publiques sur les années à venir.

Pour mieux apprécier cette cohérence, le secrétariat permanent du HCFP a cherché à reconstituer, à champ courant et à champ constant, les crédits budgétaires des programmes appartenant aux missions concernées par les lois de programmations sectorielles actuellement en vigueur ou en cours d'examen⁷. Comme pour les dépenses globales de l'État, les champs des programmes budgétaires peuvent changer, par exemple avec le financement d'un service qui change de ministère et donc de programme budgétaire.

Par exemple, la loi de programmation militaire porte sur la mission *Défense*, elle-même composée de 4 programmes budgétaires (les programmes 144, 178, 212 et 146). La suppression en 2020 des loyers budgétaires⁸ représente une baisse de dépenses pour cette mission à champ

⁷ Les lois de programmation sectorielles portent sur un ensemble de programmes budgétaires ou de missions, mais hors charges de pensions (i.e. en excluant les contributions de ces programmes ou missions au Compte d'affectation spéciale Pensions) ; le travail réalisé et les séries jointes à cette note portent donc sur ce même périmètre.

⁸ Les loyers budgétaires étaient un mécanisme d'incitation à la rationalisation immobilière : lorsqu'un ministère occupait un bien immobilier appartenant à l'État, il recevait une dotation budgétaire de l'État propriétaire, qui revenait ensuite à ce même État via l'acquittement d'un loyer par le ministère. Ce mécanisme incitait à maîtriser la surface des bureaux occupés par les ministères, car si les loyers évoluaient en fonction des prix du marché, la

courant. À champ constant, les loyers budgétaires payés entre 2012 et 2019 par les programmes de cette mission sont retirés, afin d'obtenir des montants sur cette période avec un champ identique à celui de 2022.

Les différentes sources budgétaires utilisées

Deux institutions fournissent des documents budgétaires détaillés sur le budget de l'État : la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et la Cour des comptes.

Dans le cadre des lois de finances, la direction du Budget met en ligne des projets et rapports annuels de performances (respectivement PAP et RAP). Les PAP, également appelés bleus budgétaires, accompagnent le projet de loi de finances et sont donc publiés début octobre ; chaque PAP détaille les moyens budgétaires associés à chaque mission et programme budgétaire. Symétriquement, les RAP accompagnent le projet de loi de règlement, et doivent donc être publiés avant le 1^{er} juin. Ils détaillent l'exécution budgétaire, c'est-à-dire les moyens effectivement utilisés par les missions et programmes budgétaires.

La Cour des comptes produit également des analyses de l'exécution budgétaire dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement au titre de l'article 58-4 de la LOLF : les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB). Ces NEB accompagnent le rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État, qui est publié en avril. Pour chaque mission, une NEB analyse les crédits prévus et exécutés par programme. Elle liste généralement les changements de périmètre dans une section dédiée.

La méthode utilisée pour reconstituer les programmes à champ constant est identique à celle utilisée pour les dépenses globales de l'État :

- Lorsque les dépenses étaient identifiables dans le passé (par exemple, rattachement d'un programme hors champ d'une loi de programmation à un programme appartenant au champ de la loi), les montants correspondants sont ajoutés en se basant sur les rapports annuels de performances (RAP) ;
- Lorsque ces montants n'étaient pas disponibles (par exemple, création d'un nouveau service à partir des crédits de multiples autres programmes), les montants à rattacher évoluent conventionnellement comme les dépenses à champ courant de la mission étudiée.

Les différentes mesures de périmètre concernant les missions dans le champ des lois de programmation ont été identifiées à partir des NEB afin d'obtenir des montants de dépenses à champ constant.

Les trois programmes de la mission *Recherche* concernés par la loi de programmation de la recherche (LPR) ont connu peu d'évolutions de périmètre, tout comme les programmes de la mission *Défense* (tous concernés par les lois de programmation militaire - LPM). À l'inverse, le périmètre des programmes des missions concernées par la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) a été régulièrement modifié : parfois entre programmes sous LOPMI, ne nécessitant pas de rétropolation ; parfois avec des programmes

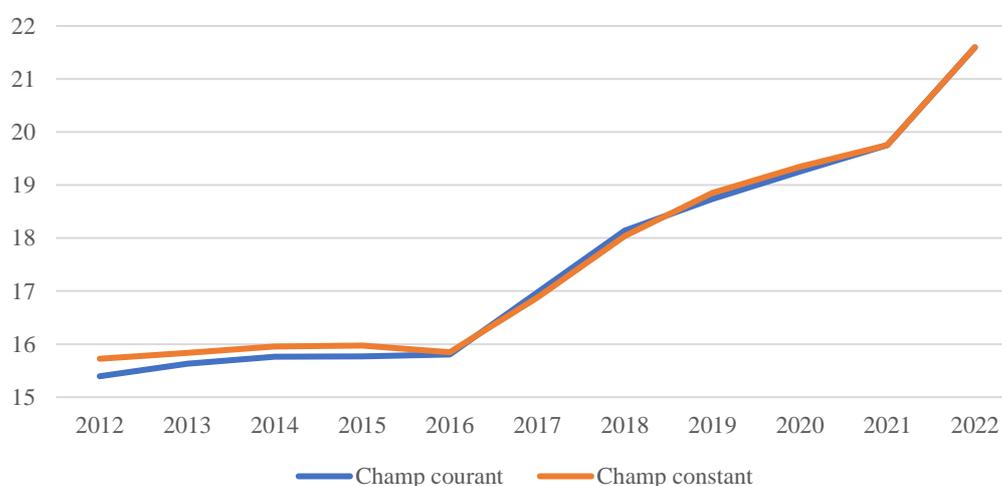
dotation budgétaire reçue par les ministères restait elle à son niveau initial. Ce mécanisme a été supprimé en 2020 pour le ministère des armées après l'avoir été en 2019 pour les autres ministères.

hors LOPMI, demandant alors le retraitement de la série passée pour obtenir un périmètre constant.

Les principales modifications nécessaires pour obtenir un champ constant ont consisté à corriger l'effet de la suppression des loyers budgétaires (2019-2020), à reconstituer sur la période 2012-2019 le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* issu de la fusion en 2020 des programmes 307 - *Administration territoriale* et 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* et à prendre en compte tous les grands changements de périmètre entre un programme concerné par la LOPMI et un programme hors LOPMI.

Graphique 2 : exécution budgétaire des programmes sous LOPMI à champ courant et à champ constant de 2022

En Md€ courants



Source : PAP, RAP et notes d'exécution budgétaires (NEB).

III. Un exemple d'utilisation : le calcul des conséquences des lois et projets de lois de programmation sectorielles sur les autres dépenses du budget de l'État.

Grâce aux calculs de dépenses à champ constant présentés dans les parties précédentes, il est possible par soustraction d'identifier les dépenses à champ constant non couvertes par des lois de programmation sectorielles sur la période 2012-2022. Cela offre un élément de comparaison dans l'analyse budgétaire prospective.

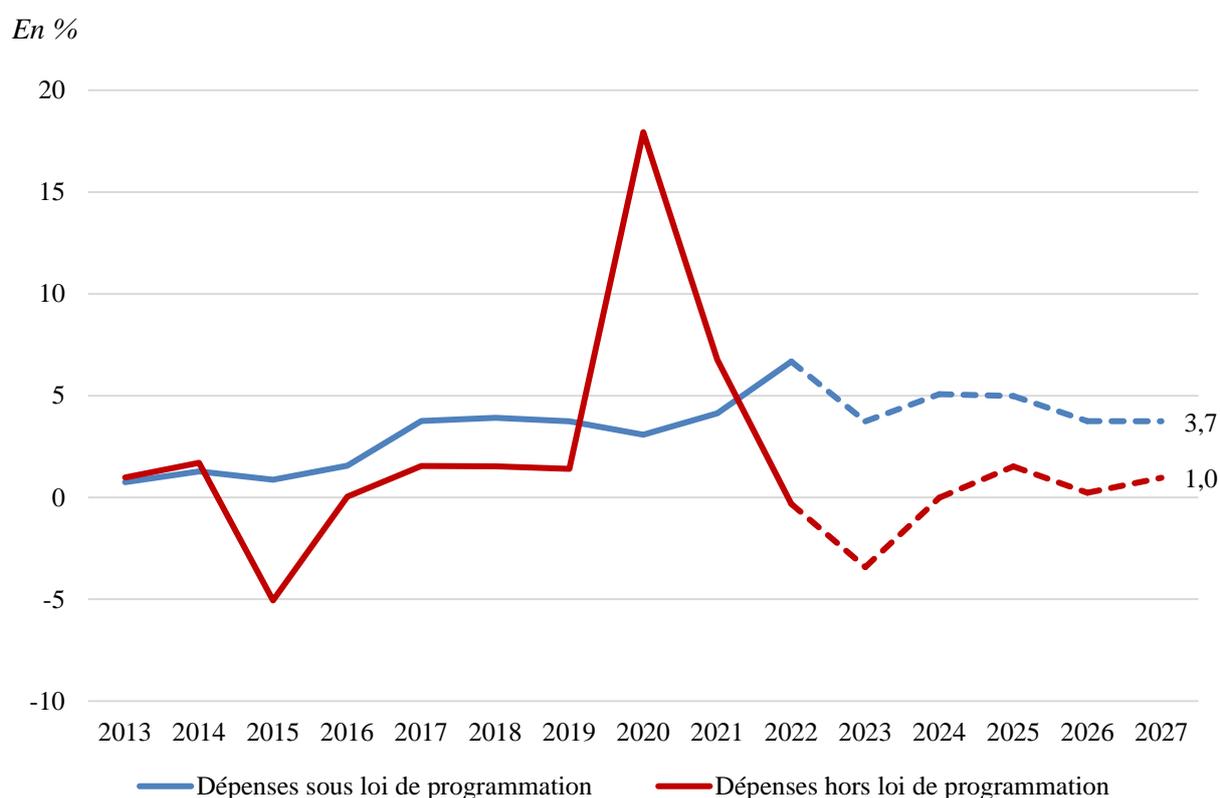
Le montant des dépenses non couvertes par des lois de programmation sectorielles a également été calculé sur la période 2023-2027 par différence entre :

- les dépenses de l'État selon le PDE, d'après le PLPFP déposé en septembre 2022 au Parlement ;

- les dépenses prévues par les lois de programmation sectorielles ayant une incidence sur les dépenses publiques sur les années à venir⁹ : la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur du 24 janvier 2023 (2023-2027), la loi de programmation pour la recherche du 24 décembre 2020 (2021-2030), ainsi que le projet de loi de programmation militaire (2024-2030) et le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (2023-2027).

Il résulte de ces calculs que les crédits couverts par ces lois de programmation vont connaître une croissance plus rapide que le total de la dépense de l'État prévu dans le PLPFP, imposant, pour respecter l'objectif de dépenses fixé en PLPFP, une croissance faible des autres dépenses en valeur entre 2023 et 2027 (+0,7 % en moyenne, cf. graphique 3), correspondant à une baisse de ces dépenses en volume¹⁰ sur la période (-1,4 % en moyenne, cf. graphique 4). L'évolution des dépenses non couvertes par ces lois de programmation devrait ainsi être encore plus contrainte qu'au cours de la dernière décennie, durant laquelle elles ont diminué en volume de 0,4 % en moyenne entre 2012 et 2019.

Graphique 3 : croissance des dépenses de l'État entre 2013 et 2027 en valeur (champ constant 2022)



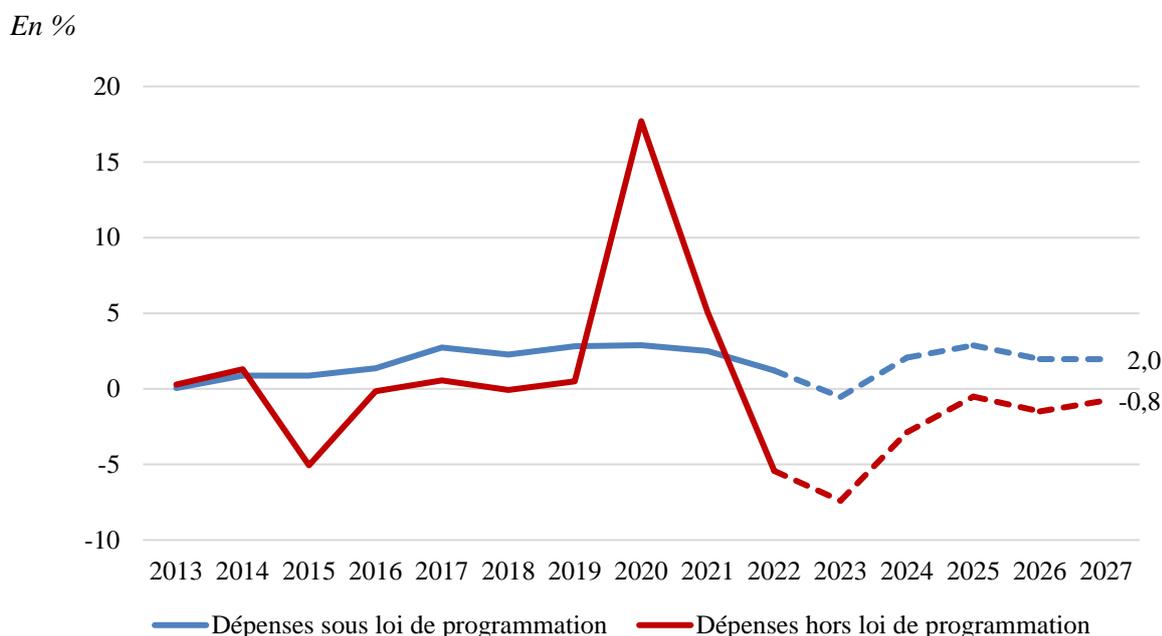
Sources : RAP, PAP, Notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) et Rapports sur le budget de l'État (RBDE) de la Cour des comptes, lois de programmation, PLPJ, PLPM, PLPFP.

Lecture : une augmentation des dépenses sous lois de programmation (PLPJ, PLPM, LOPMI, LPR) de 3,7 % en valeur est prévue entre 2026 et 2027. Par conséquent, les dépenses hors lois de programmation devraient augmenter de 1,0 % en valeur en 2027, pour atteindre l'objectif de dépenses fixé en PLPFP.

⁹ La loi de programmation relative au développement solidaire et aux inégalités mondiales du 4 août 2021, dont les cibles sont indicatives au-delà de l'année 2022, a été exclue de l'analyse.

¹⁰ Déflaté par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Graphique 4 : croissance des dépenses de l'État entre 2013 et 2027 en volume (champ constant 2022)



Sources : RAP, PAP, Notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) et Rapports sur le budget de l'État (RBDE) de la Cour des comptes, lois de programmation, PLPJ, PLPM, PLPFP.

Lecture : une augmentation des dépenses sous lois de programmation (PLPJ, PLPM, LOPMI, LPR) de 2,0 % en volume est prévue entre 2026 et 2027. Par conséquent, les dépenses hors lois de programmation devraient diminuer de 0,8 % en volume en 2027, pour atteindre l'objectif de dépenses fixé en PLPFP.

La conclusion que le HCFP a tiré de ces travaux précédant les avis sur les projets de lois de programmation est la suivante : les autres dépenses du budget de l'État devraient baisser en volume pour respecter la trajectoire du PLPFP, ce qui impliquerait un effort de maîtrise important et plus élevé que celui consenti sur la période 2012-2019 (un point de plus).

Puisque les dépenses de l'État ont progressé plus rapidement à champ courant qu'à champ constant, l'analyse rétrospective à champ courant aurait conduit à des taux de croissance impliquant un effort futur de l'État encore plus grand par rapport aux trajectoires passées. Avec les données à champ constant, la conclusion reste qualitativement la même sur l'effort à réaliser, mais avec une mesure plus juste de cet effort.