

Fiche méthodologique 20 : la ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations publiques en base 2020

Le passage de la base 2014 à la base 2020 a eu différentes conséquences sur les données COFOG¹ (dépenses des administrations publiques ventilées par finalité). Elles résultent principalement des modifications apportées aux comptes des administrations publiques (volet dépenses) : modification du périmètre des administrations publiques (APU), nouvelle méthode d'enregistrement des crédits d'impôt, reclassement de certaines subventions, nouvelle méthode d'estimation des services d'intermédiation financières indirectement mesurés (Sifim), etc. D'autres modifications sont propres à la répartition des dépenses selon leur finalité : reclassement de certaines dépenses entre fonctions, mise en conformité avec les manuels internationaux (Eurostat) et amélioration du processus de production.

1. Les évolutions liées au compte des APU et leurs traductions dans la ventilation fonctionnelle des dépenses

1.1. Modification du périmètre des administrations publiques (cf. fiche méthodologique 6)

Les changements de base sont l'occasion de mettre à jour le périmètre des administrations publiques, en excluant les unités analysées comme marchandes ou hors du contrôle des APU et en intégrant au contraire celles répondant à ces deux critères. Le périmètre des APU fait l'objet d'un dialogue continu entre l'Insee et Eurostat. Dans ce cadre, des unités peuvent être reconnues comme faisant partie du périmètre des APU entre deux changements de base. Elles sont alors intégrées temporairement de manière simplifiée pour matérialiser leur contribution au déficit et à la dette des APU. Le changement de base est l'occasion d'intégrer leurs comptes complets.

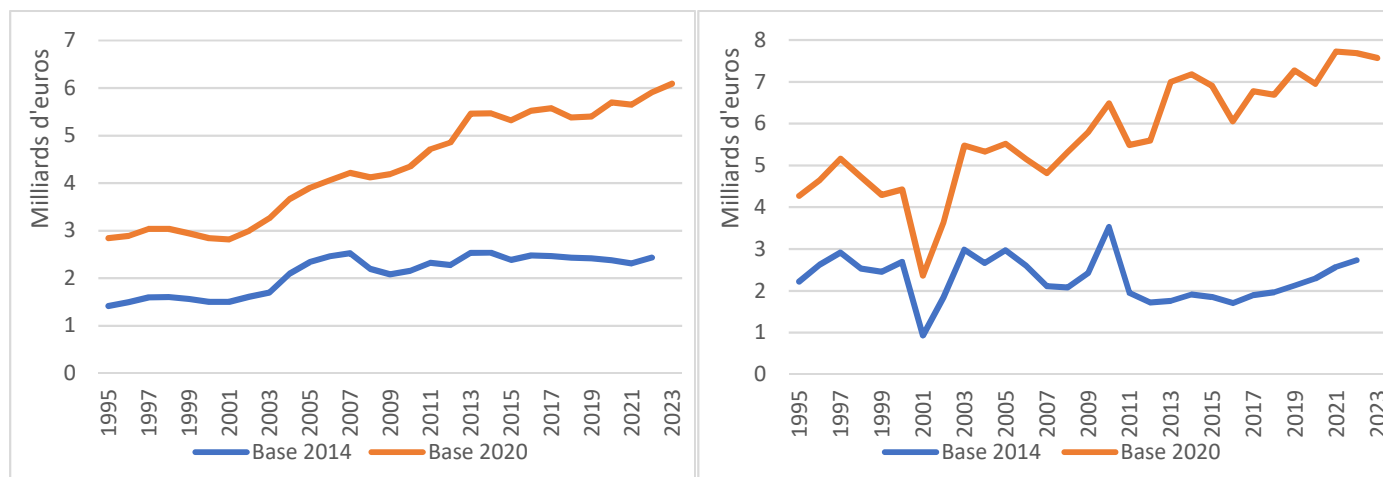
Ainsi, le passage à la base 2020 s'accompagne-t-il de modifications du périmètre des administrations publiques. Trois d'entre elles sont particulièrement significatives : l'intégration complète de SNCF Réseau ainsi que de l'audiovisuel public dans le périmètre des APU, et le reclassement de l'établissement de la retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) en dehors du périmètre des APU, dans le secteur des sociétés financières.

¹ Classification of the functions of government

SNCF Réseau, qui a pour mission l'entretien et la gestion des infrastructures ferroviaires, a été intégré partiellement en cours de base 2014 et est complètement intégré dans la base 2020. Les dépenses de SNCF Réseau s'élèvent à 17,5 Md€ en 2019 : il s'agit principalement de dépenses de fonctionnement et de dépense d'investissement. Cette entrée de champ se retrouve dans la fonction 04.5 – Transports dans le secteur APUC (S.1311, figure 1).

Figure 1- L'intégration de SNCF Réseau dans les APU induit une hausse des dépenses de rémunération et d'investissement des APUC dans la fonction 04.5 - Transport

Rémunérations (D1, à gauche) et investissement (P51G, à droite), dépenses en milliard d'euros

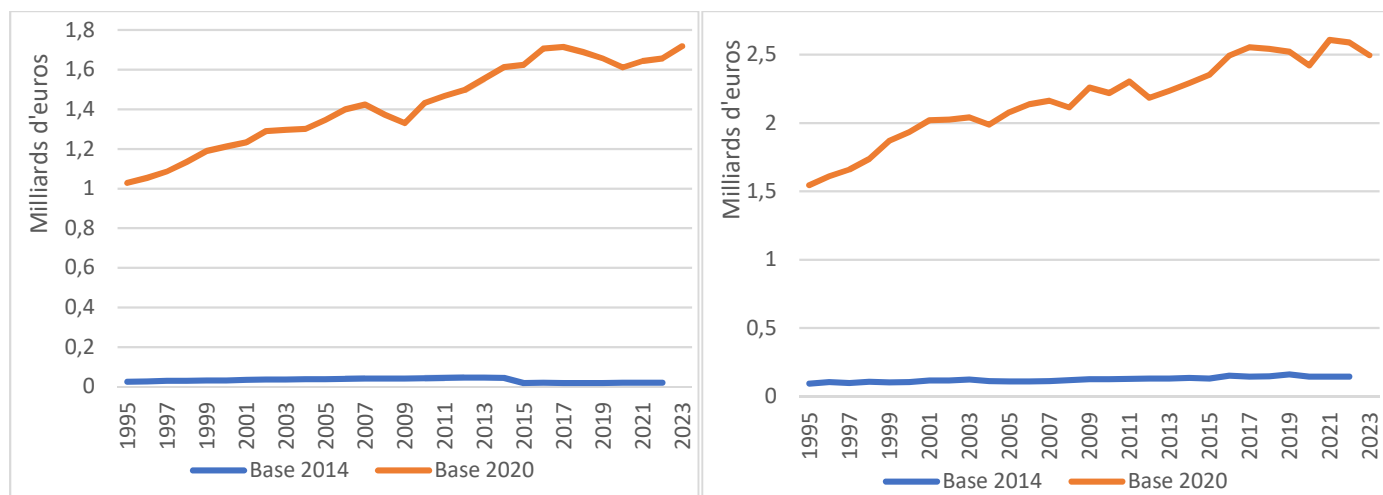


Source : Insee, COFOG base 2014 et base 2020.

L'audiovisuel public, qui regroupe les médias de radiodiffusion détenus par les administrations publiques (France Télévisions, Radio France, France Média Monde, Arte France, TV5 Monde et l'Institut National de l'Audiovisuel (INA)), a été totalement intégré au sein des organismes divers d'administration centrale (ODAC, S.1311) en base 2020. En 2019, les dépenses de l'audiovisuel public s'élèvent à 5,9 Md€ (principalement des dépenses de fonctionnement). Cette entrée de champ se retrouve dans la fonction 08.3 – Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition (figure 2).

Figure 2 - L'intégration de l'audiovisuel public dans les APU induit une hausse des dépenses de rémunération et de consommation intermédiaire des APUC dans la fonction 08.3 - Services de radiodiffusion, de télévision, et d'édition

Rémunérations (D1, à gauche) et investissement (P51G, à droite), dépenses en milliard d'euros



Source : Insee, COFOG base 2014 et base 2020

Le régime de Retraite Additionnelle de la Fonction Publique (RAFP), qui est un régime public de retraite additionnelle obligatoire par capitalisation (fonds de pension), est retiré du périmètre des administrations publiques pour être reclassé en société financière. Cette sortie de champ affecte la fonction 10.2 – Vieillesse (Protection Sociale) pour le compte des Administrations de Sécurité Sociale (S.1314)

Action Logement Services (ALS), qui assure la collecte et la gestion de la participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC) et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), qui assure une fonction de redistribution entre différents acteurs du logement social, ont été intégrés dans le compte des administrations publiques (ODAC, S.13112) en fonction 06.1 – Logements.

L'Etablissement français du sang (EFS), qui est chargé de la collecte et de la distribution des produits sanguins, est intégré dans le périmètre des ODAC (S13112) et affecte la fonction 07.3 – Services hospitaliers.

D'autres reclassements d'entités sont également à noter :

ODAC (S.13112)

Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) rejoint la fonction 04.4 – Industries extractives et manufacturières, construction, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGNF) et l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) sont classés au sein de la fonction 04.7 – Autres branches d'activités) et divers établissements publics d'enseignement supérieur intègrent la fonction 09.4 – Enseignement supérieur. Les opérateurs de compétences (OPCO) sont classés en fonction 04.1 – Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi.

Administrations publiques locales (APUL, S.1313)

Les crèches privées considérées comme marchandes, sont exclues du périmètre des administrations publiques locales (S1313). Par rapport à la base 2014, les dépenses publiques associées, principalement des prestations sociales en nature, viennent en diminution de la fonction 10.4 – Famille et enfants (Protection sociale). Les offices du tourisme sont classés en fonction 04.7 – Autres branches d'activités. Les maisons départementales pour personnes handicapées (MDPH) sont classées en fonction 10.9 – Protection sociale nca. Des syndicats marchands sont reclassés en sociétés non financières, ce qui joue à la baisse sur les fonctions 05.1 – Gestion des déchets et 05.2 – Gestion des eaux usées.

1.2. Nouvelle méthode d'enregistrement des crédits d'impôt (cf. fiche méthodologique 8)

Deux changements notables relatifs à l'enregistrement des crédits d'impôt sont effectués en base 2020.

Pour se conformer aux nouvelles recommandations européennes (Eurostat), les crédits d'impôt (CI) sont enregistrés au moment du fait générateur de la dépense (et non au moment de la constatation des sommes dues par l'administration). Cette modification conduit donc à un décalage dans l'enregistrement de ces dépenses et concerne en particulier le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) jusqu'à son extinction en 2019.

Cette correction de droit constaté conduit à des révisions dans les différentes fonctions des crédits d'impôts :

- 04.1 – Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi : CICE, CI recherche, CI cotisations syndicales, CI revenus distribués des sociétés, CI investissement des entreprises dans les DOM ;
- 04.2 – Agriculture, sylviculture, pêche et chasse : CI investissement forestier, CI remplacement congé agriculteurs ;
- 06.1 – Logements : CI développement durable, CI intérêts d'emprunt résidence principale, CI prêt à taux zéro ;
- 09.3 – Enseignement postsecondaire non supérieur : CI apprentissage ;
- 10.4 – Famille et enfants : CI frais de garde d'enfant de moins de 6 ans ;
- 10.6 – Logement (protection sociale) : CI aides aux personnes ;

De plus, le crédit d'impôt pour les services d'aides à la personne a été étendu en 2018 aux personnes inactives (dont les retraités). L'enregistrement de ce crédit d'impôt a été revu pour la base 2020 afin de tenir compte

d'une nouvelle caractéristique : « protection sociale pour aider ces personnes fragiles ». Le crédit est maintenant partiellement enregistré en transfert social en nature marchand. Cette modification joue à la hausse sur la fonction 10.2 – Vieillesse (Protection sociale) et à la baisse sur la fonction 04.7 – Autres branches d'activités.

1.3. Autres modifications

Les services d'intermédiation financière indirectement mesuré (Sifim) mesuré comme la différence entre le taux d'intérêt de référence auquel elle peut se refinancer et le taux imposé par les entreprises financières à leurs clients. En base 2020, une nouvelle méthode de calcul des Sifim a été utilisée. Dans le compte des administrations publiques, l'imputation de consommation intermédiaire de Sifim dans les dépenses est modifiée (cf. fiche méthodologique 5). Ces changements modifient la fonction 01.7 – Opérations concernant la dette publique.

L'enregistrement des contributions aux Banques multilatérales de développement (BMD) selon les droits constatés affecte la chronique de dépenses de la fonction 01.2 – Aide économique extérieure au sein de l'Etat (S13111).

2. Les évolutions spécifiques à la ventilation fonctionnelle des dépenses

Le changement de base a également été l'occasion d'introduire des modifications spécifiques à la ventilation fonctionnelle des dépenses. Ces modifications peuvent être des reclassements entre fonctions (exemple : ARS), des ventilations plus précises de lignes comptables et d'opérations grâce à de nouvelles sources ou méthodes.

Dans le secteur Etat (S.13111), la ventilation en fonction de certaines lignes budgétaires correspondant à des dépenses de rémunérations est revue en s'appuyant sur les données des Rapport Annuels de Performance de chaque programme budgétaire. Il en résulte que les fonctions 06.1 – Logements et 01.1 Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères sont réhaussées tandis que les fonctions 08.1 Services récréatifs et sportifs, 05.6 Protection de l'environnement n.c.a, et 04.5 Transports sont revues à la baisse.

En base 2014 sur la période 1995-2008, les prestations sociales (D.6) étaient ventilées par fonction sans distinction entre les prestations sociales en espèces (D.62) et les transferts sociaux en nature marchands (D.632). En base 2020, cette distinction a été réalisée. De plus, la ventilation entre fonction des prestations sociales a été revue afin de se conformer aux manuels internationaux : les prestations sociales ne peuvent être enregistrés qu'au sein de fonctions dites individuelles (07.1 à 07.4, 08.1, 08.2, 09.1 à 09.6 et 10.1 à 10.7).

Dans le compte des ODAC (S13112), les Agences Régionales de Santé sont reclassées de la fonction 07.6 Santé n.c.a vers la fonction 07.4 Services de santé publique. Les dépenses des ARS représentent 4,5 Md€ en 2019.

La R&D des CHU et centres de lutte contre le cancer est distinguée au sein de la santé. Les dépenses liées à la recherche fondamentale enregistrée en base 2014 au sein de la fonction 9.4 – Enseignement supérieur sont reclassées en base 2020 dans fonction 1.4 – Recherche fondamentale. Les dépenses de recherche des CHU et des centres de lutte contre le cancer sont exhibées au sein de la fonction 07 – Santé dans la sous-fonction 07.5 – R&D dans le domaine de la santé.

Les dépenses des associations culturelles (APUL, S.1313) ont été réestimées sur la base de leurs comptabilités (fonction 08.2 – Services culturels).