

9) Les normes de dépenses de l'Etat

L'Etat se donne depuis longtemps des objectifs pluriannuels de croissance de ses dépenses sur un périmètre qui a déjà été plusieurs fois modifié et qui l'a de nouveau été dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Cette fiche rappelle d'abord quelles ont été les normes appliquées de 2004 à 2017 et en dresse un bilan. Elle présente ensuite les nouvelles normes créées par la loi de programmation pour 2018 à 2022. Elle décrit enfin quelques caractéristiques générales des normes de dépenses de l'Etat. La structure du budget de l'Etat et les différentes catégories de dépenses qui y figurent sont définies dans [une autre fiche](#).

A) Les normes de dépenses de 2004 à 2017

1) L'évolution des normes de 2004 à 2017

a) *La norme « globale » en « volume »*

L'institution d'une norme de dépenses de l'Etat remonte à 1996. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2004 a ensuite pour la première fois prévu une croissance nulle en volume (en euros constants) des dépenses du budget général, nettes des « remboursements et dégrèvements » de recettes fiscales, ce qui est devenu la « norme zéro volume ».

Son périmètre a été étendu en 2008 pour couvrir les « prélèvements sur recettes » au profit des collectivités locales et de l'Union européennes, qui sont de véritables dépenses de l'Etat malgré leur appellation et leur présentation en déduction des recettes dans les lois de finances. Les versements de l'Etat aux collectivités locales, pour l'essentiel, et à l'Union européenne, pour la totalité, prennent la forme de prélèvements sur recettes.

A partir de 2012, les taxes affectées à certains « opérateurs » ont été plafonnées, les recettes recouvrées au-delà du plafond devant être reversées au budget général, et le montant de ces plafonds a été inclus dans le périmètre de la norme zéro volume. En effet, les ressources affectées aux opérateurs augmentent souvent rapidement, ce qui leur permet d'accroître leurs dépenses. Cette augmentation des dépenses publiques est enregistrée dans les comptes des opérateurs et non pas dans ceux de l'Etat, dont les normes de dépenses peuvent ainsi être contournées. Comme ces opérateurs ne peuvent généralement pas emprunter librement et n'ont pas beaucoup d'autres ressources, le plafonnement des taxes qui leur sont affectées permet de limiter leurs dépenses au niveau du plafond et contribue à la maîtrise des dépenses publiques. Le total de ces plafonds a été inclus dans le périmètre de la norme « zéro volume » alors qu'il ne s'agit pas juridiquement de dépenses de l'Etat.

Cette norme « zéro volume » a été appelée « norme en volume » quand l'objectif est devenu de réduire en volume les dépenses sur ce périmètre et la Cour des comptes l'a ensuite désignée par l'expression « norme globale ».

b) La norme « de gestion » ou « en valeur »

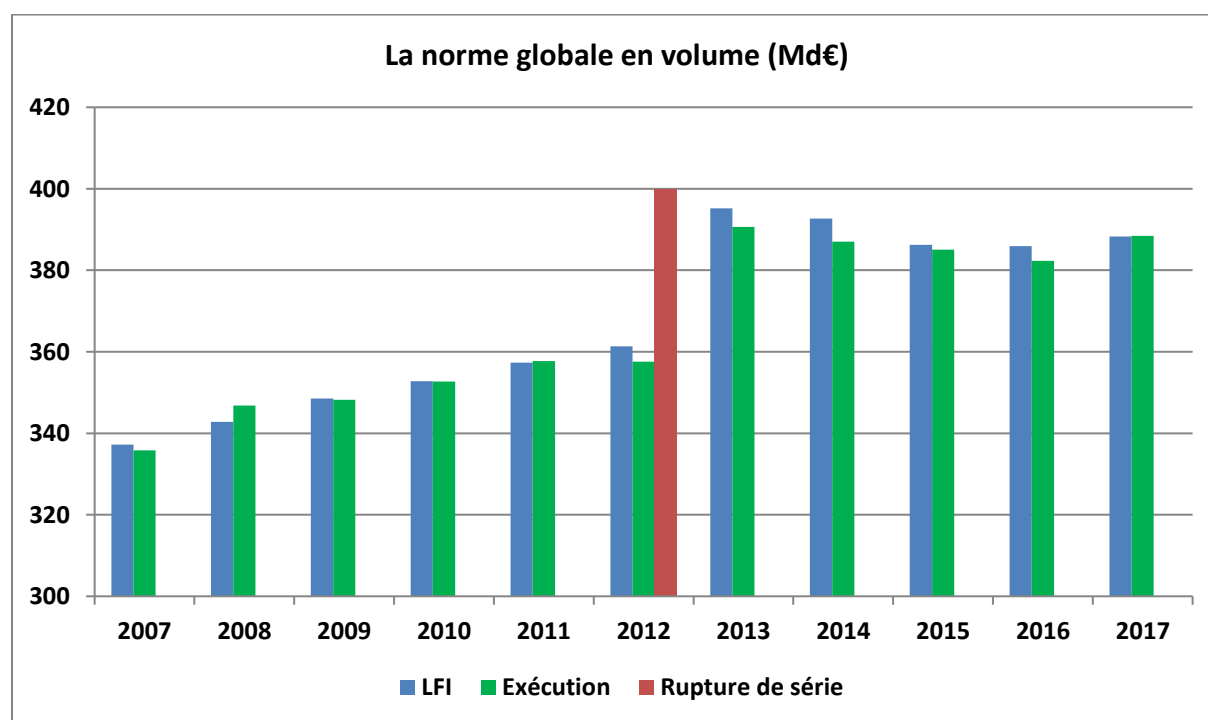
Une « norme zéro valeur » (en euros courants) a été créée en 2011. Son périmètre correspondait à celui de la norme en volume à l'exclusion des charges d'intérêt et des contributions au compte d'affectation spéciale des pensions. Il s'agissait en 2011 de stabiliser en valeur les dépenses comprises dans ce périmètre, de la loi de finances initiale de l'année N-1 à celle de l'année N. Comme les lois de finances ont ensuite prévu une diminution en valeur des dépenses sur ce périmètre, elle a été désignée par l'appellation « norme en valeur » ou encore « norme de gestion » (Cour des comptes) parce qu'elle correspond à des dépenses plus facilement pilotables en gestion.

Ces deux normes correspondaient à l'origine à un taux de croissance, souvent zéro, en volume ou en valeur des dépenses de PLF à PLF. Ensuite, et encore aujourd'hui dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022, c'est leur respect en niveau en euros qui est devenu la règle.

2) Le bilan des normes appliquées de 2004 à 2017

a) Le respect formel des normes

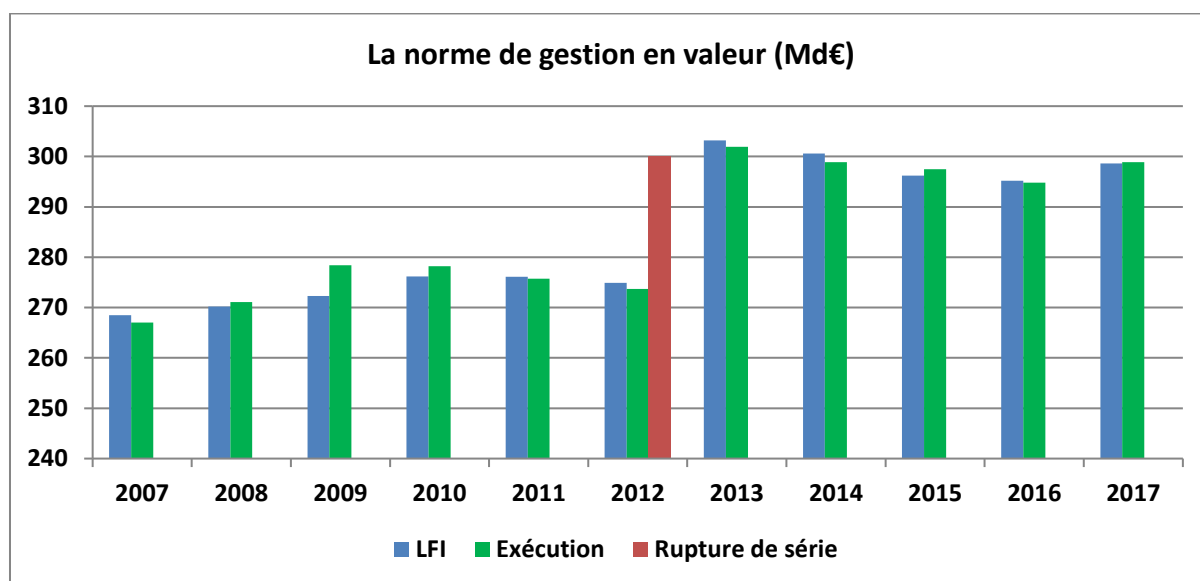
La comparaison des crédits prévus en loi de finances initiale (LFI) et des dépenses comptabilisées en exécution sur le périmètre des normes (graphiques joints) montre qu'elles ont été formellement à peu près respectées, sauf en 2009 pour la norme en valeur.



Source : Lois de finances et de règlement ; FIPECO. Périmètre de la LFI pour 2012 pour les années 2007 à 2012 et périmètre de la LFI pour 2016 (plus étendu) pour les exercices 2013 et suivants.

Les dépenses ont légèrement dépassé la norme globale pendant les années 2008 et 2011, les crédits ayant été globalement augmentés par des lois de finances rectificatives en cours d'année. Les deux normes ont ensuite été à peu près respectées à partir de 2011. Au cours de ces années, les taux d'intérêt et la charge d'intérêt de l'Etat ont évolué beaucoup plus favorablement que prévu en loi de finances initiale. La norme globale a donc été peu

contraignante : dès lors que la norme de gestion était respectée, ou faiblement dépassée, les dépenses étaient inférieures à la norme globale sur son périmètre.



Source : Lois de finances et de règlement ; FIPECO. Périmètre de la LFI 2012 pour les années 2011 et 2012 et périmètre de la LFI pour 2016 (plus étendu) pour les exercices 2013 et suivants.

b) Les points de fuite

Dans un premier temps, elles ont été contournées en multipliant les « *dépenses fiscales* », notamment les crédits d'impôts car ils sont économiquement équivalents à des subventions. Le coût des dépenses fiscales a ainsi doublé entre 2003 et 2009, surtout du fait des crédits d'impôts. A partir de la loi de programmation de 2009, les niches fiscales et sociales ont fait l'objet d'une règle de gel de leur coût total qui a été à peu près respectée. Le coût des dépenses fiscales est toutefois reparti à la hausse depuis 2014, ce qui tient surtout, mais pas seulement, à la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. La règle n'a finalement pas été respectée en 2016 et 2017.

Le ministère des finances a en outre souvent retiré les dépenses qu'il considérait comme « exceptionnelles » du périmètre des normes, comme le plan de relance de 2009-2010.

Les « *programmes d'investissements d'avenir* » (PIA) ont permis d'échapper aux normes pour des montants très importants. En 2010, l'Etat a versé 35 Md€ à des opérateurs au titre du premier PIA et ces derniers lui ont remis ce montant en dépôt. Ces 35 Md€ ont été enregistrées en dépenses de 2010 en comptabilité budgétaire, mais ce montant était si exceptionnel que le ministère du budget l'a considéré comme « hors norme ». Les investissements d'avenir ont ensuite été payés par les opérateurs au cours des années suivantes en prélevant sur leur dépôt mais, comme il ne s'agissait plus de dépenses de l'Etat, ils sont restés « hors norme ». Cette technique de débudgétisation permettant de retirer de la norme des montants considérables a été réutilisée en 2014.

Des dépenses de même nature que celles du budget général (dans le périmètre des normes) sont imputées sur des *comptes d'affectation spéciale* (hors de leur périmètre). Il est arrivé toutefois que des dépenses imputées sur des CAS soient réinscrites sur le budget général (certaines dépenses militaires en 2015).

Enfin, on observait depuis 2014 une augmentation des crédits reportés d'un exercice sur le suivant et des « restes à payer » sur les dépenses dont l'engagement a été autorisé en loi de finances, en comptabilité budgétaire, ainsi que des charges qui auraient dû être payées et restent à payer en fin d'année.

Selon le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de 2016, le retraitement des dépenses de l'Etat de 2015 et 2016 pour tenir compte des contournements de la norme et de l'évolution des charges à payer conduirait à majorer les dépenses de 2016 de presque 5 Md€.

B) Les normes de dépenses pour les années 2018 à 2022

1) La définition des nouvelles normes

Le [projet de loi de programmation](#) des finances publiques pour 2018-2022 définit une « *norme de dépenses pilotables de l'Etat* » et un « *objectif de dépenses totales de l'Etat* ».

La norme de dépenses pilotables comprend les dépenses du budget général et des budgets annexes, hors remboursements et dégrèvements et investissements d'avenir, hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale des pensions, ainsi que les plafonds de taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale, les dépenses des budgets annexes, de certains comptes d'affectation spéciale et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

L'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) ajoute au périmètre de la norme de dépense pilotable la charge de la dette, les pensions et les prélèvements sur recettes ainsi que les dépenses d'investissement d'avenir et les dépenses des comptes d'affectation spéciale qui ne sont pas dans la norme de dépenses pilotables.

Les lois de finances rectificatives pour 2020 et le projet de loi de finances pour 2021 ont créé des missions « plan d'urgence » et « plan de relance » dont les dépenses sont dans l'ODETE mais pas dans la norme de dépenses pilotables.

2) Les avantages et les limites

Cette redéfinition vise, à juste titre, une meilleure distinction entre une norme ciblée sur les dépenses dont le montant peut être plus facilement maîtrisé en pratique et une norme étendue à la plupart des dépenses enregistrées en dépenses publiques dans la comptabilité nationale.

La distinction ainsi opérée n'est cependant pas encore totalement claire. Il est justifié d'avoir sorti les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne du périmètre de la norme pilotable car, une fois le « [cadre financier pluriannuel](#) » adopté, les Etats membres ne contrôlent plus son exécution et les prélèvements opérés chaque année par la Commission européenne. En revanche, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (dont le principal est la dotation globale de fonctionnement) sont pour la plupart bien maîtrisés par l'Etat et leur exclusion de la norme pilotable n'est pas satisfaisante.

Les dépenses des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale étant souvent d'une nature très proche de celles du budget général, l'inclusion de la plupart d'entre elles dans le champ de la norme pilotable est bienvenu. La distinction entre ces dépenses et celles qui ne seraient pas pilotables restait néanmoins insuffisamment claire dans la loi de programmation et elle a été réexaminée ensuite ce qui a conduit notamment à supprimer deux comptes

d'affectation spéciale (transition énergétique et transports conventionnés de voyageurs) dans le PLF pour 2021 et à inscrire leurs dépenses au budget général.

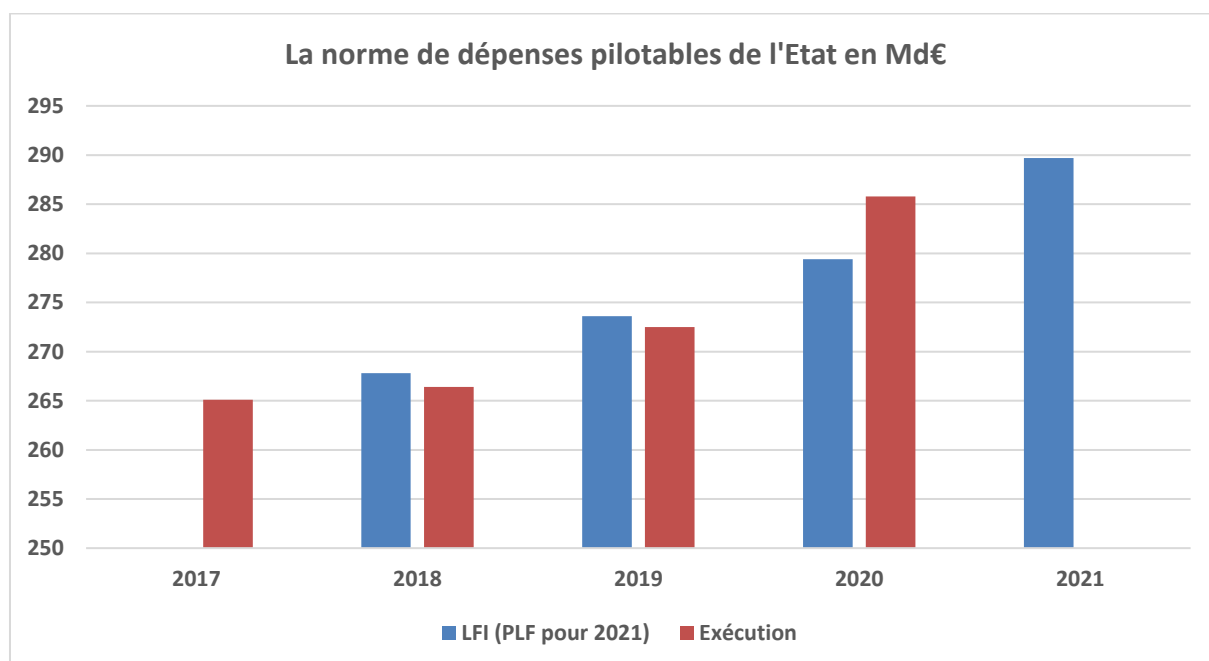
Dans ses rapports sur le budget de l'Etat en 2019 et 2020, la Cour des comptes a souligné l'existence de plusieurs fonds sans personnalité juridique gérés par des tiers pour le compte de l'Etat et dont ni les dépenses ni les ressources n'apparaissent dans les lois de finances. Cette forme de débudgétisation fait obstacle à la transparence budgétaire et à la maîtrise des dépenses de l'Etat. Ces fonds devraient donc être réintégrés dans le budget de l'Etat et leurs dépenses être incluses dans les normes de dépenses. Un pas dans ce sens a été fait dans le PLF pour 2021 avec la budgétisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

3) Les autres règles concernant les dépenses de l'Etat

Un article de la loi de programmation établit une nouvelle règle selon laquelle le montant des « restes à payer » en fin d'exercice ne peut pas dépasser le niveau atteint à la fin de 2017. La loi de programmation conserve une règle budgétaire relative au coût des niches fiscales, mais elle est bien moins contraignante que les précédentes.

4) Les normes retenues pour 2018 à 2021

La norme de dépenses pilotables et l'ODETE ont été respectées s'agissant des budgets de 2018 et 2019. En outre, selon la Cour des comptes, les mesures de contournement ont été d'ampleur très limitée et les restes à payer en fin d'exercice et les reports de crédits sur l'exercice suivant sont restés contenus sur ces deux exercices.



Source : PLF 2021 ; cour des comptes pour exécution 2020 ; format du PLF 2020 ; FIPECO. La norme de dépenses pilotables ne comprend pas certaines dépenses, notamment les mesures d'urgence.

La norme de dépenses pilotables (au format de la LFI pour 2020) est passé de 273,6 Md€ en LFI pour 2019 à 279,4 Md€ en LFI pour 2020 et 289,7 Md€ dans le PLF pour 2021. Elle n'inclut pas les dépenses relevant des plans d'urgence et de relance. Ceux-ci sont compris dans l'ODETE qui est de 447,4 Md€ en LFI pour 2020. Dans le PLF pour 2021, il atteint 490,5 Md€.

L'exécution du budget de 2020 a donné lieu à un dépassement de 6,4 Md€ de la norme de dépenses pilotables et de 43,1 Md€ de l'ODETE (dont 36,9 Md€ pour la mission plan d'urgence).

C) Quelques caractéristiques générales des normes de dépenses

Le fondement juridique de ces normes se trouve dans les lois de programmation des finances publiques. Celles-ci fixent un plafond global en milliards d'euros aux crédits budgétaires de l'Etat pour chacune des trois premières années de la période de programmation sur le périmètre de chacune des deux normes. Elles précisent, pour chaque exercice, la ventilation de ce plafond global par mission du budget général sur le champ de la norme de dépenses pilotables, ventilation qui est désignée par l'appellation « *budget triennal* ».

1) La stabilité du périmètre des normes et du champ des crédits

Les normes, le budget triennal et son exécution sont présentés « *à périmètre constant* » et « *à champ constant* ». Une « *charte de budgétisation* », dans le rapport annexé au projet de loi de programmation, précise la signification de ces notions de périmètre et champ constants.

Chaque année, l'Etat transfère à d'autres entités publiques (régimes de sécurité sociale, collectivités locales...) des dépenses qu'il assumait auparavant et des ressources d'un même montant pour les financer (ou, à l'inverse, inscrit à son budget des dépenses assumées jusque-là par d'autres entités avec les ressources correspondantes). Ces « *mesures de périmètre* » n'ont d'effet ni sur le déficit budgétaire, ni sur les dépenses consolidées des administrations publiques, ni sur le déficit public.

L'évolution des dépenses dans le périmètre de la norme entre une année N-1 et une année N est donc présentée « *à périmètre de l'année N* », c'est-à-dire en déduisant le montant de ces mesures de périmètre des dépenses courantes de l'année N-1 (si l'Etat a transféré des dépenses à une autre entité¹).

Par ailleurs, chaque année, des dépenses imputées jusque-là sur les crédits d'une mission sont transférées sur ceux d'une autre mission. L'évolution des plafonds de crédits par mission du budget triennal entre une année N-1 et une année N est présentée « *à champ constant* », c'est-à-dire en déduisant, pour chaque mission, le montant de ces « *mesures de transfert* » des crédits qui lui sont attribués pour l'année N-1 (si des dépenses de cette mission ont été transférées à une autre mission).

2) L'articulation du budget triennal et des lois de finances

Les plafonds des crédits par mission pour la première année du budget triennal (2018 pour le budget triennal 2018-2022 de l'actuelle loi de programmation) correspondent exactement aux crédits par mission de la loi de finances initiale pour cette même année, qui sont votées par le Parlement quasiment au même moment.

La loi de finances initiale (LFI) de la deuxième année de la période de programmation fixe un montant global de crédits sur le périmètre de chacune des deux normes et un montant de

¹ En les ajoutant si l'Etat a inscrit à son budget une nouvelle dépense.

crédits pour chaque mission qui doivent être en principe inférieurs ou égaux, à périmètre et champ constants, aux montants inscrits dans le budget triennal.

La LFI de la troisième année fixe un montant total de crédits sur le périmètre de chacune des deux normes qui doit être inférieur ou égal à celui inscrit dans le budget triennal. S'ils ne modifient pas ce total, des redéploiements de crédits entre missions sont possibles.

Le montant global des crédits prévu par le budget triennal sur le champ de la norme pilotable est fixé, entre autres paramètres pris en compte, sur la base de prévisions d'inflation pour la période de programmation. Il n'est pas révisé si ces prévisions sont revues. L'impact éventuel des révisions de la prévision d'inflation sur l'objectif de dépenses totales n'est pas précisé.

Une nouvelle loi de programmation aurait dû être adoptée avant ou concomitamment au projet de loi de finances pour 2021. En raison de la crise sanitaire et économique et des très grandes incertitudes entourant les prévisions d'activité économique, ce cadre budgétaire pluriannuel a été suspendu. Les crédits adoptés dans les lois de finances rectificatives pour 2020 s'écartent donc fortement du budget triennal 2018-2020 et les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2021 ne s'inscrivent dans aucun cadre pluriannuel.

3) Le contrôle du respect des normes en cours d'exercice

Des outils de contrôle et de pilotage des dépenses de l'Etat en cours d'exercice, présentés plus précisément dans une [autre fiche](#), concourent au respect par les gestionnaires de programmes des crédits mis à leur disposition et donc globalement des normes de dépenses.

En application d'un « *principe d'auto-assurance* », les dépenses nouvelles décidées en cours d'exercice et affectant une mission doivent être financées par des économies ou par des redéploiements de crédits, entre programmes ou actions, au sein de cette mission dans la limite des crédits fixés pour celle-ci dans la loi de finances initiale. Il n'est cependant pas rare que ce principe d'auto-assurance soit impossible à respecter compte-tenu de l'ampleur des dépenses nouvelles décidées par le Gouvernement ou rendues nécessaires par des facteurs extérieurs, ce qui était notamment le cas en 2020.

Une mission « crédits non répartis » est prévue par la LOLF pour y inscrire en LFI des crédits permettant de financer des dépenses imprévisibles, mais ils sont en général très faibles.

La LOLF prévoit qu'une partie des crédits de chaque mission est « *mise en réserve* », ou « *gelée* », c'est-à-dire rendue impossible à utiliser par les responsables de programme. Après avoir atteint 8 % en LFI pour 2016 et 2017 pour les autorisations d'engagement et crédits de paiement relatifs aux dépenses autres que de personnel, la part des crédits mis en réserve a été ramenée à 3 % à partir de la loi de finances pour 2018 (0,5 % pour les dépenses de personnel).

Les crédits d'une mission ainsi placés dans cette « *réserve de précaution* » peuvent être définitivement annulés pour ouvrir des crédits sur d'autres missions en respectant les normes de dépenses dans le cadre d'un décret d'avance et d'annulation ou d'une loi de finances rectificative. Les crédits mis en réserve qui doivent être utilisés pour financer des dépenses inévitables ou qu'il n'est pas nécessaire d'annuler pour respecter les normes sont « *dégelés* » par le ministre du budget, c'est-à-dire rendus disponibles pour les responsables de programme, avant la fin de l'exercice.