

Annexe 1

Charte de budgétisation de l'État - PLF 2008

INTRODUCTION

La maîtrise des finances publiques impose de fixer des règles de pilotage adaptées à chacun des acteurs de la dépense publique. En ce qui concerne l'État, les gouvernements se sont fixés depuis plusieurs années une règle simple : les dépenses, votées chaque année dans le cadre de la loi de finances initiale, sont soumises à une règle de progression annuelle, généralement exprimée en volume (c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation prévisionnelle retenue dans le projet de loi de finances), fixée indépendamment du niveau des recettes : la « norme de dépense ».

Afin de mesurer l'évolution de la dépense d'une année sur l'autre, il convient de neutraliser les modifications de périmètre qui affectent les dépenses de l'État : chaque année, depuis le PLF pour 1999, ces modifications de périmètre sont présentées dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances. Elles permettent de définir le montant des dépenses du budget selon le périmètre de l'année précédente : ainsi sont neutralisées, par exemple, les dépenses transférées et compensées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation.

Il convient également de définir précisément le périmètre de dépenses sur lequel l'évolution est appréciée. Jusqu'à présent, la norme de dépenses était limitée aux dépenses du budget général. Conformément aux préconisations de plusieurs rapports (conseil d'orientation des finances publiques, Cour des comptes), le projet de loi de finances pour 2008 propose un élargissement substantiel de la norme de dépense.

Au vu de ces évolutions, l'objet de la présente charte est double :

- préciser la notion de norme de dépense, en rappelant ses objectifs et son périmètre ;
- détailler les critères devant conduire à prendre en compte, ou non, dans le calcul de la norme de dépense, les mouvements de dépenses et de recettes entre l'État et d'autres entités, essentiellement d'autres personnes publiques.

L'élargissement de la norme de dépense et les précisions apportées dans le présent document doivent ainsi permettre d'apprécier, de manière transparente, l'évolution annuelle des dépenses de l'État.

DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE DE LA NORME DE DÉPENSE

Définition et objectif de la norme de dépense

La norme de dépense est un instrument permettant de s'assurer de la bonne maîtrise des dépenses de l'État, en déconnectant l'évolution des dépenses, fixée *ex ante* en fonction d'une trajectoire de finances publiques plus globale, de l'évolution des recettes, très sensible à la conjoncture.

Elle vise à éviter un accroissement du niveau de dépense dans les périodes de conjoncture favorable. Elle limite ainsi le caractère procyclique de l'intervention publique, dommageable à la stabilité macroéconomique comme à l'assainissement des finances publiques. Les dépenses publiques sont en effet souvent très rigides et ne peuvent s'ajuster à la baisse, du moins dans un délai suffisant, en cas de retournement conjoncturel.

Conséquences de la définition

La norme de dépense n'est pas un outil de pilotage par le solde budgétaire. Aussi, elle n'a vocation à prendre en compte que l'évolution des dépenses et non celle des recettes.

Cela conduit, notamment, à exclure du périmètre de la norme de dépense les mesures ayant pour objet de réduire les prélèvements obligatoires, qui relèvent de la stratégie fiscale de l'État au sens large : il s'agit notamment des allègements d'impôts (par exemple, les dépenses fiscales) ou de charges sociales et des remboursements et dégrèvements d'impôts.

Néanmoins, dans un souci de simplicité et de cohérence, les dépenses de l'État compensant des mesures d'allègement de prélèvements obligatoires qui sont d'ores et déjà imputées sur le budget général ou les prélèvements sur recettes (lesquelles sont incluses dans la dépense en comptabilité nationale) sont intégrées dans la norme de dépense.

Périmètre de la norme de dépense de l'État

Conformément aux orientations données à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit d'élargir le périmètre retenu pour la norme de dépense afin de renforcer son efficacité et de donner une vision plus complète des charges de l'État.

À compter de 2008, la norme de dépense est donc établie sur un périmètre comprenant :

- l'ensemble des dépenses du budget général de l'État, 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 comptabilisés 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'État, qui peuvent se substituer à de la dépense budgétaire, sauf si elles visent à compenser une baisse de 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).

PRINCIPES DE LA CHARTE DE BUDGÉTISATION

La charte de budgétisation a pour objet de s'assurer que tout mouvement de dépense (ou de recette) ayant pour objet d'accroître (ou de diminuer) le niveau de la dépense publique, que ce soit directement ou indirectement, est bien pris en compte dans la norme de dépense, à la différence de mouvements pouvant être considérés comme une simple réimputation au sein du budget de l'État ou un simple transfert entre l'État et une autre entité.

Il convient d'abord d'étudier si le mouvement est, du point de vue de l'État, équilibré entre recettes et dépenses. Il faut ensuite s'assurer que seul l'impact sur les dépenses publiques est pris en compte, la norme de dépense n'ayant pas vocation à retracer les mesures concernant les recettes : ainsi par exemple, une affectation de taxe devra être prise en compte dans la norme de dépense si elle finance une dépense, et devra en être exclue si elle vise à compenser une réduction de prélèvements obligatoires.

Les règles qui suivent permettent de couvrir l'ensemble des cas de figure susceptibles d'intervenir. Elles sont par ailleurs synthétisées dans le schéma figurant en annexe.

On peut distinguer, au sein des mesures qui ont pour conséquence de modifier l'imputation des dépenses et de leur financement entre différents acteurs, trois cas de figure principaux, qui doivent ensuite être déclinés.

Mouvement en dépenses - en recettes entre l'État* et une autre entité**

1 - Les dépenses transférées sont supérieures aux recettes transférées	0 - Le mouvement est équilibré en recettes et en dépenses	2 - Les recettes transférées sont supérieures aux dépenses transférées
---	--	---

** Dans les développements suivants, l'intitulé « État » recouvre, du point de vue budgétaire, les dépenses du budget général et les deux prélèvements sur recettes, ainsi que l'ensemble des recettes du budget général.*

*** Les autres entités sont, pour l'essentiel, d'autres personnes publiques (Asso, Odac, Apul). Il peut également s'agir de personnes privées bénéficiaires de subventions ou de taxes affectées. Enfin, sont également pris en compte les mouvements avec d'autres composantes du budget de l'État non intégrées dans la norme de dépense (budgets annexes et comptes spéciaux).*

Cas central : le mouvement considéré est équilibré en recettes et en dépenses

Ces mouvements constituent des mesures de périmètre

Ils recouvrent les situations dans lesquelles soit l'État transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources permettant de la financer, soit à l'inverse inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes correspondantes. Le cas de la décentralisation est l'exemple type du premier cas de figure ; le second correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration au sein du budget général d'une taxe affectée et des dépenses correspondantes assumées auparavant par un opérateur.

Lorsqu'un transfert est globalement déséquilibré entre recettes et dépenses, la part équilibrée du transfert peut être considérée, du point de vue de la norme de dépense, comme une mesure de périmètre ; à l'inverse, la part déséquilibrée entre dans l'un des cas étudiés ci-après.

On apprécie l'équilibre du transfert l'année où il intervient. Lorsqu'il est décidé dans le cadre de la LFI N+1, le montant des dépenses et recettes transférées doit être le montant estimé pour l'année à venir (N+1) et non ceux de l'année en cours (N). On prend donc en compte la dynamique respective des dépenses et des recettes de l'année N+1.

Cas 1 : les dépenses transférées sont supérieures aux recettes transférées

Ce cas concerne à la fois la part déséquilibrée d'un transfert et bien évidemment les situations dans lesquelles seule une dépense est transférée sans transfert de recettes.

1.1 – Lorsque l'État transfère une dépense à un autre acteur sans lui transférer de ressources d'un montant équivalent, le mouvement constitue un transfert de charge. S'il concerne l'État et une autre personne morale entrant dans le champ des Apu, ce transfert de charge est neutre du point de vue des finances publiques. Du point de vue de la seule norme de dépense de l'État néanmoins, il constitue une économie.

Il convient toutefois de souligner que ce cas de figure est devenu largement théorique dans le cadre des relations entre l'État et la Sécurité sociale d'une part, entre l'État et les collectivités territoriales de l'autre, en raison de l'obligation de compensation qui s'attache, en vertu de la Constitution ou du code de la Sécurité sociale, à ce type de transfert. Il l'est également souvent, en pratique, dans le cadre des relations entre l'État et d'autres personnes morales publiques.

1.2 – Lorsque l'État se voit transférer une dépense en provenance d'une autre entité, supérieure aux recettes qu'il récupère concurremment, le mouvement impacte la norme de dépense. Il existe en effet une présomption que ce transfert de charge constate une dépense existante relevant du champ de compétence de l'État qui n'avait pas encore été intégrée dans le champ des dépenses de l'État ou, alternativement, qu'il libère une capacité de financement nouvelle au sein d'une autre entité.

Deux situations particulières doivent néanmoins être précisées :

- lorsque la dépense nouvelle a pour objet de compenser une réduction de prélèvements obligatoires affectés à une autre entité, elle n'a pas à être comptabilisée dans la norme de dépense. Toutefois, par souci de simplicité et pour assurer un suivi plus aisé de l'évolution de la norme, les dépenses budgétaires compensant des allègements de prélèvements obligatoires, une fois inscrites sur le budget de l'État, seront par la suite intégrées dans cette dernière ;
- lorsqu'une dépense préexistante est transférée à l'État, elle peut être considérée comme une mesure de périmètre n'impactant pas la norme, si aucun accroissement de la dépense publique, au sens de la comptabilité nationale, n'est ainsi engendré. Cette condition est considérée comme satisfaite si l'un des deux critères suivants est rempli :
 - l'entité qui supportait la dépense est dissoute ;
 - une modification du cadre juridique a conduit à la suppression ou la réduction, à due concurrence, d'une recette de l'entité.

Cas 2 - Les recettes transférées sont supérieures aux dépenses transférées

Ce cas concerne à la fois la part déséquilibrée d'un transfert et bien évidemment les situations dans lesquelles seule une recette est transférée.

2.1 - Lorsque l'État récupère une recette provenant d'une autre entité sans inscrire à son budget une dépense d'un même montant, la mesure améliore la norme de dépense.

Comme dans le cas 1.1, il convient de souligner que ce cas de figure est aujourd’hui théorique dans les relations entre l’État et la Sécurité sociale ou les collectivités territoriales. Dans les autres cas, par exemple lorsque l’État décide de supprimer ou réduire une taxe affectée à un opérateur, il est légitime de considérer que cette mesure s’apparente à une mesure de réduction induite de la dépense publique. Sous réserve de s’assurer que ceci correspond bien à une réduction des dépenses publiques de même ampleur.

2.2 - Lorsqu’à l’inverse l’État décide d’affecter une nouvelle recette à une autre entité sans lui transférer une charge correspondante, le montant de l’affectation est à prendre en compte dans la norme de dépense, car ce transfert induit une dépense nouvelle.

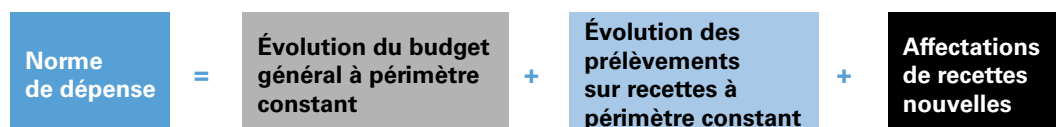
Comme précédemment, si l’affectation d’une recette nouvelle vise à compenser une mesure d’allègement de prélèvements obligatoires affectés à d’autres entités, elle n’impacte pas la norme de dépense.

Comme précédemment et par symétrie avec le cas 1.2, l’affectation de recettes nouvelles peut, dans des situations spécifiques, ne pas être prise en compte dans la norme.

Enfin, si la recette affectée n’est pas un prélèvement obligatoire, elle ne sera comptabilisée dans la norme de dépense que s’il s’agit d’une recette préexistante de l’État.

Précision n°1

Une affectation de recettes ne sera comptée dans la norme que l’année où le transfert a lieu et ne sera pas intégrée en base dans les dépenses de l’État, afin de ne pas complexifier le suivi de l’évolution du budget. Il est donc opéré une déconnection entre l’évolution du budget à périmètre constant et l’évolution de la norme de dépense, avec la relation suivante :



Précision n°2

Dans les cas de transferts déséquilibrés en recettes et en dépenses, la part équilibrée sera traitée comme une mesure de périmètre neutralisée pour l’évolution du budget à structure constante et la part déséquilibrée comme une affectation de recette impactant la norme.

Exemple : l’État affecte à un opérateur une nouvelle recette créée dans la loi de finances, dont le rendement est estimé à 80 M€ l’année de sa création. Il transfère également à cet opérateur la charge initialement supportée par le budget général de 50 M€. Il est possible de traduire budgétairement ce mouvement de deux façons :

- la première consiste à comptabiliser comme une économie les 50 M€ de moindre dépense de l’État et, parallèlement, à comptabiliser dans la norme de dépense une affectation de recette nouvelle de 80 M€. La norme de dépense est globalement impactée à hauteur de 30 M€ ;

- la seconde consiste à considérer comme une mesure de périmètre la part équilibrée du transfert, soit 50 M€ : la moindre dépense de l'État est donc retraitée dans le calcul de l'évolution du budget à périmètre constant et n'est pas considérée comme une mesure d'économie améliorant la norme. La part déséquilibrée est comptée dans la norme de dépense comme une nouvelle affectation de recettes, pour un montant de 30 M€.

Ces deux options sont neutres sur la détermination de l'évolution de la norme de dépense. La seconde, préconisée par la présente charte de budgétisation, permet néanmoins de retracer plus fidèlement l'évolution réelle du budget de l'État à périmètre constant.

Précision n°3

Les mesures d'affectation décidées dans le cadre de la loi de finances sont prises en compte dans le calcul de la norme de dépense présentée dans le cadre du projet de loi de finances.

PRINCIPES DE LA CHARTE DE BUDGÉTISATION

