Enjeux actuels des finances publiques en France

Amélie Verdier, sous-directrice, direction du budget

20 avril 2011

INET

« L'(in)soutenabilité des finances publiques »

DIRECTION DU BUDGET

Plan de l'intervention

I. La situation des finances publiques

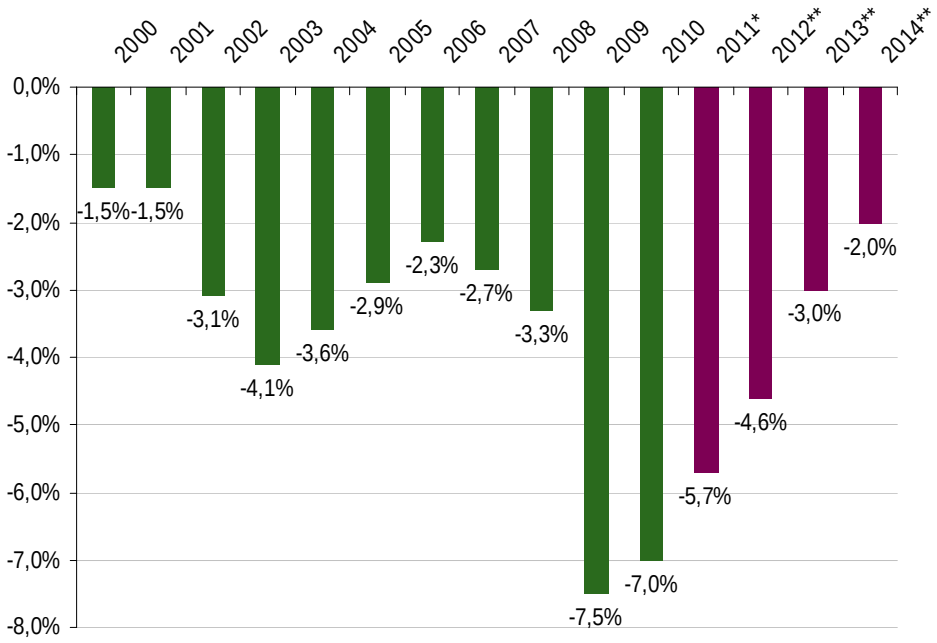
II. Les nouvelles règles européennes et le programme de stabilité 2011-2014

III. Les finances des collectivités territoriales

IV. Les défis des finances publiques locales

Déficit public, déficit structurel: une aggravation récente, des difficultés structurelles

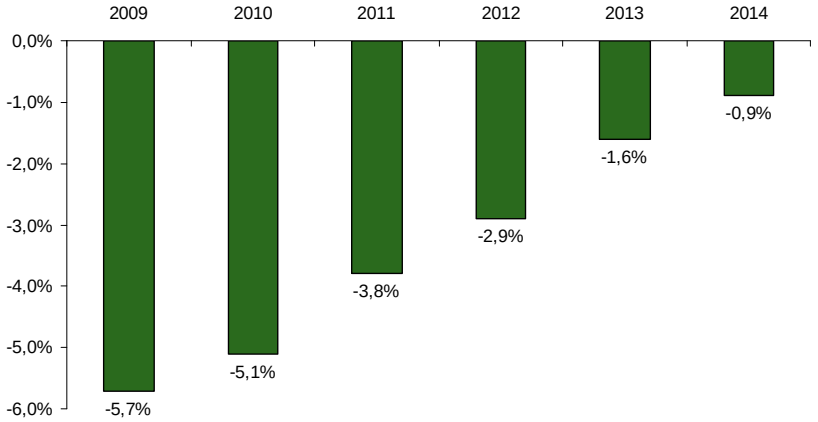
Evolution du déficit public



*: information/notification Eurostat

**: trajectoire LPFP 2011-2014

Evolution du solde structurel

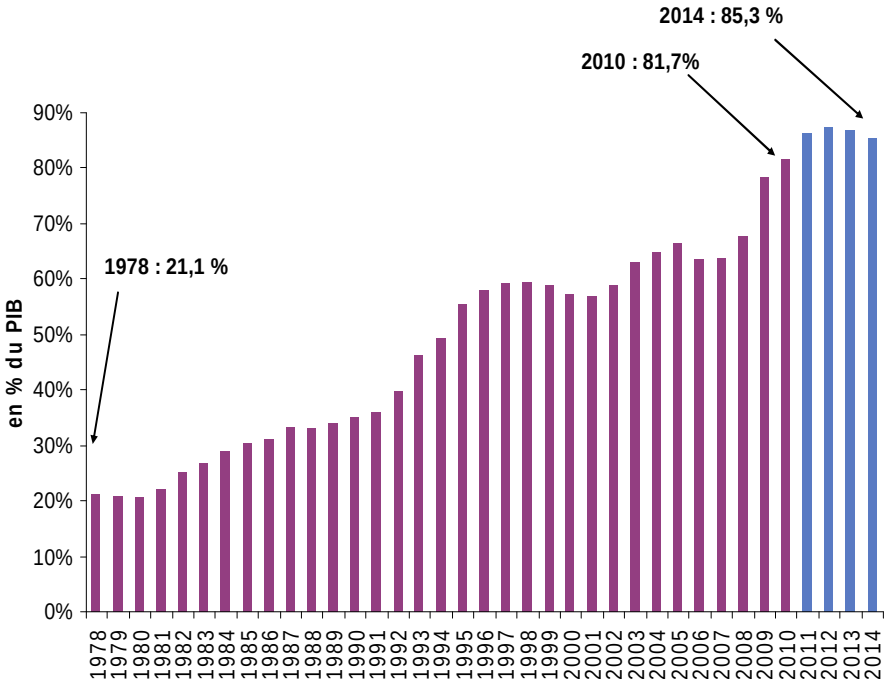


Source: programme de stabilité 2011-2014

DIRECTION DU BUDGET

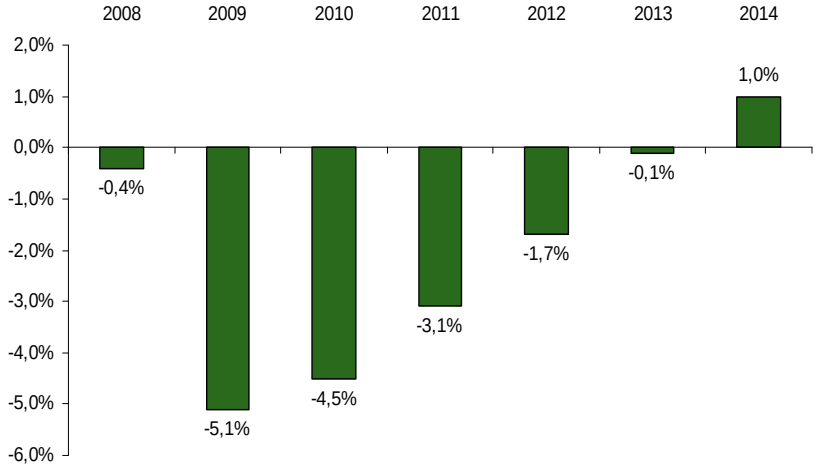
Déficit et dette publique: une aggravation récente, des difficultés structurelles

Evolution de la dette publique



Source: 1978-2009: INSEE/2010-2014: LPFP 2011-2014

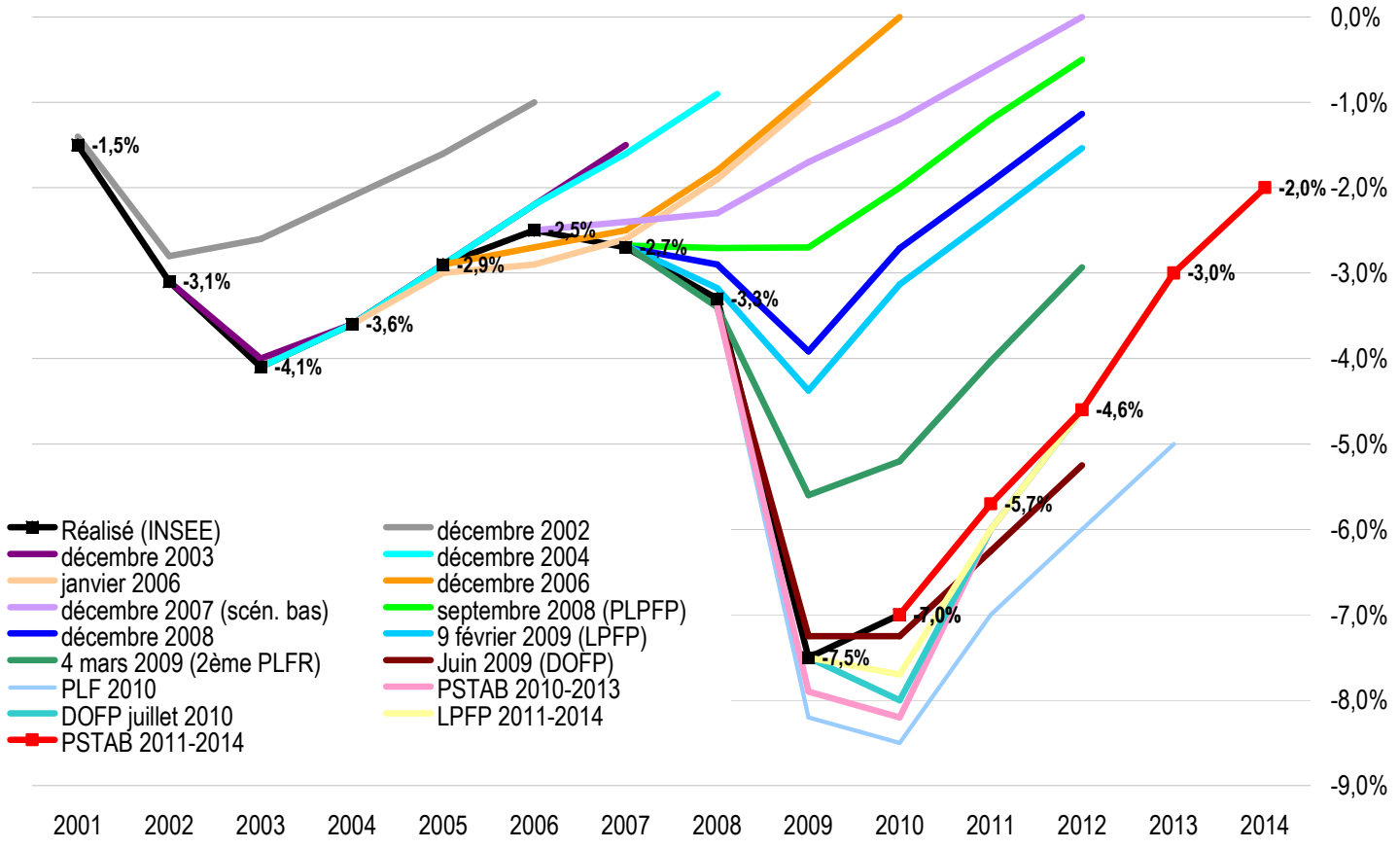
Evolution du solde primaire



Source: programme de stabilité 2011-2014

DIRECTION DU BUDGET

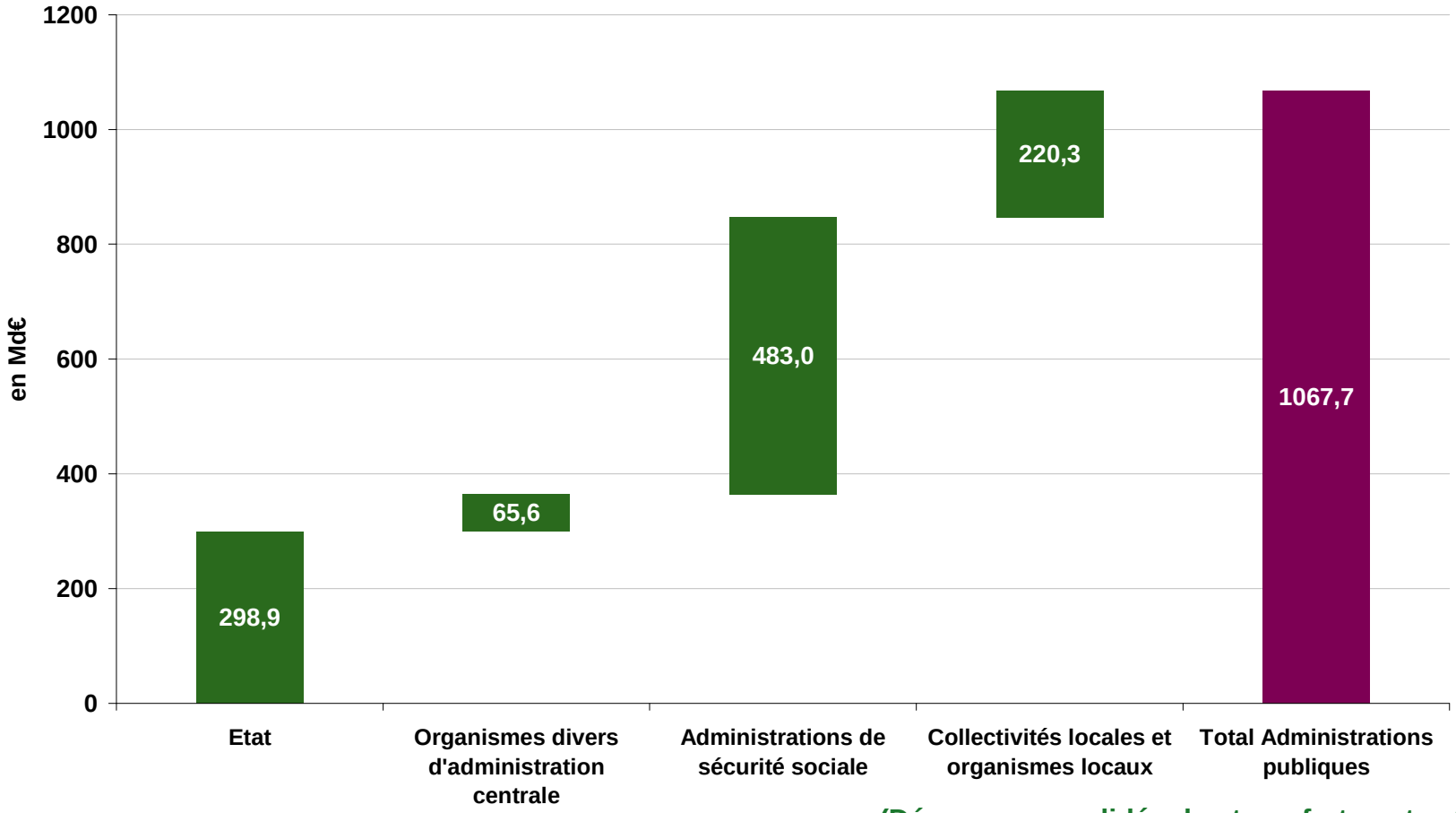
Solde des administrations publiques (en point de PIB)
Trajectoires affichées et réalisation



DIRECTION DU BUDGET

Part respective des sous-secteurs dans la dépense publique (2009)

La dépense des administrations publiques en 2009

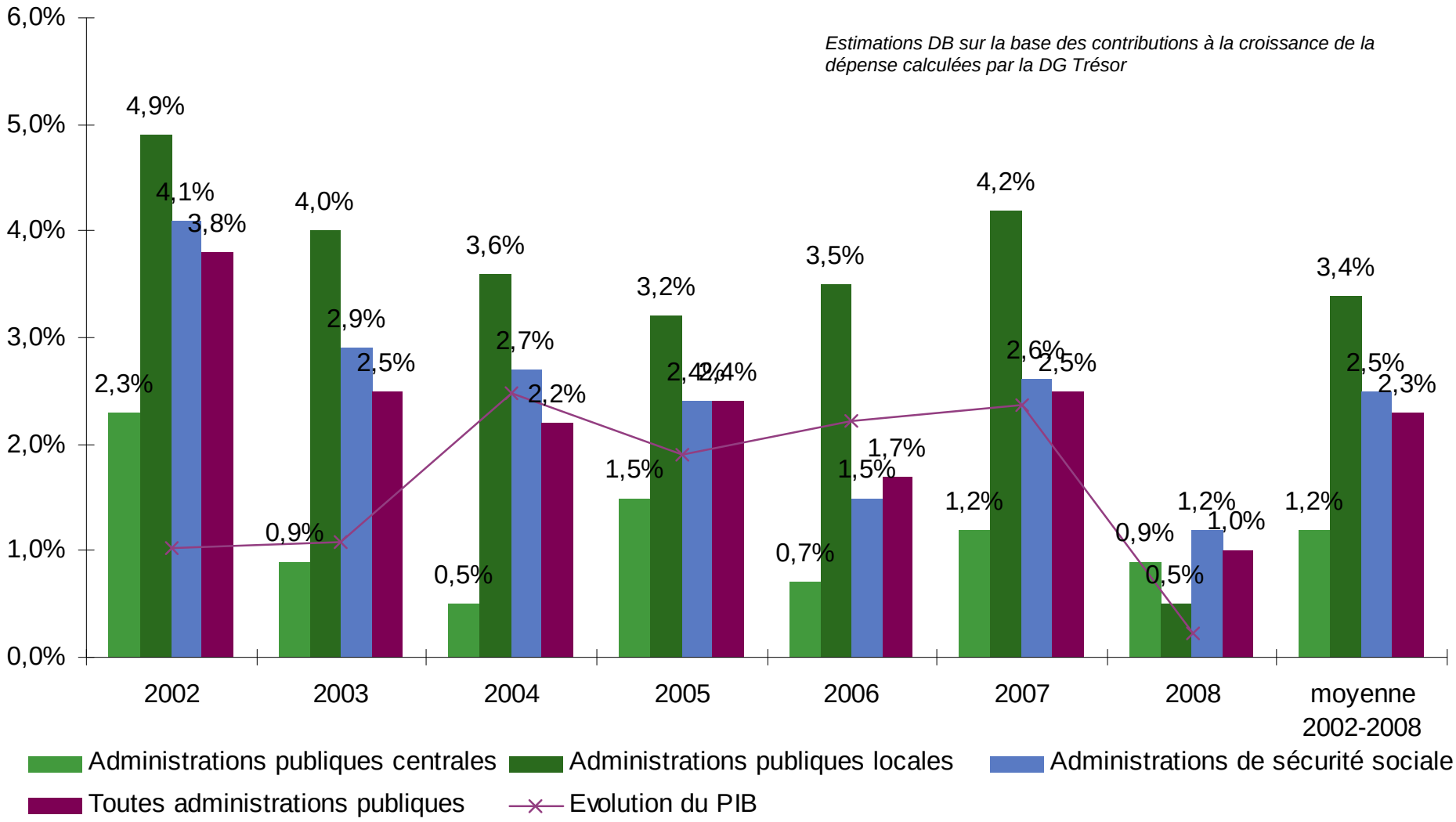


(Dépense consolidée des transferts entre APU)

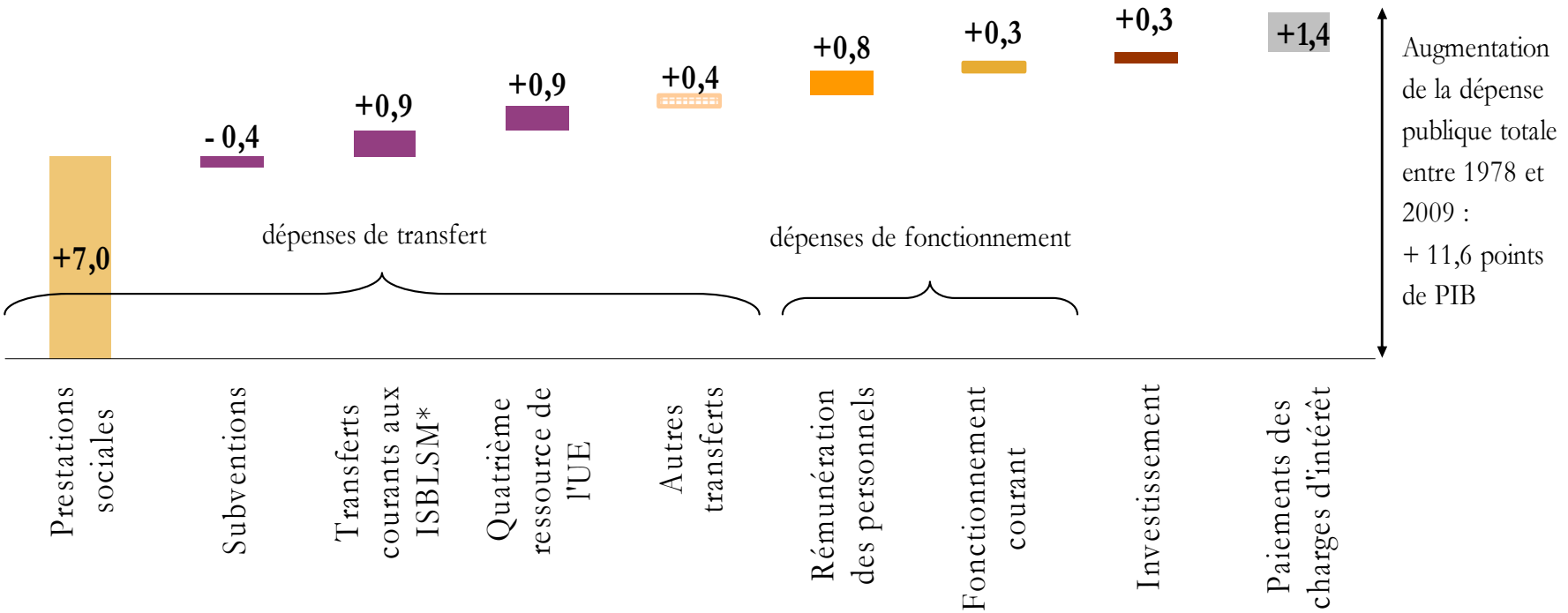
DIRECTION DU BUDGET

La dynamique de la dépense publique est inégale entre les sous-secteurs des administrations publiques

Rythme moyen de la croissance de la dépense publique 2002-2008 ; *Constant-glissant, net des transferts*



Croissance des dépenses publiques par nature sur longue période (en points de PIB)



Plan de l'intervention

I. L'évolution des finances publiques

II. Les nouvelles règles européennes et le programme de stabilité 2011-2014

III. Les finances des collectivités territoriales

IV. Les défis des finances locales

La réforme de la gouvernance économique européenne et la mise en œuvre d'un « semestre européen »

- **Discussion en cours de la réforme de la gouvernance économique européenne:**
  - **Six textes** en cours de discussion; adoption en **Conseil ECOFIN du 15 mars** du paquet « gouvernance ». Transmission au Parlement pour adoption fin juin 2011

- **En particulier, mise en place dès 2011 d'un « semestre européen » :**
  - Volonté de mieux articuler les exigences du PSC avec la préparation des budgets nationaux et de fournir une analyse conjointe des situations budgétaires, macroéconomiques et des politiques de croissance.
  - Dès l'exercice 2011, les principales échéances du calendrier européen sont modifiées :
    - Au 1er avril : notification par les Etats à Eurostat du solde public de l'année précédente (comptes dits provisoires) et de l'année en cours (première prévision)
    - **Au plus tard fin avril : envoi à la Commission des programmes de stabilité** et des programmes nationaux de réforme, qui doivent prendre en compte les orientations du Conseil européen de mars
    - Autour de la première quinzaine de juin : avis de la Commission sur les programmes de stabilité rendus publics
    - Au plus tard fin juillet : **avis du Conseil Ecofin sur les programmes de stabilité**
  - Le Parlement a souhaité (→ article de la LPFP) être destinataire du projet de programme de stabilité avant sa transmission à la Commission; cela est fait mi-avril, pour laisser aux assemblées la possibilité d'émettre un avis sur le projet.

Le programme de stabilité 2011-2014

- **Arrêté le 15 avril, il définit une trajectoire pluriannuelle de finances publiques visant à restaurer la stabilité de nos finances publiques :**

- Le déficit public doit passer de 7% en 2010 à 2% en 2014 (5,7% en 2011)
- La dette publique augmentera jusqu'en 2012 pour atteindre 86% du PIB, mais commencera à décroître à cette date, avec un objectif à 84,1% en 2014

- **Un effort important de maîtrise de la dépense publique doit permettre d'atteindre ces objectifs avec notamment:**

- Des réformes structurelles comme la réforme des retraites
- Une amélioration de la qualité des dépenses publiques, avec la poursuite des efforts de rationalisation induits par la RGPP et des programmes à hauts rendement socio-économique comme les investissements d'avenir
- Une action sur les recettes avec la poursuite de la réduction du coût des niches fiscales et sociales
- Un renforcement de la gouvernance des finances publiques avec la réforme constitutionnelle en cours

- **Les ASSO et les APUL devront participer à l'effort:**

- Une progression de l'ONDAM fixée à 2,9% en 2011, impliquant une poursuite de la maîtrise des dépenses de santé et un déficit des ASSO qui doit passer de -1,2% en 2010 à -0,1% en 2014
- Le solde des APUL passerait de -0,3% en 2009 à un retour à l'équilibre en 2014, avec en parallèle un gel en valeur de la plus grande partie des dotations de l'Etat

Plan de l'intervention

I. La situation des finances publiques

II. Les nouvelles règles européennes et le programme de stabilité 2011-2014

III. Les finances des collectivités territoriales

IV. Les défis des finances publiques locales

Les administrations publiques locales

- **Les administrations publiques locales** (228,5 Md€ de dépenses en 2009, soit environ 20% des dépenses des administrations publiques) regroupent **deux sous-secteurs** :
  - **Les collectivités territoriales** : communes, départements, régions, groupements de communes à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle) et syndicats de communes (principalement syndicats à vocation unique – SIVU – et syndicats à vocation multiple – SIVOM) dont l'activité est considérée comme « non-marchande » représentent la majeure partie des APUL
  - Les **organismes divers d'administration locale** (ODAL) : établissements publics locaux non-marchands (comme les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, etc.), des établissements publics nationaux sous responsabilité locale (exemple des agences de l'eau). Les ODAL comprennent également d'autres établissements comme les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) et les organismes consulaires. Les dépenses de ces ODAL sont de l'ordre de **30 Md€ en 2009**.

Les différentes approches comptables

La comptabilité publique

Il existe principalement 2 systèmes comptables au sein desquels les comptes des collectivités locales sont retracés, la comptabilité publique et la comptabilité nationale.

- **Principes généraux**: La **comptabilité générale ou comptabilité publique** des collectivités locales ne déroge aux règles de la **comptabilité d'entreprise** qu'en raison des spécificités de son action (idem art. 30 de la Lolf pour l'Etat) : approche patrimoniale, **comptabilité en droits constatés et en partie double**.

- **Structure du budget** : Le budget local est structuré en **deux sections**, le fonctionnement et l'investissement
  - ✓ **Les dépenses de fonctionnement représentent, en 2009, 68 % de la dépense totale des collectivités territoriales** soit 145,2 milliards d'euros selon le rapport de l'*Observatoire des finances locales pour l'année 2010.*
  - ✓ **Les dépenses d'investissement concernent des opérations en capital et représentent 32 % de la dépense des collectivités territoriales en 2009.**

- **Règle d'or** : Les collectivités territoriales sont par ailleurs assujetties au **principe d'équilibre réel** de leurs dépenses et de leurs recettes par section (fonctionnement et investissement) selon l'article L1612-4 du code général des collectivités territoriales . Ainsi, **elles ne peuvent avoir recours à l'emprunt que pour financer des investissements.**

Les différentes approches comptables

La comptabilité nationale

- **Principes généraux**: La comptabilité nationale a pour objet de **retracer les flux entre les « secteurs institutionnels »** qui composent l'économie nationale, les ménages, administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières, institutions sans but lucratif au service des ménages et reste du monde.
- **Structure des comptes** : la **comptabilité nationale** permet de calculer la **capacité ou du besoin de financement** des administrations publiques dans le cadre des **engagements européens** de la France. Le besoin de financement des collectivités locales calculé dans les comptes nationaux est exactement égal à la différence entre les recettes et les dépenses calculées en comptabilité publique.

Les principales différences entre les deux systèmes comptables:

- **La comptabilité nationale privilégie les flux réels**, ainsi à l'exception des cotisations sociales, elle ne fait pas apparaître les montants imputés comme les **charges calculées** (dotations aux amortissements et aux provisions), alors que conformément aux règles de la comptabilité privée, elles sont retracées au sein de la comptabilité publique.
- **Tous les flux sont consolidés** : sont donc éliminés les flux internes aux administrations publiques. Ainsi les transferts, tels que les subventions entre les différentes strates de collectivités locales, n'apparaissent pas.

Evolution du solde des APUL en comptabilité nationale (PSTAB)



Source: INSEE – Comptes nationaux

** Programme de stabilité de la France 2012 - 2014*

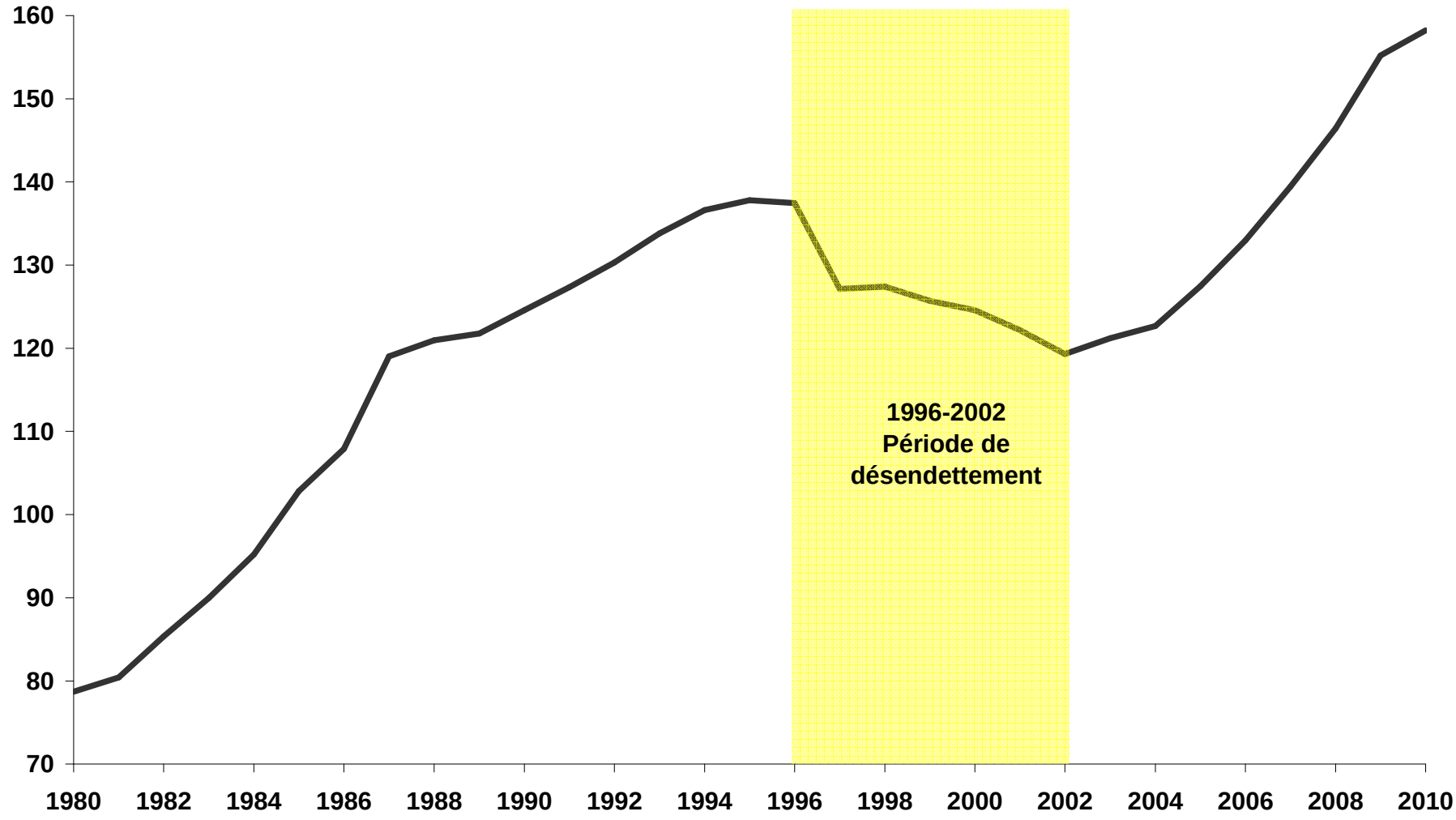
- **Un retour à l'équilibre prévu en 2014 grâce à:**

-Un cycle d'investissement local moins dynamique

-Une poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses courantes observé en 2010

-Une amélioration du cycle économique et une diminution des dépenses sociales

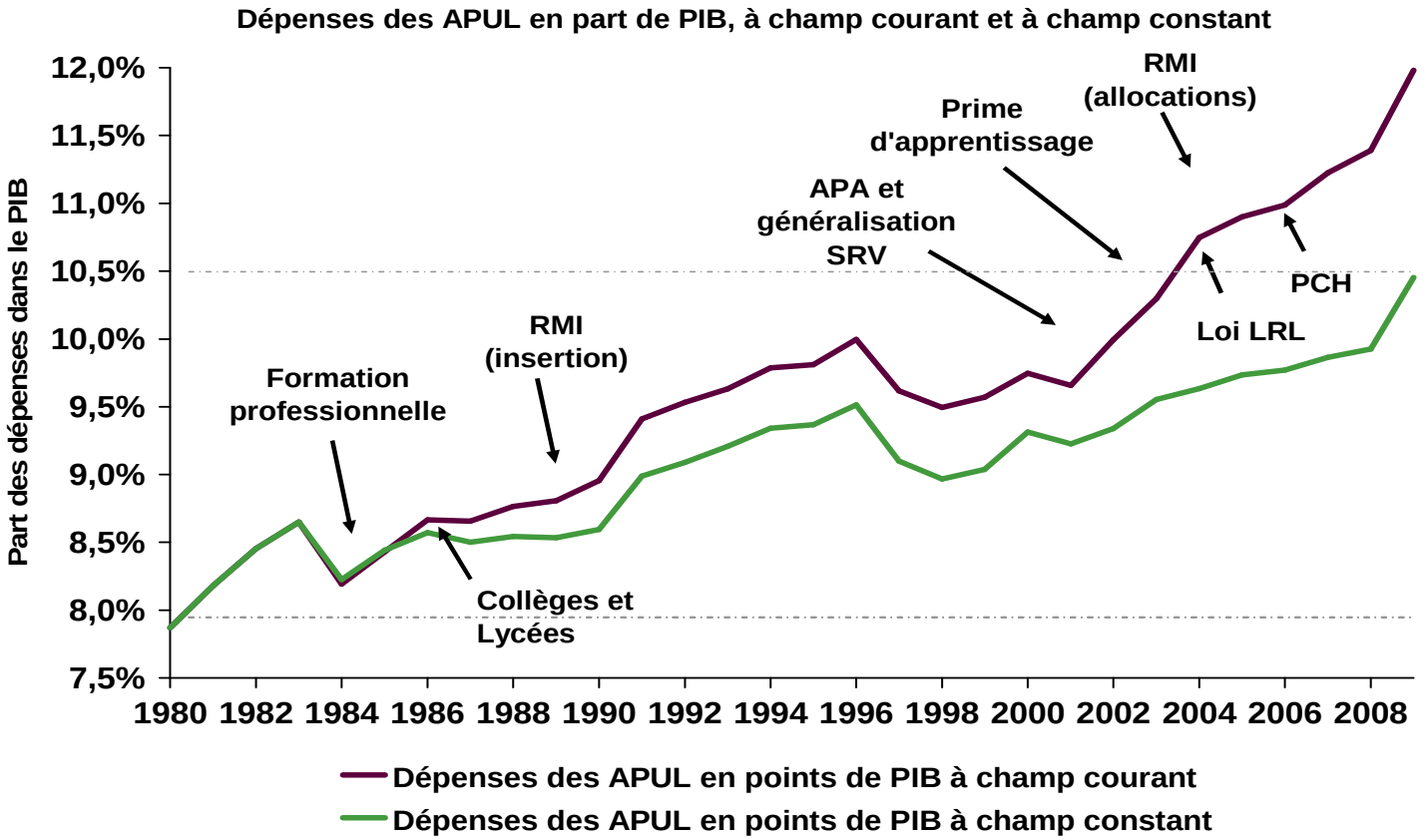
Evolution de la dette des APUL entre 1980 et 2010



Source: INSEE. A noter qu'un changement méthodologique a été opéré par l'INSEE; les données à compter de 2007 sont retraitées.

DIRECTION DU BUDGET

Les dépenses des administrations locales ont crû fortement depuis 1980, même corrigées des transferts de compétences.

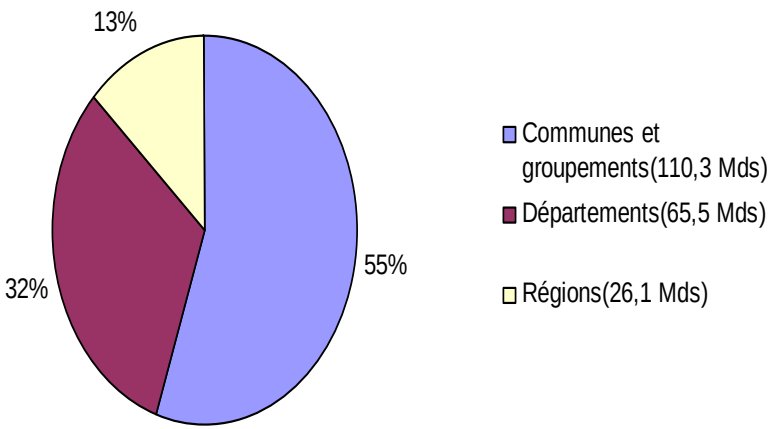


De 1980 à 2009: + 4,1 points de PIB à champ courant

+2,6 points de PIB à champ constant (après correction de l'impact des transferts de compétence)

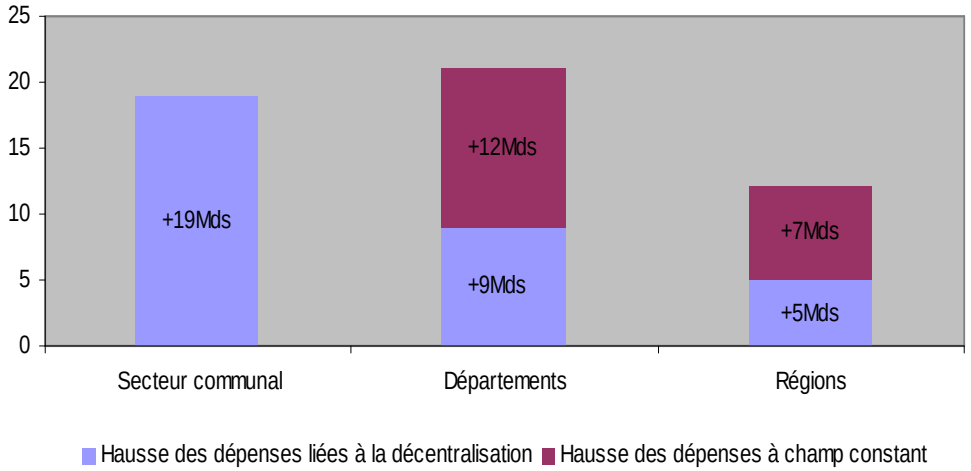
Evolution des dépenses par catégorie de collectivités

Répartition des dépenses entre catégories de CT



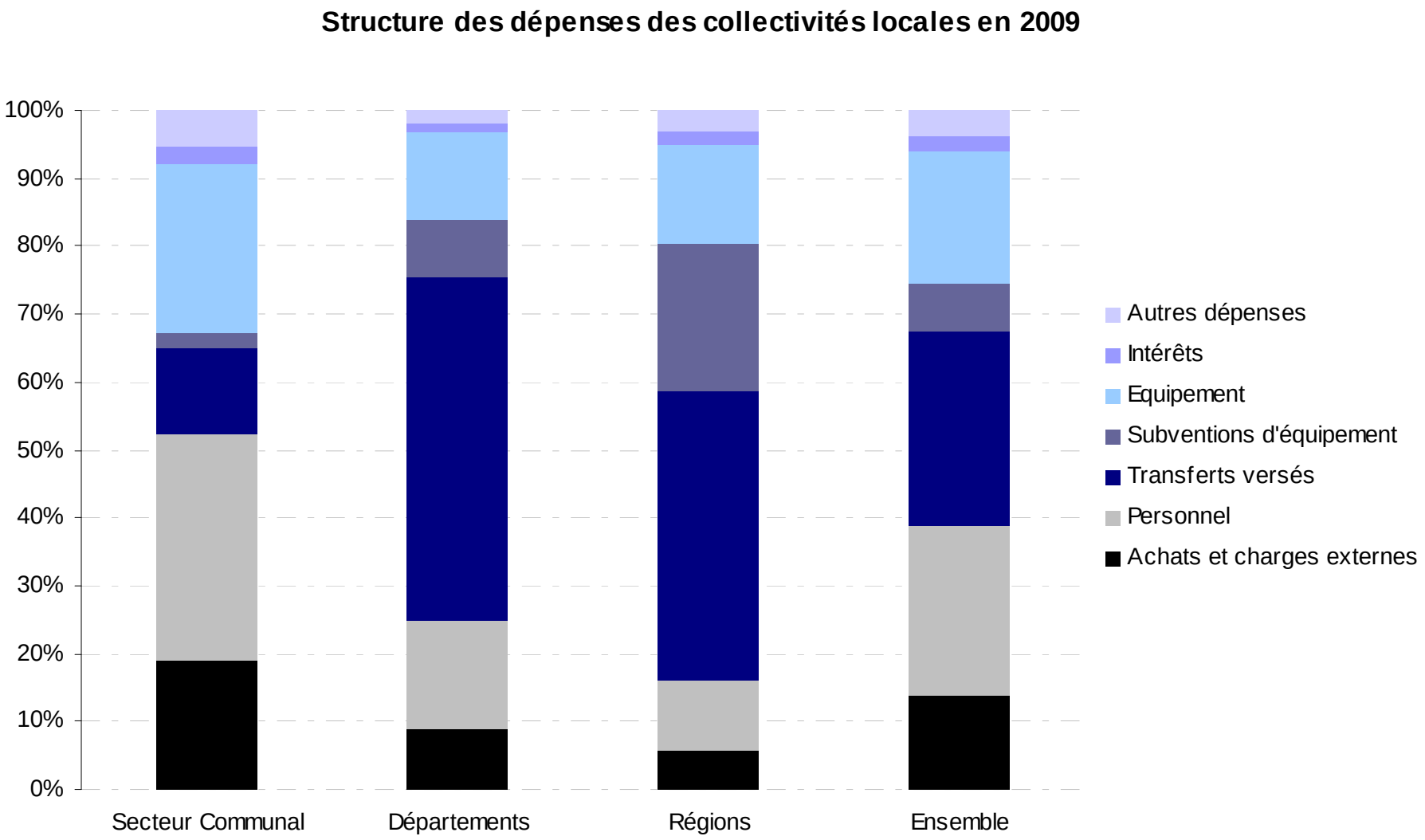
Source: Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales

Evolution des dépenses par catégorie de collectivités depuis 10 ans (entre 1998 et 2008, en euros constants en 2008)



Source: Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales

Structure de la dépenses des collectivités locales



DIRECTION DU BUDGET

Source : rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2010.

Plan de l'intervention

I. L'évolution des finances publiques

II. Les nouvelles règles européennes et le programme de stabilité 2011-2014

III. Les finances des collectivités territoriales

IV Les défis des finances publiques locales

La LPFP 2011-2014 impose des normes particulièrement strictes

- **La loi de programmation 2011-2014 impose des normes strictes de dépenses à l'Etat:**

- Stabilisation en euros courants («zéro valeur ») des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'Etat
- En incluant ces deux postes de dépenses, l'augmentation annuelle des crédits sera toujours au maximum égale à l'inflation (« zéro volume »)

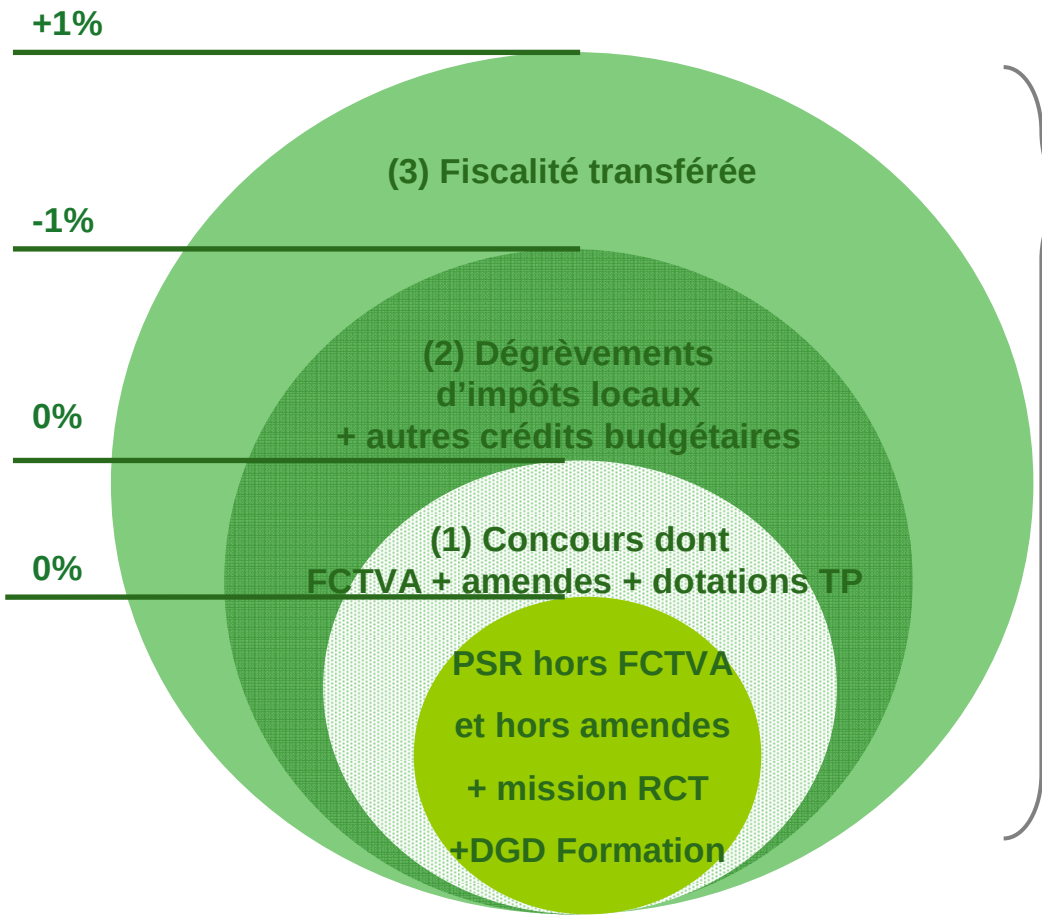
- **La plupart des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales seront stabilisés en valeur. Cette norme concerne:**

- Les prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, hors FCTVA et dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
- La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle (mission « Travail et emploi »)
- Les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

- **En contrepartie** : renforcement de la péréquation et de l'encadrement des normes réglementaires imposées aux collectivités territoriales

Présentation de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales

Evolution / 2010 à périmètre constant



A périmètre courant :

Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales:

99,5 Mds€ en LFI 2011

Transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales :

73,6 Mds€ en LFI 2011

Concours de l'Etat aux collectivités locales

59,6 Mds€ en LFI 2011

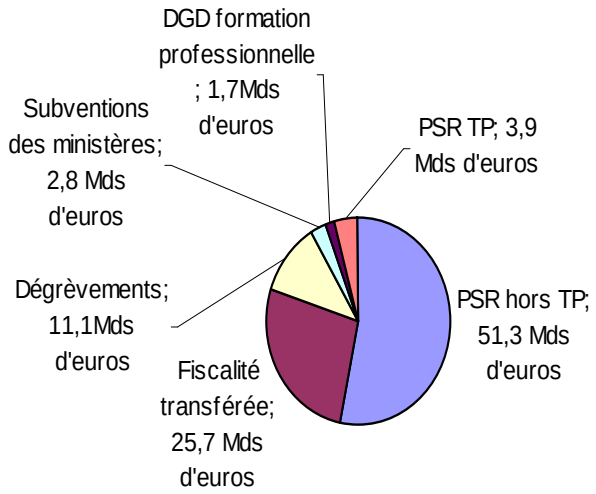
Enveloppe des concours de l'Etat hors FCTVA, Amendes et dotations TP

50,6 Mds€ en LFI 2011

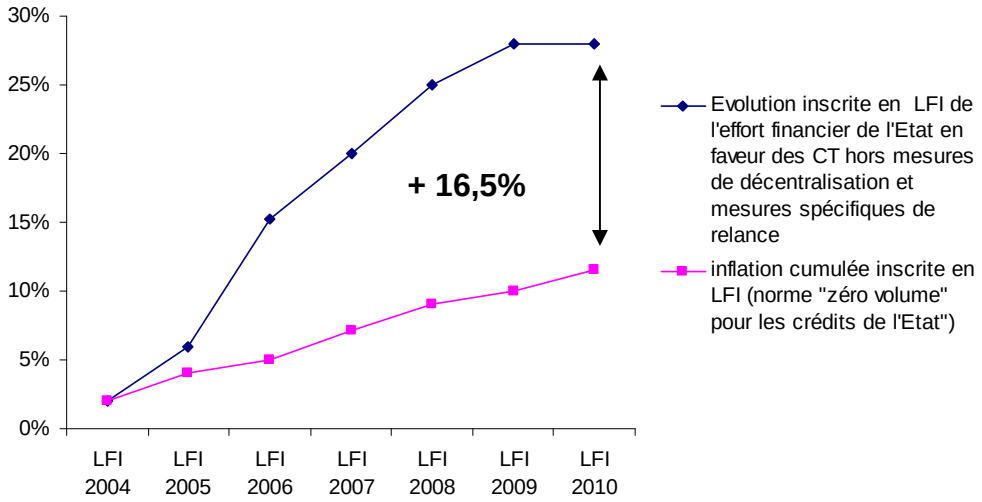
DIRECTION DU BUDGET

Les dépenses de l'Etat croissent beaucoup moins vite que ses concours aux Collectivités Territoriales

Composition de l'effort financier de l'Etat en faveur des CT en PLF 2011



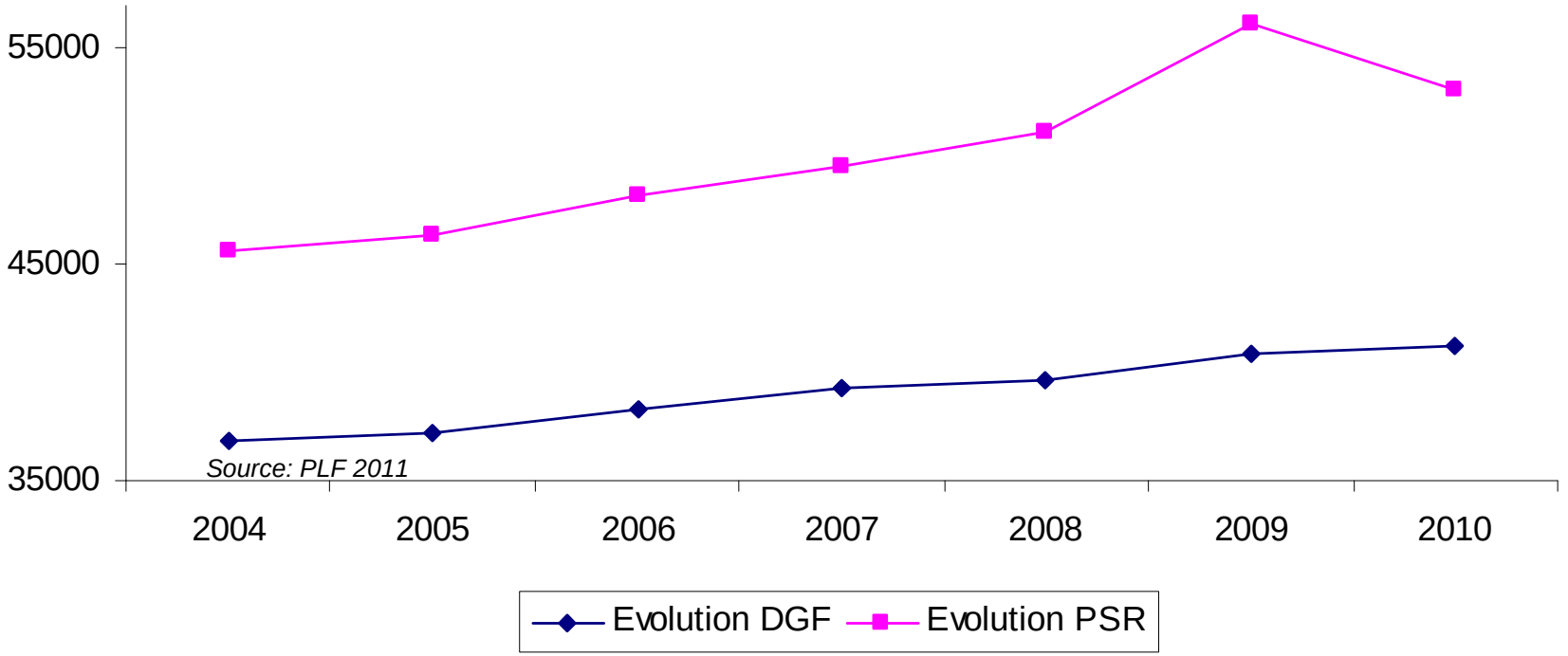
Evolution de l'effort financier de l'Etat en faveur des CT (hors mesures de décentralisation) comparée à la norme d'évolution des dépenses de l'Etat (inflation prévue en LFI) de 2003 à 2010



DIRECTION DU BUDGET

Les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ont crû continument jusqu'en 2010

Evolution de la DGF et du Prélèvement sur recettes en faveur des CT 2004-2010 (en millions d'euros)



DIRECTION DU BUDGET