

Les finances locales enjeux et perspectives

IDEHATE

13 mars 2008

Guy Gilbert

Professeur des universités

ENS Cachan

I. Contexte des finances publiques

II. Projets et annonces de réforme des finances locales

III. Un risque de disparition de l'autonomie fiscale locale ?

IV. Réformer la fiscalité pour sauver l'autonomie fiscale locale ?

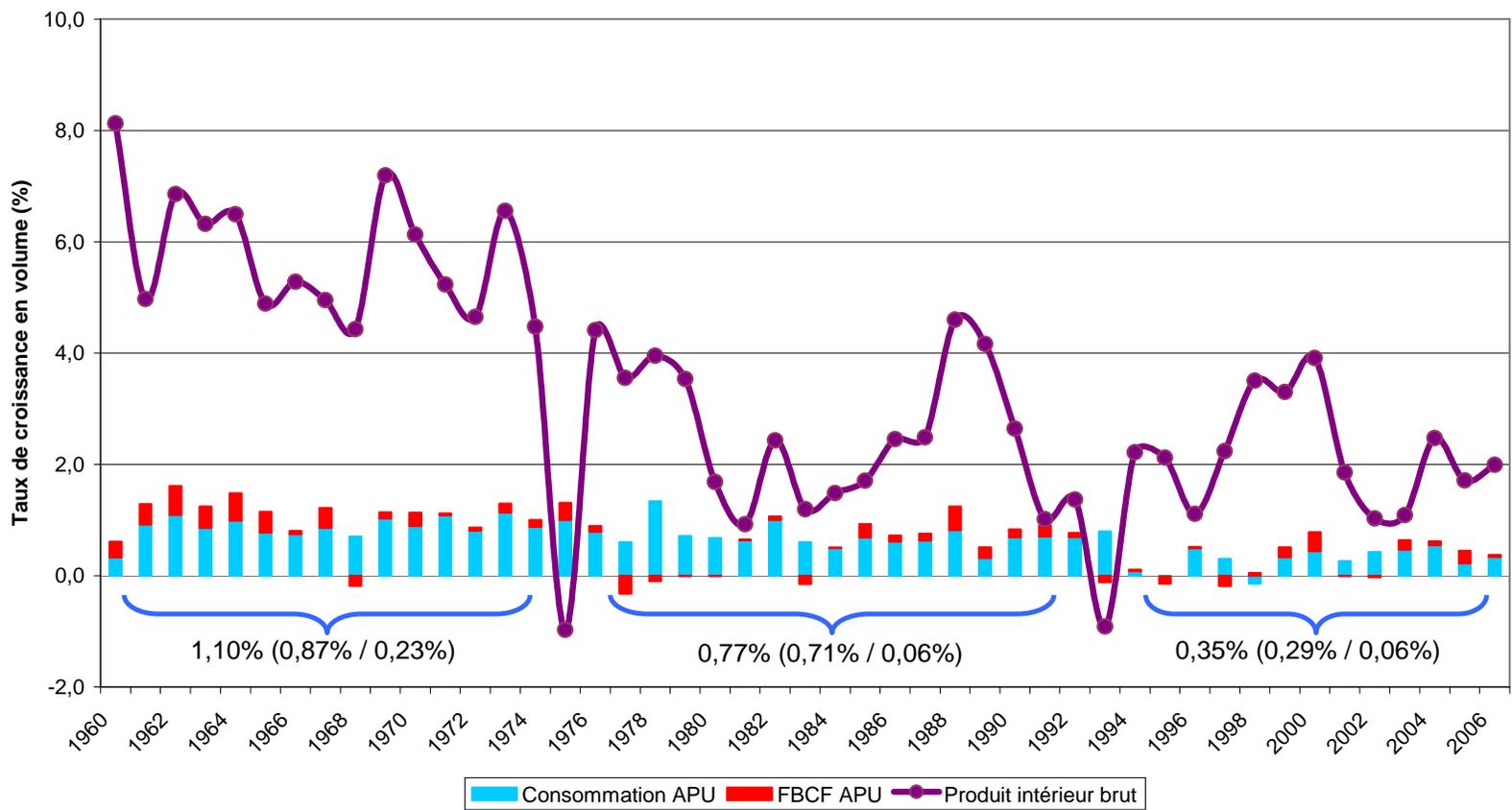
V. Maîtriser la dépense locale pour maîtriser la dette publique ?

VI. Un programme de réformes à compléter par une adaptation des structures territoriales ?

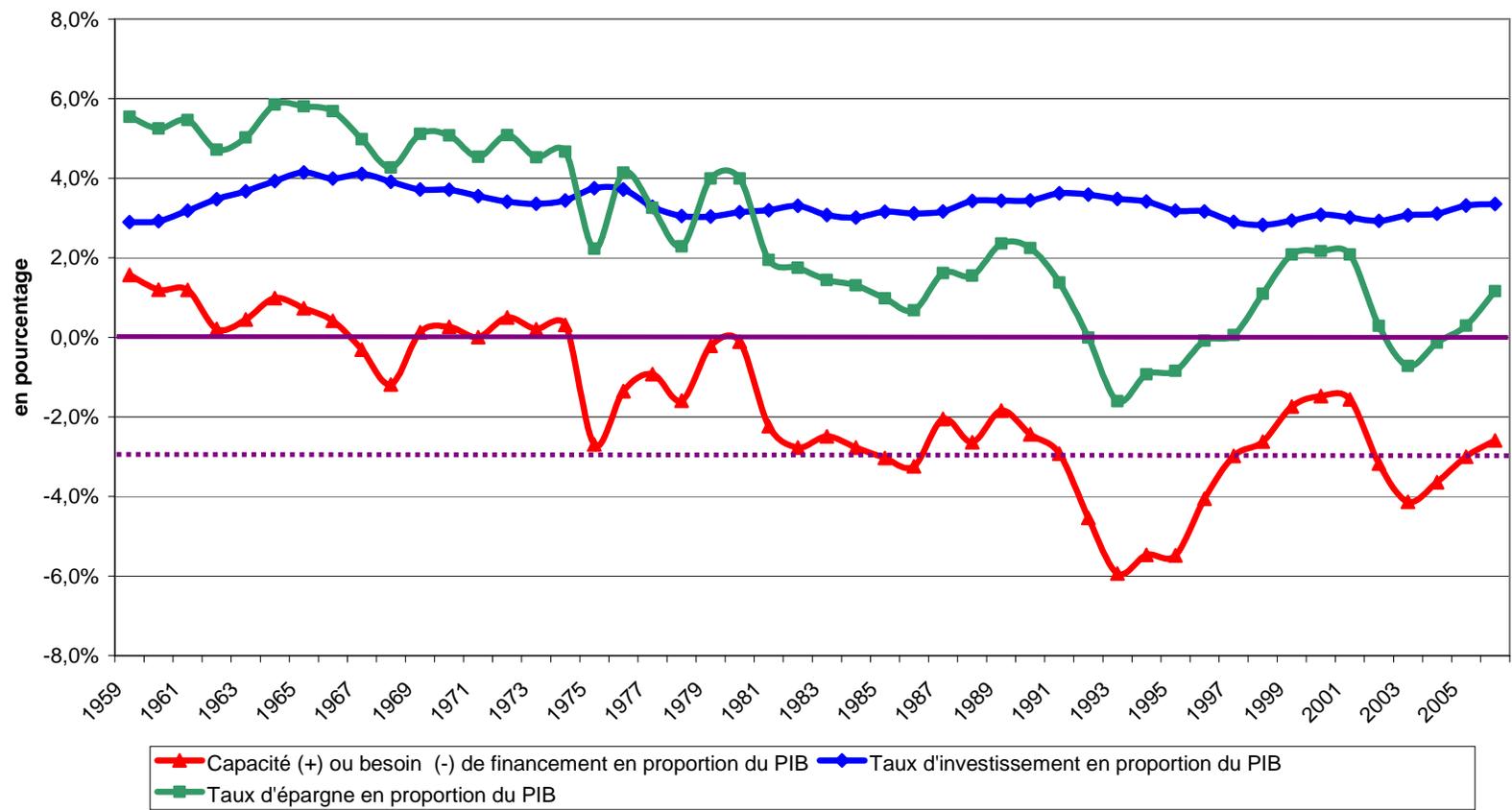
I. Contexte des finances publiques

- Diminution de la contribution publique à la croissance du PIB
- Creusement du déficit public
- Explosion de la dette
- Alourdissement du taux de prélèvement
- Stagnation de l'effort d'investissement
- Dégradation de l'épargne

**Contribution des administrations publiques à la croissance du produit intérieur brut (PIB)
(en point de croissance du PIB en volume)**



Taux d'investissement, taux d'épargne et solde de financement des administrations publiques en proportion du PIB



II. Projets et annonces de réforme des finances locales

- **Rapport Richard** « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » (MINEFI-CL du 13/12/06)
- **Rapport Valletoux** « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », Conseil économique et social, décembre 2006
- **Lettre de mission** du Président de la République à Me Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (6 août 2007)
- **Rapport du Groupe de travail** sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales présidé par Alain Lambert 11/07
- **Création de la Commission nationale des exécutifs (CNE)** octobre 2007
- **Annonce de la suppression de la TP sur les investissements (PR)** janvier 2009
- **Rapport de la Commission Balladur sur la réforme des collectivités territoriales** 5 mars 2009 et communiqué présidentiel du 5/3/09

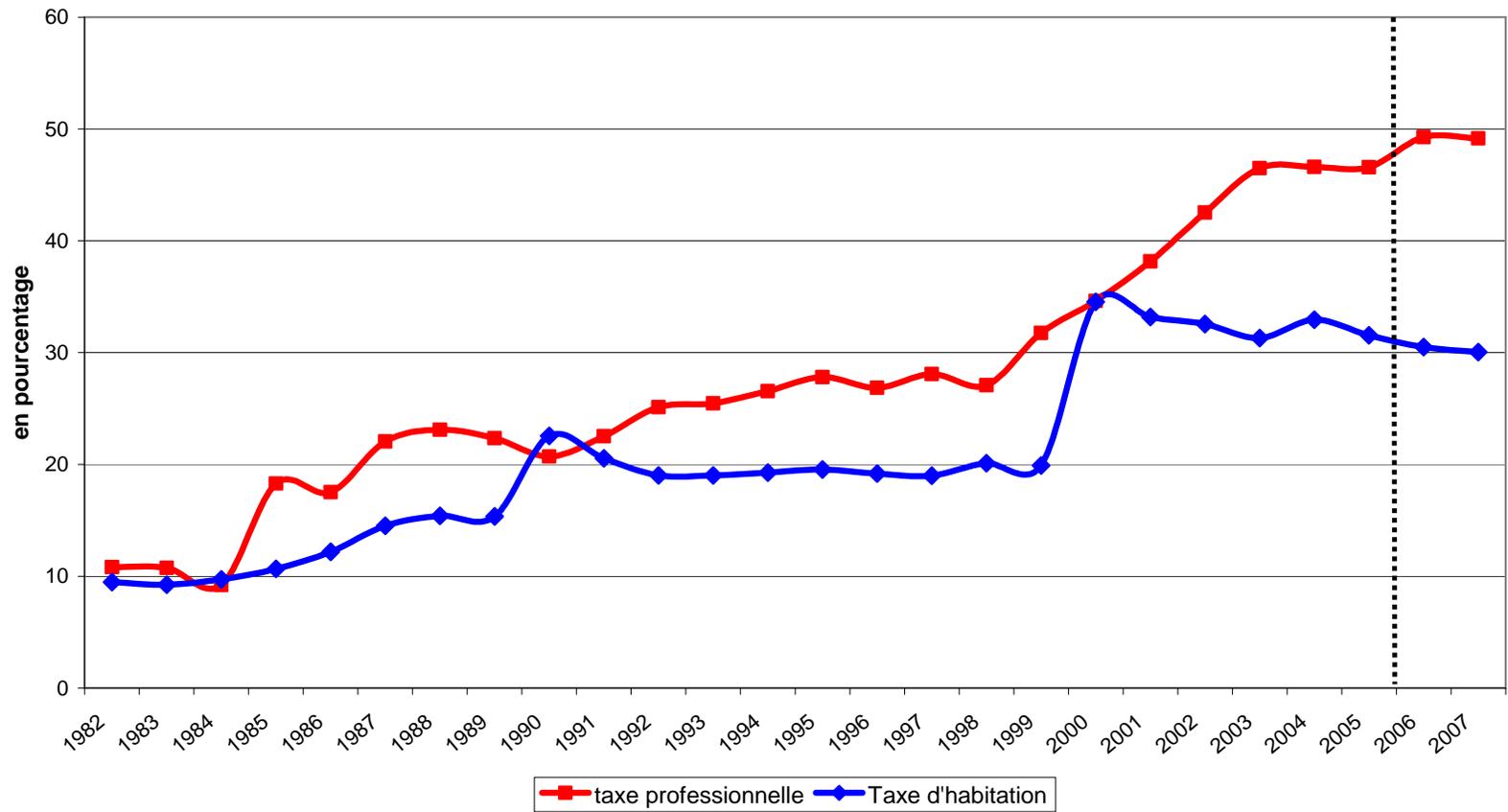
Projets et annonces de réforme des finances locales (2)

- Communiqué du PR (5/3/09)
 - Le traitement de la réforme des finances locales en loi de finances
 - la suppression de la part de taxe professionnelle pesant sur les investissements ;
 - la compensation intégrale des pertes de recettes liée à cette suppression, financée *"par des dotations budgétaires et par le transfert aux collectivités d'impôts économiques, tels que la cotisation minimale sur la valeur ajoutée ou la taxe sur les conventions d'assurance"* ;
 - le maintien d'un lien fiscal entre les territoires et les entreprises ;
 - la *"nécessité de limiter le cumul de différents pouvoirs de taux sur une même assiette d'imposition"*.
 - La réforme des finances locales sera néanmoins menée au même rythme que celle des collectivités, avec pour objectifs la *"garantie de l'autonomie financière des collectivités locales"*, une plus grande *"responsabilité dans l'évolution des dépenses"*, une réduction des *"gaspillages"* et *"l'indispensable modernisation de la fiscalité locale pour la vitalité de notre économie"*.

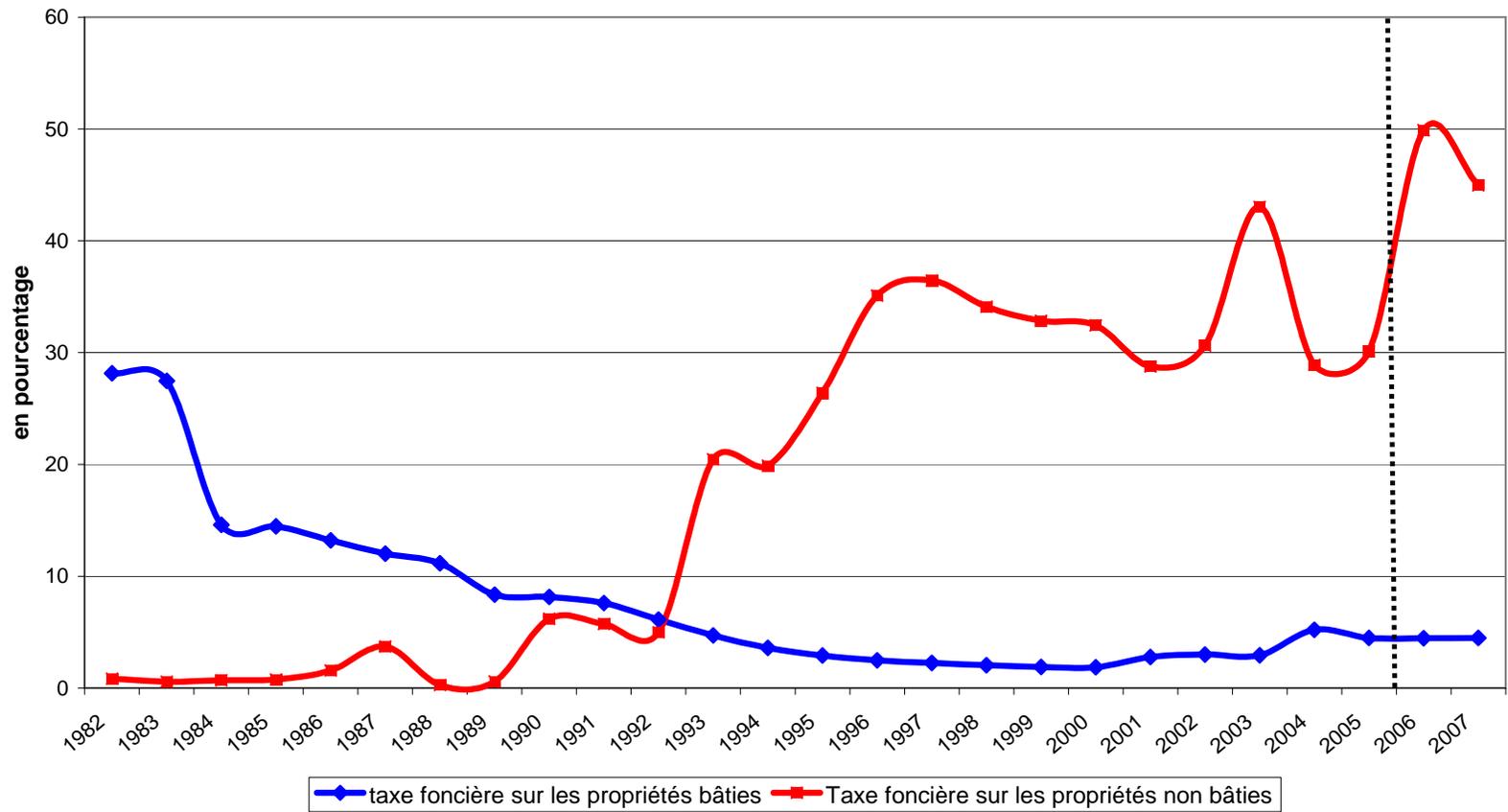
III. Un risque de disparition de l'autonomie fiscale locale ?

- La multiplication des allègements d'impôts locaux
- Une réponse palliative à l'échec des projets de réforme
- Une protection constitutionnelle fragile

Taux de prise en charge de la fiscalité directe locale par l'Etat
 (compensations d'exonérations, y compris intégrées dans la DGF, dégrèvements législatifs nets)



Taux de prise en charge de la fiscalité directe locale par l'Etat
 (compensations d'exonérations, y compris intégrées dans la DGF, dégrèvements législatifs nets)



Echec des réformes des assiettes fiscales

- Taxe professionnelle
 - rejet du projet de création d'une assiette à la valeur ajoutée en 1985
 - abandon de la création d'une assiette mixte valeur ajoutée (80%) -valeur foncière (20%) en 2005
- Taxe d'habitation
 - Abandon du projet de la création d'une taxe départementale sur le revenu en 1993
- Taxes foncières
 - refus d'incorporer dans les rôles la révision des valeurs locatives à trois reprises au cours des années quatre-vingt-dix

Conséquences de l'échec des réformes des assiettes

- Pour l'Etat
 - une **prise en charge** croissante de la fiscalité locale
- Pour les contribuables... locaux
 - via les exonérations, un allègement d'impôt
 - via les dégrèvements, un allègement et une **mutation** de la nature de l'impôt
- Pour les collectivités locales
 - le recul de l'**autonomie fiscale** et une recentralisation financière via les exonérations et désormais les dégrèvements depuis **2007**
 - via les compensations d'exonérations, la montée en puissance de la **péréquation**

Garantie d'autonomie financière

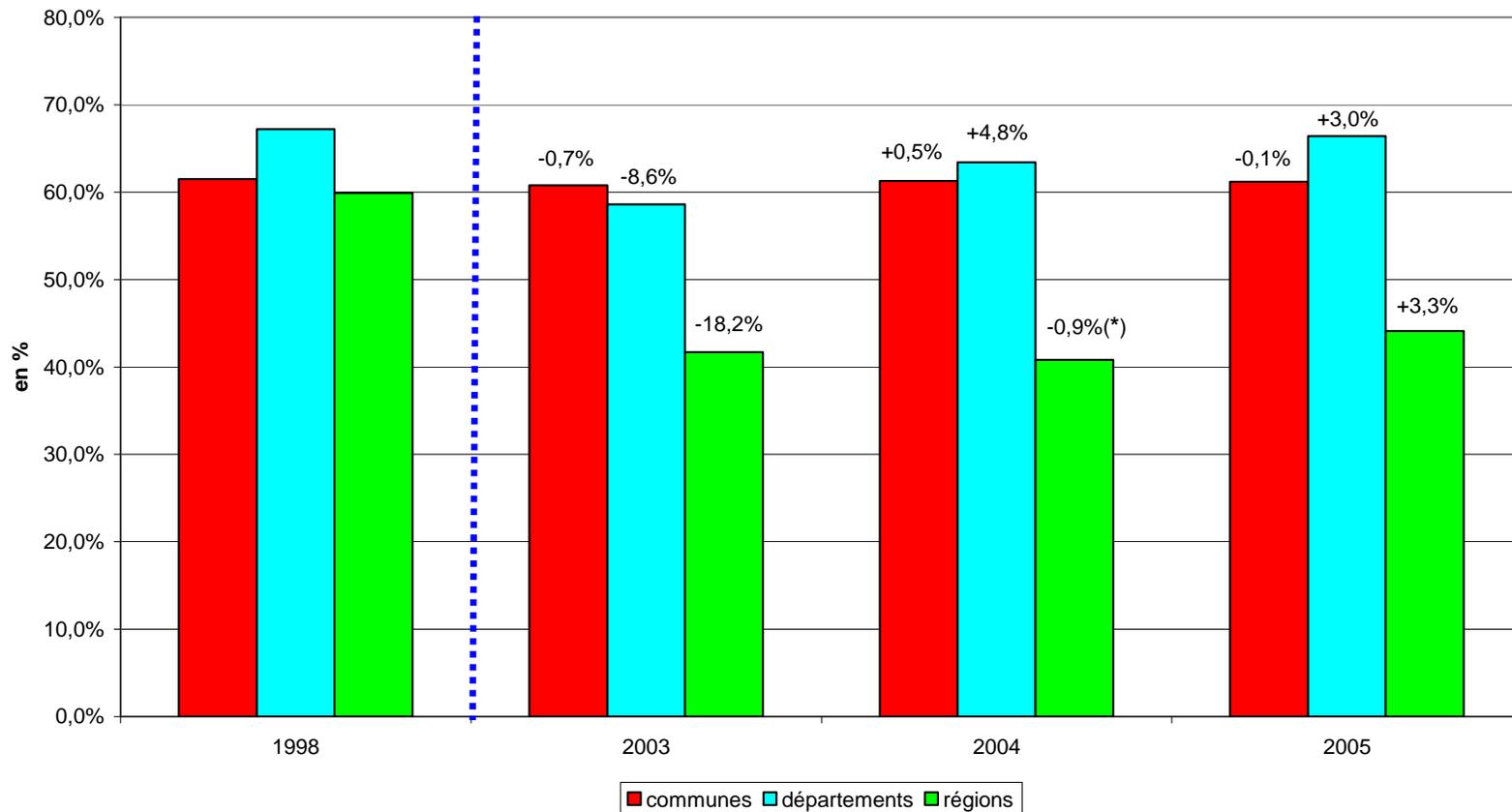
(article 72.2 de la Constitution et loi organique du 29 juillet 2004)

- Une protection constitutionnelle définie :
 - par **catégorie** (communes, départements, régions) et non par collectivité
 - en fonction d'un **ratio de ressources propres** et d'une **part déterminante** minimale fixée par référence à **2003**
 - communes 60,8 %
 - départements 58,6 %
 - régions 39,5 %
- Les ressources propres comprennent, outre les recettes tarifaires et domaniales, les **impôts de toutes natures** dont la loi autorise les collectivités territoriales :
 - à fixer l'assiette, le taux ou le tarif (**condition 1**)
 - ou dont elle détermine, par collectivité,
 - le taux (**condition 3**)
 - ou une part locale d'assiette (**condition 2**)

Sources de l'autonomie fiscale locale

- Contrôle du produit fiscal par l'assemblée locale
 - Effet taux : vote d'un taux d'imposition
 - Effet base : retour localisé d'assiette
- Que représente un impôt dont la loi « détermine, par collectivité, le taux » ?
- Un impôt sans effet taux, ni effet base propres à chaque collectivité assimilable à une dotation de l'État adossée à un impôt national particulier (cas de la TIPP des départements)

**Taux d'autonomie financière des collectivités locales
(au sens de la loi organique de 2004)**

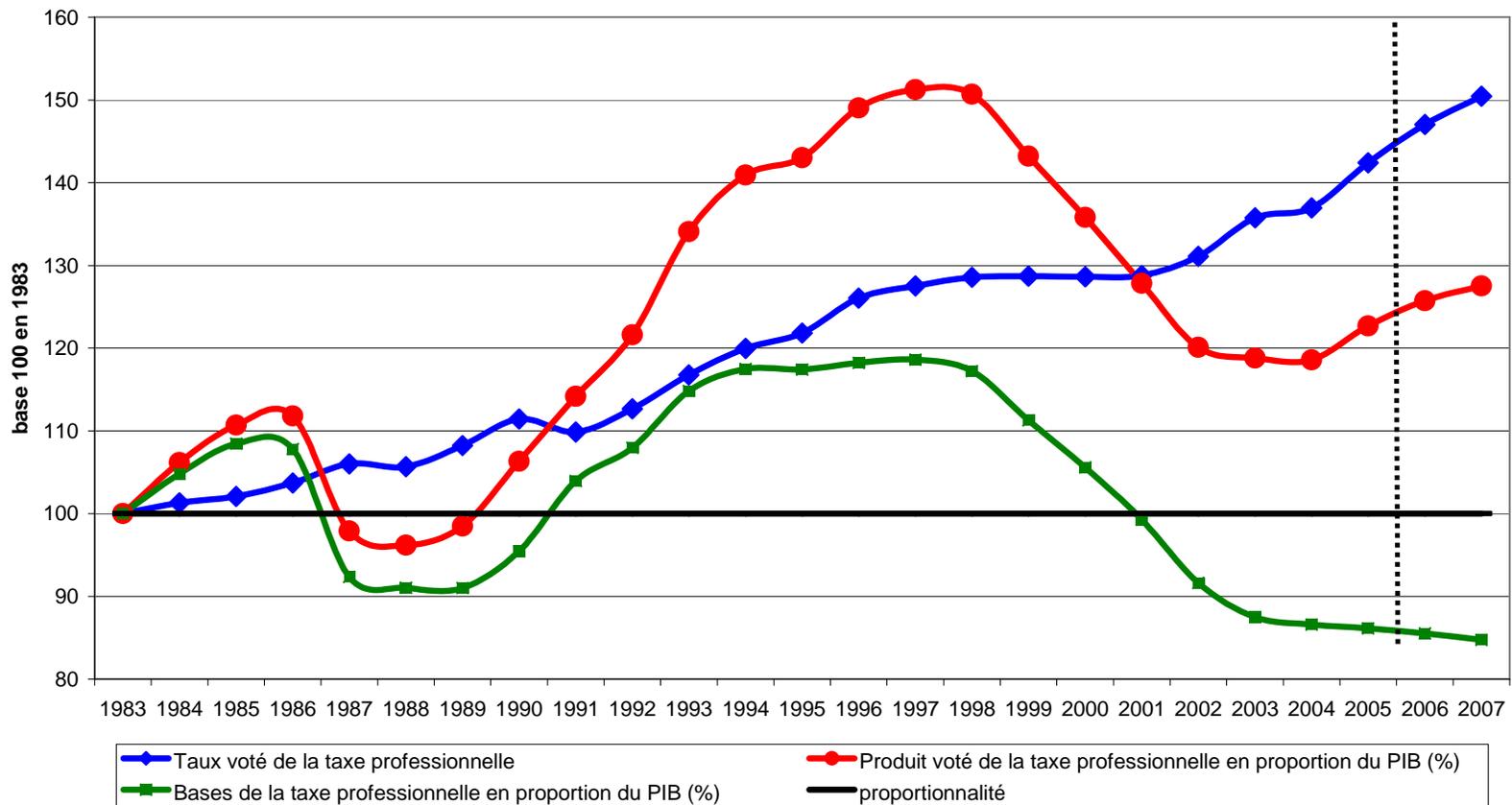


(*) mesures correctrices prises dans la loi de finances pour 2008

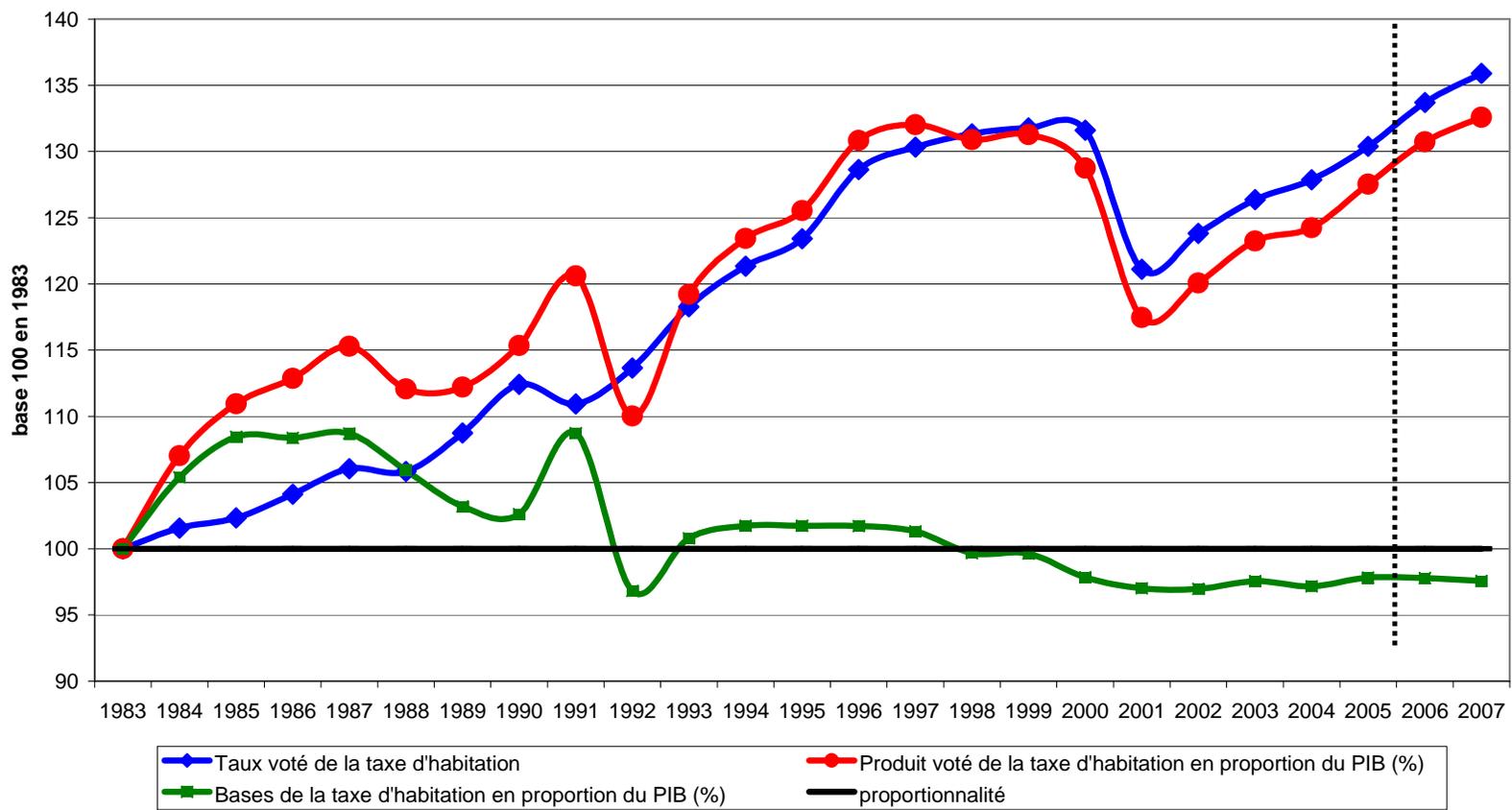
IV. Réformer la fiscalité pour sauver l'autonomie fiscale locale ?

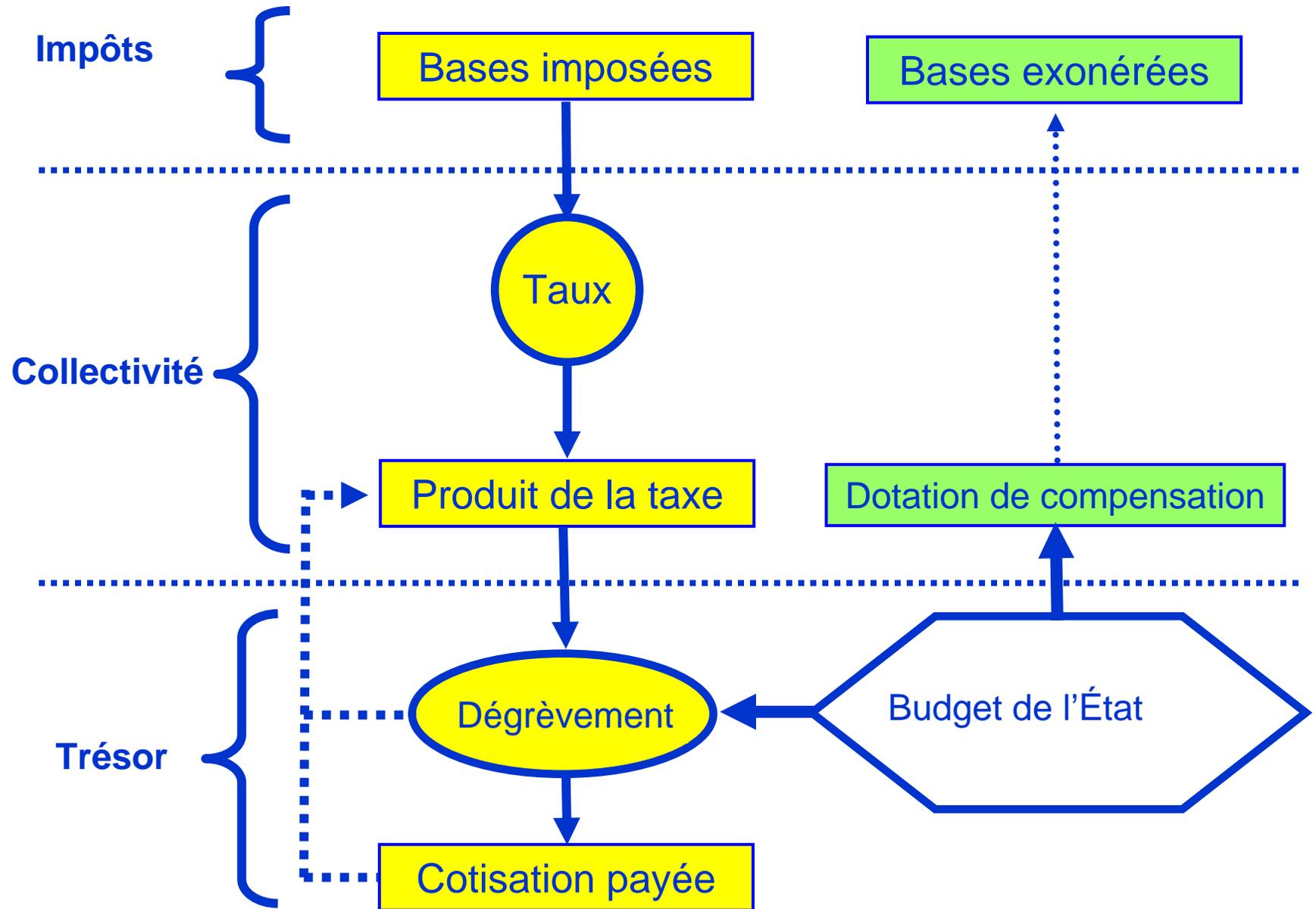
- Pourquoi faut-il réformer la fiscalité directe locale ?
- La réforme n'a-t-elle pas déjà été réalisée en partie ?
- Le Rapport Valletoux: dernière chance d'achever la réforme ?

Taxe professionnelle
taux d'imposition, produit et bases d'imposition en proportion du PIB



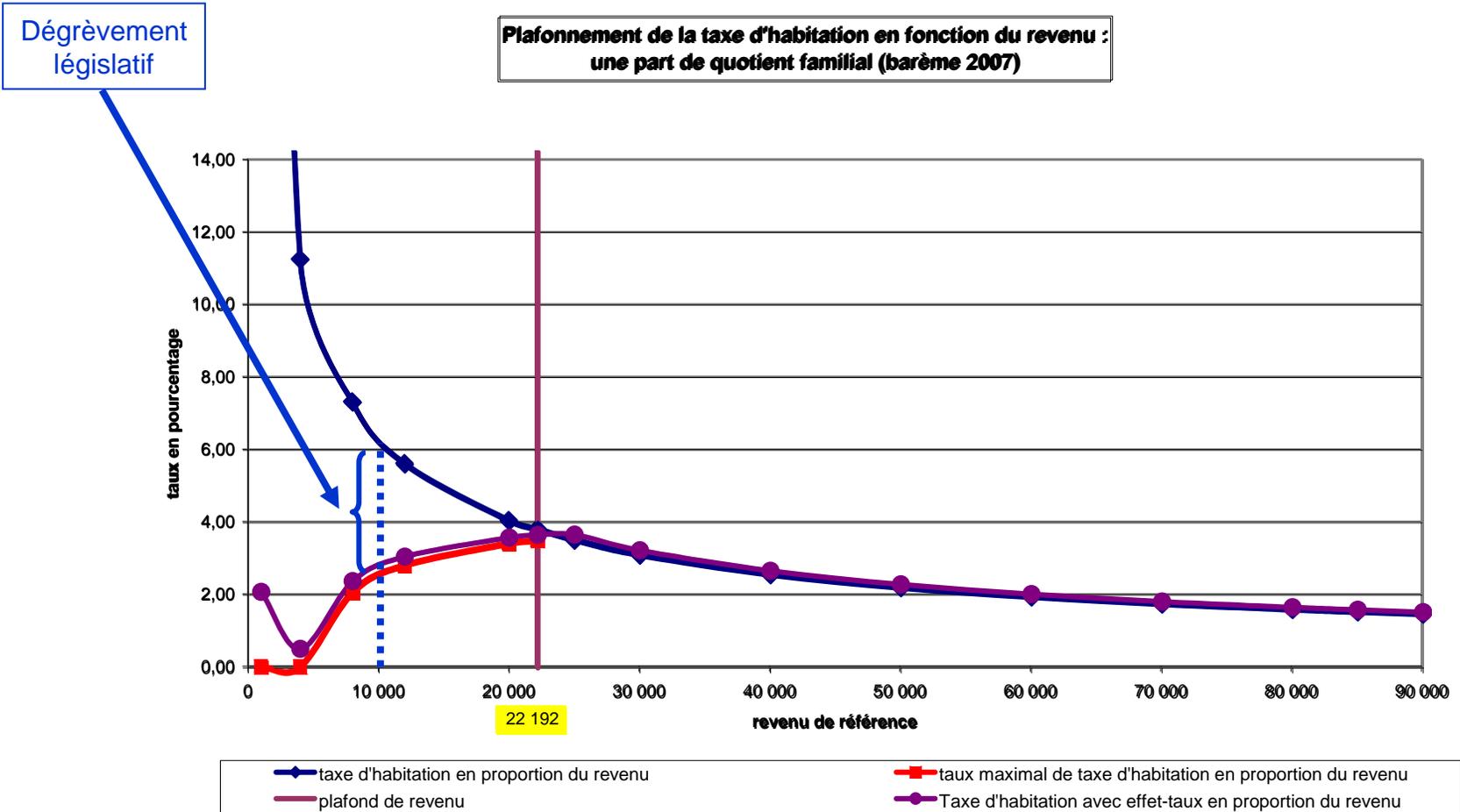
Taxe d'habitation
taux d'imposition, produit et bases d'imposition en proportion du PIB



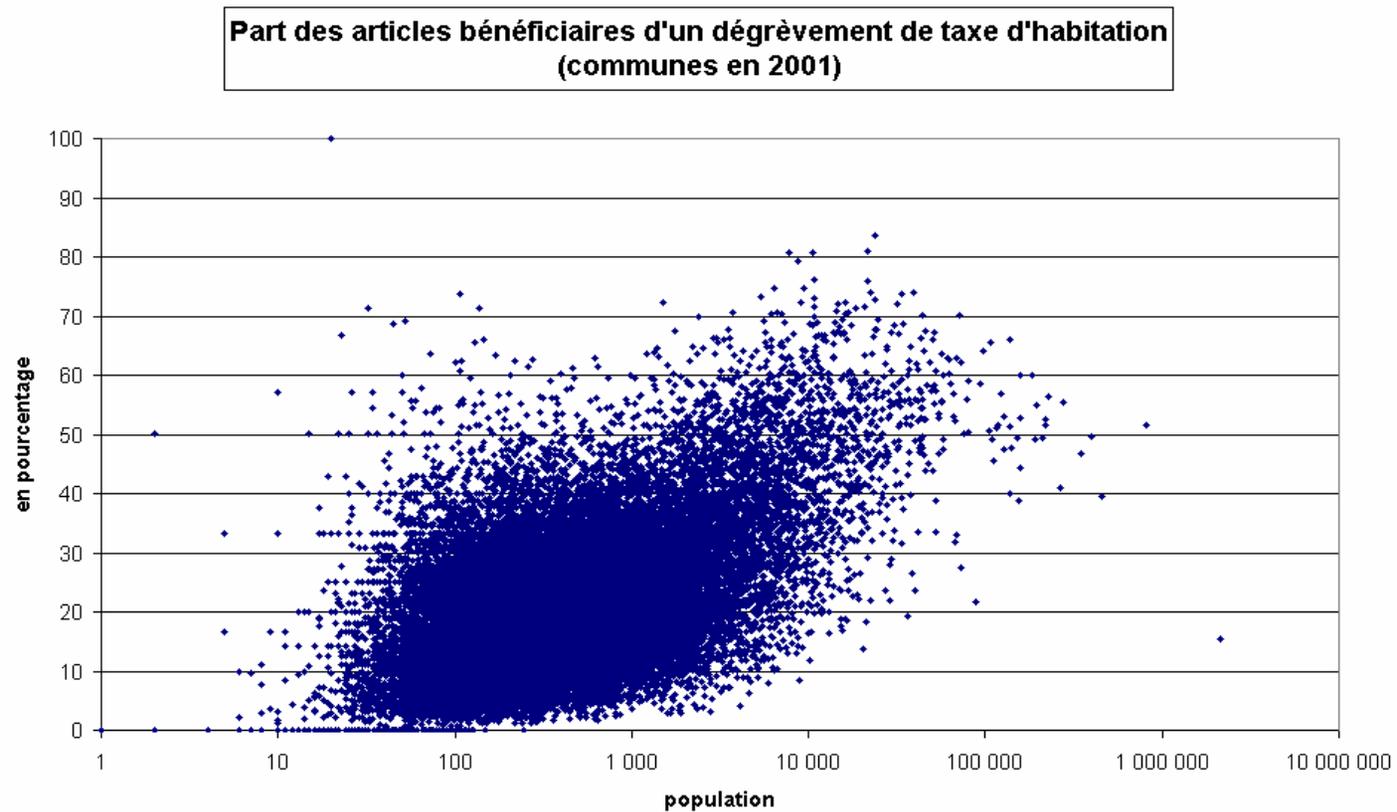


Simulation du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu

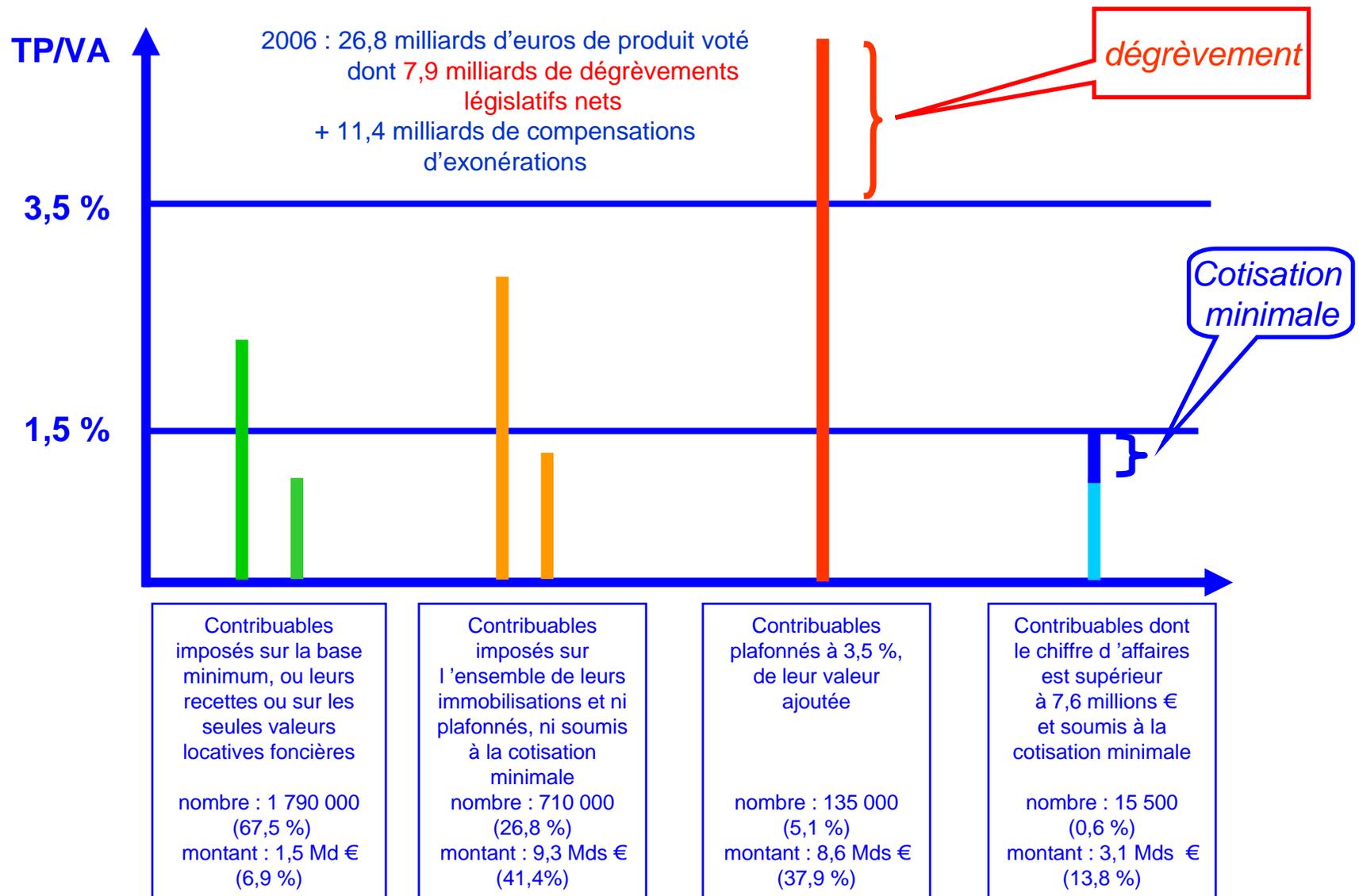
2006 : 14,2 milliards d'euros de produit voté dont 2,8 milliards de dégrèvements législatifs nets, + 2,2 milliards de compensations d'exonérations



Un régime majoritaire en zone urbaine



Diversité des régimes de la taxe professionnelle



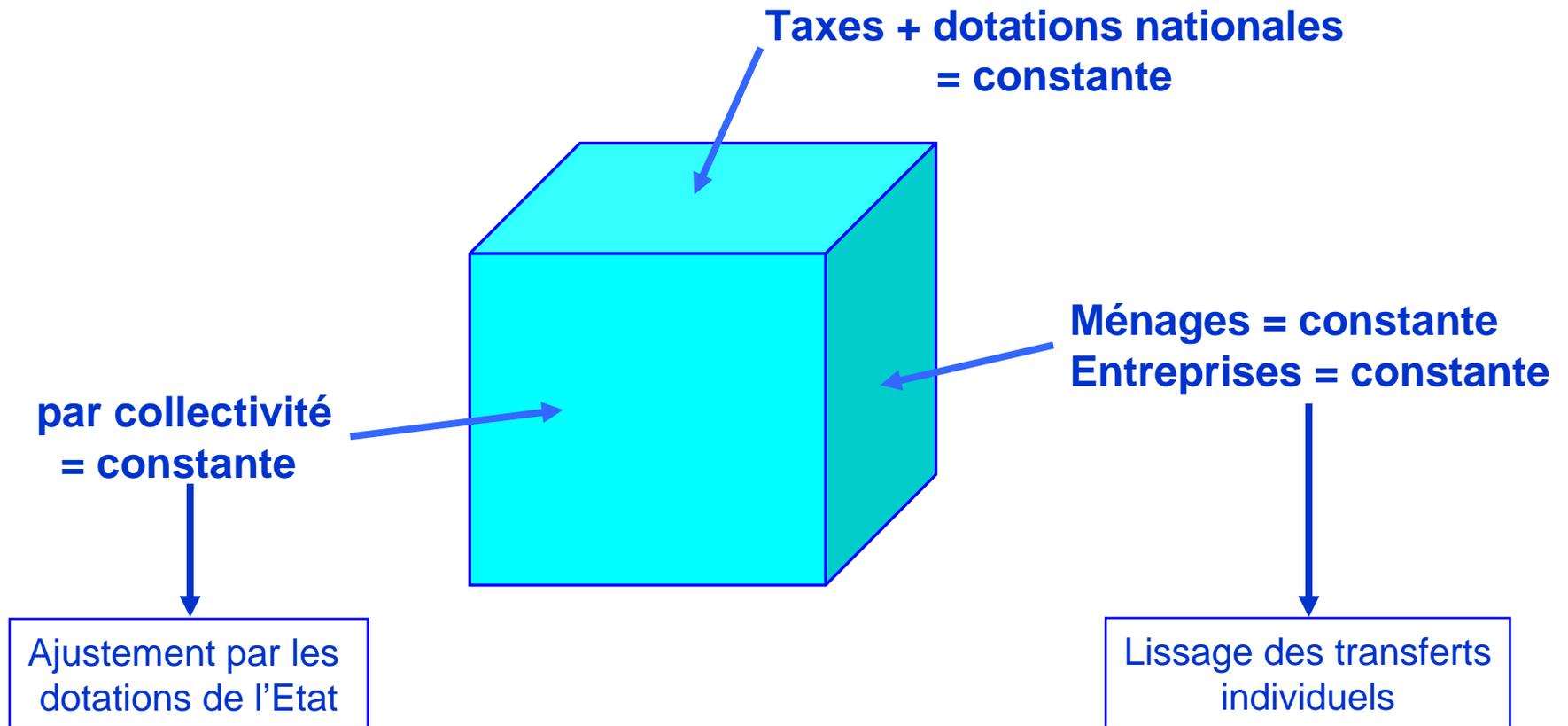
La fin de la TP? Mars 2009

- Annonce du président de la République de la suppression en 2010 de la part EBM de la TP
- Depuis, le discours politique (PM, Minefi) est à l'euphémisation (« transformation/allègement »)
- Restera la part foncière (valeur locative des terrains et immobilisations) et la cotisation minimale (1,5% de la VA de l'entreprise si CA supérieur à 7,6M€)
- Les collectivités seront compensées à 100% de la perte de recettes (dotations/ « impôt local économique »)

Quelles chances pour une réforme fiscale globale?

- La « nouvelle donne » du rapport Valletoux
- **La stratégie**
 - une redistribution générale des impôts locaux et des dotations nationales
 - une réaffectation globale du portefeuille fiscal et des dotations
 - et non une réforme ponctuelle taxe par taxe
- **Les objectifs**
 - spécialiser l'impôt par collectivité locale
 - diversifier le portefeuille fiscal de chaque collectivité
 - supprimer les dégrèvements

Les contraintes de la « nouvelle donne »



Les propositions fiscales du rapport Balladur

- Pas de réforme fiscale d'ensemble
 - Peut on réformer la TP sans refonte de l'ensemble du système fiscal local?
- Aucun lien avec la question territoriale
 - Où localiser l'imposition locale des entreprises ?
 - Taxe foncière élargie au FB-E ?
 - si communes, éclatement des intercommunalités
 - Si intercommunalités, éclatement des communes
 - Taxe autonome sur la VA ? (intercommunalités? Départements? Régions?)

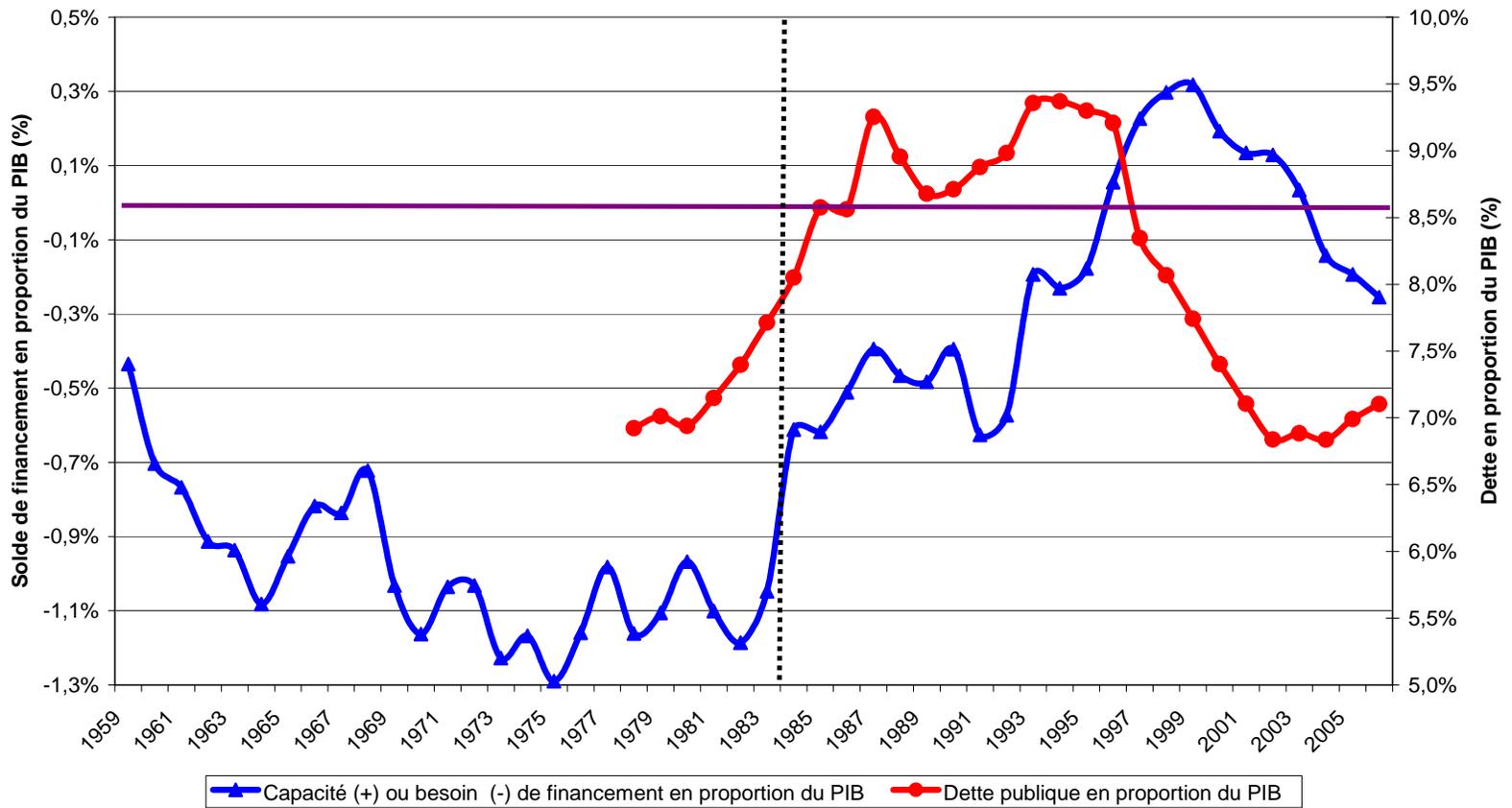
La réforme des impôts locaux est-elle possible sans une « maîtrise des dépenses » ?

- Pas d'arrêt de la dégradation de la fiscalité locale sans adoption d'assiettes
 - revenu
 - ou valeur ajoutée
- Pas de réforme sans modération des effets-taux, donc sans réduction du différentiel de croissance
 - entre les capacités contributives des redevables
 - et les impôts votés par les collectivités locales
- Contrainte d'équilibre budgétaire oblige,
 - pas de fléchissement de la progression du produit fiscal d'ajustement
 - sans inflexion parallèle de la trajectoire des dépenses

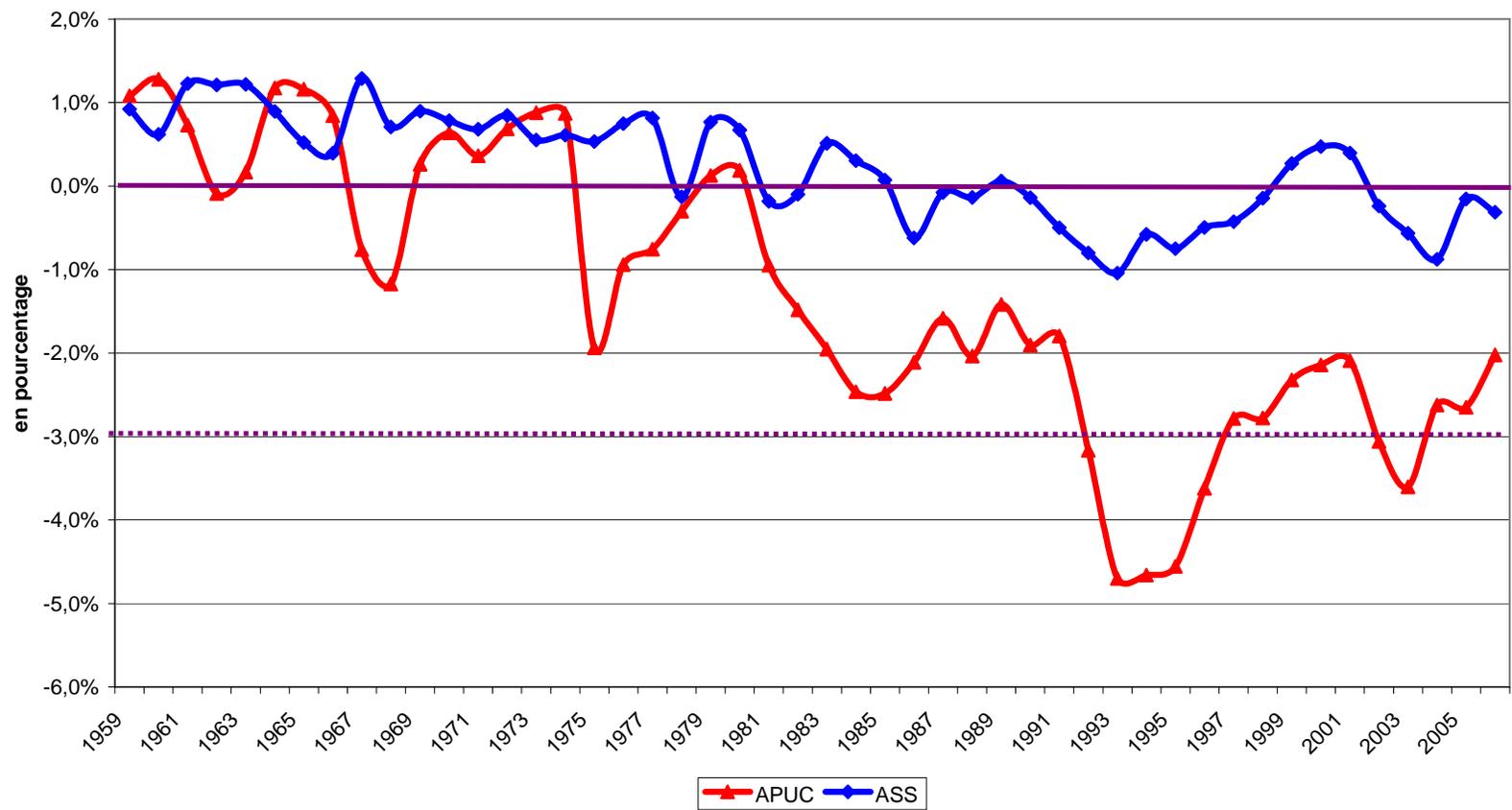
V. Maîtriser la dépense locale pour maîtriser la dette publique ?

- Les collectivités locales contribuent-elles à creuser le déficit public ?
- De nouvelles relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ?
- Un nouveau management de la dépense publique locale ?

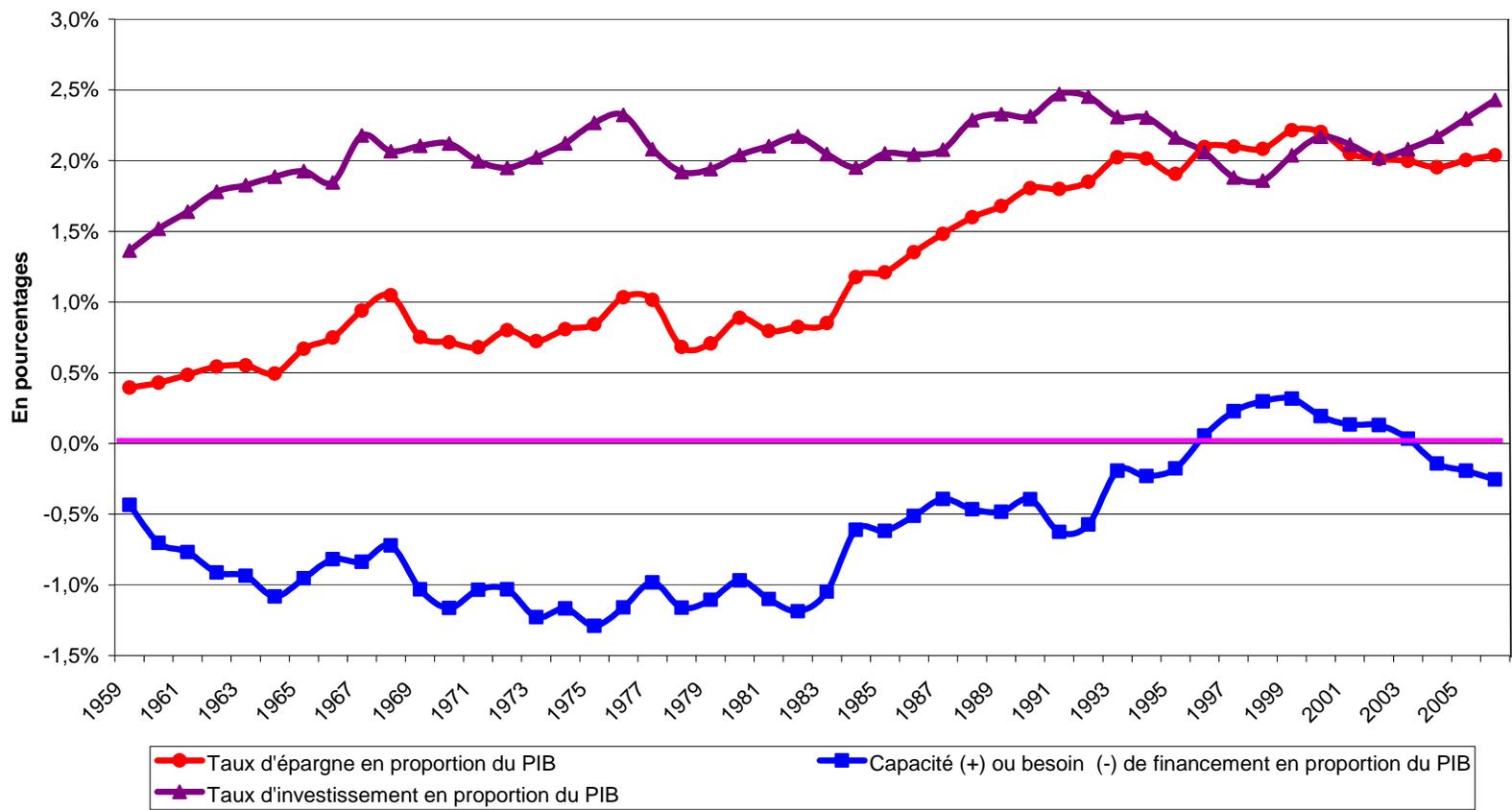
**Dette et solde de financement des administrations publiques locales
en proportion du PIB**



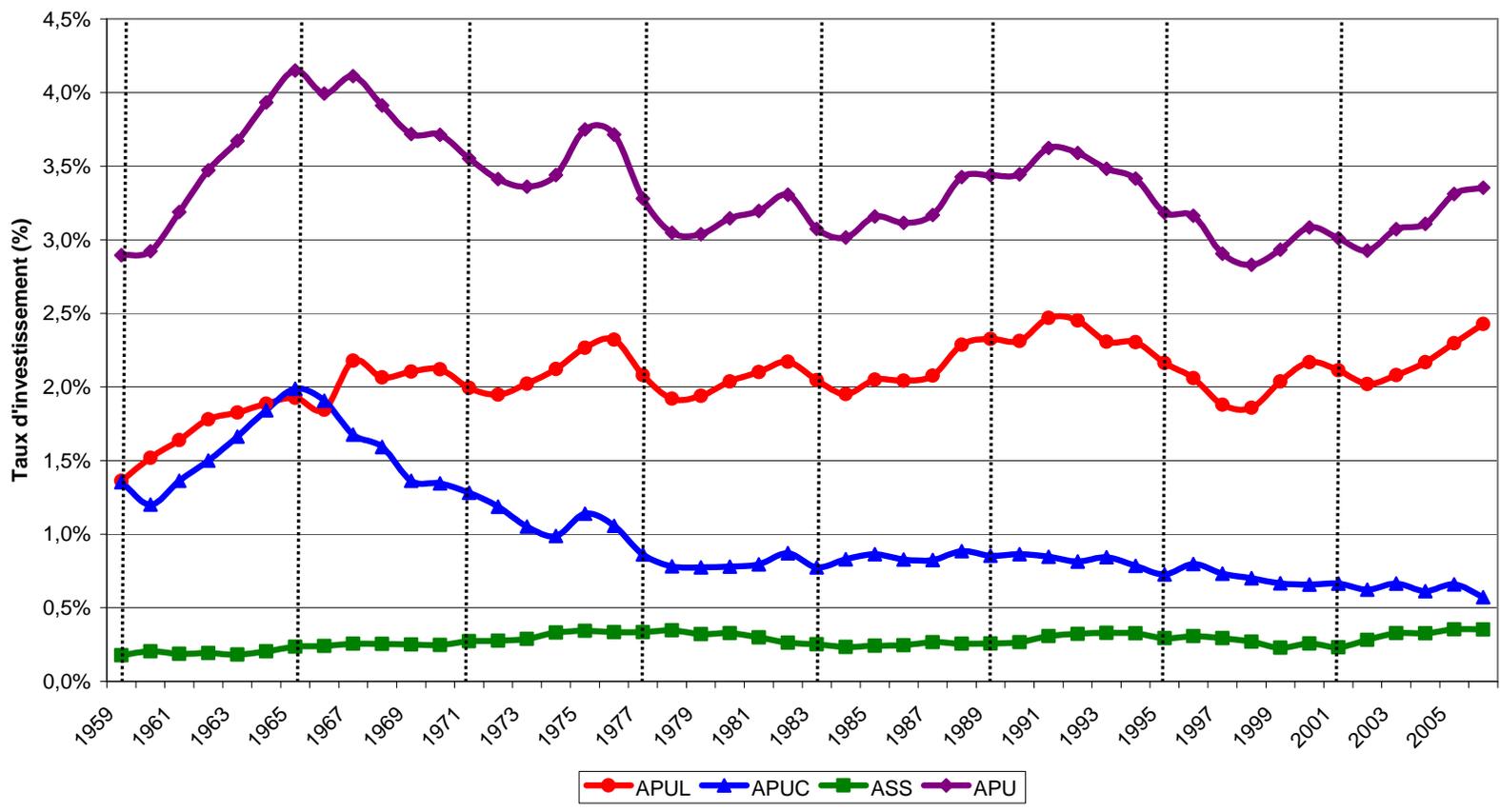
Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques centrales et sociales en proportion du PIB



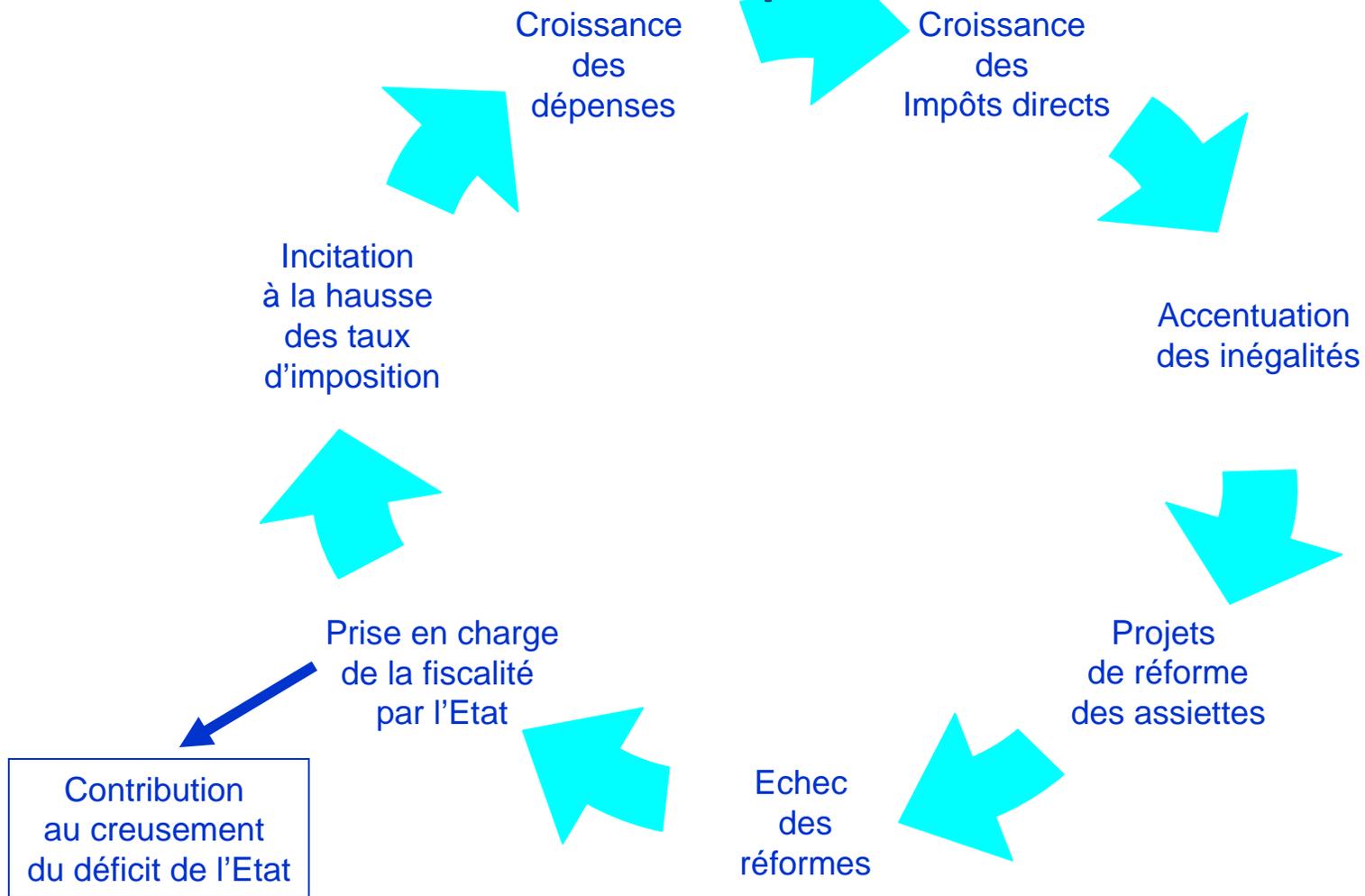
Taux d'investissement et taux d'épargne des administrations publiques locales en proportion du PIB



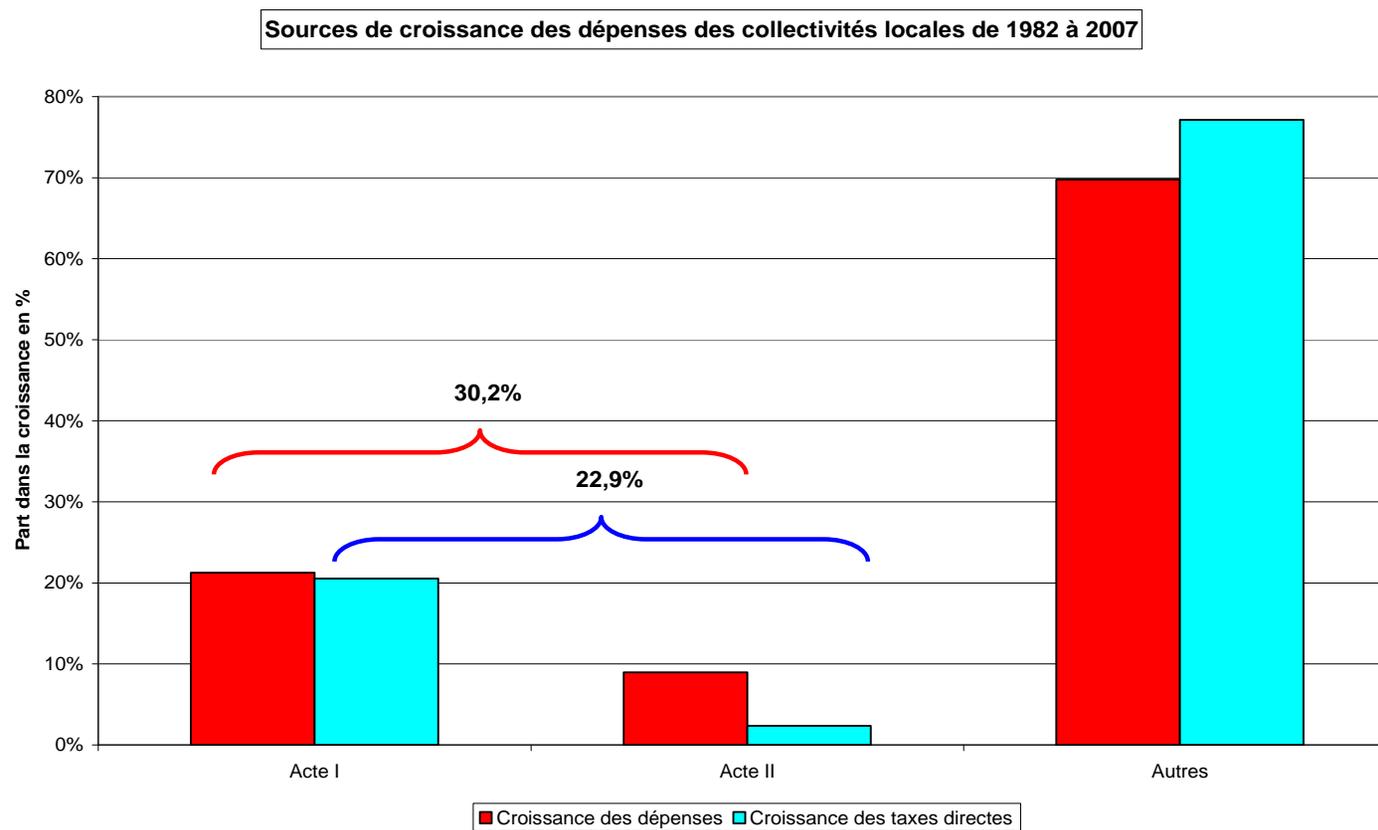
Taux d'investissement des administrations publiques en proportion du PIB



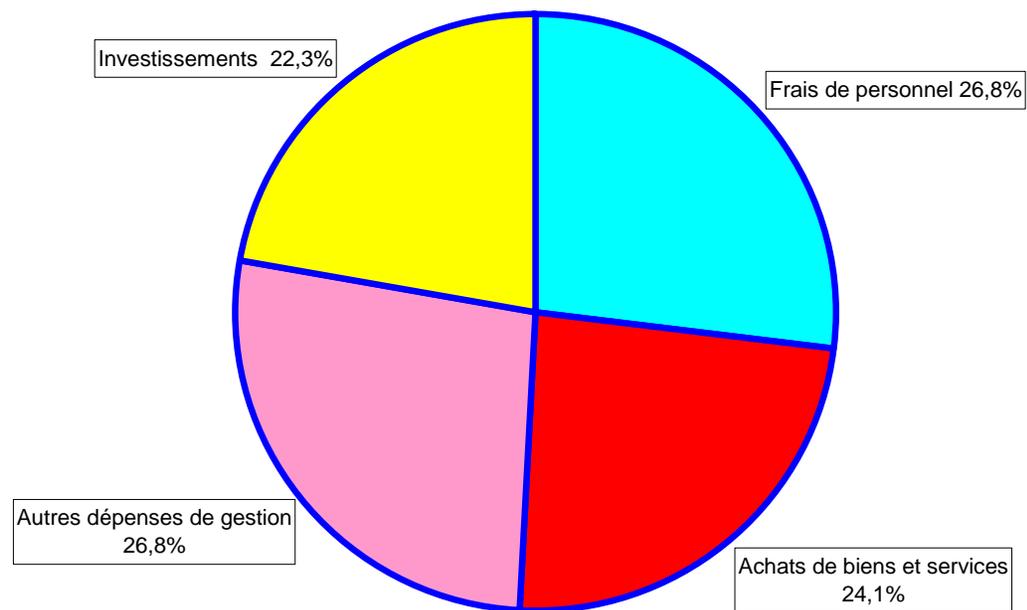
L'Etat porteur d'un « déficit local masqué » ?



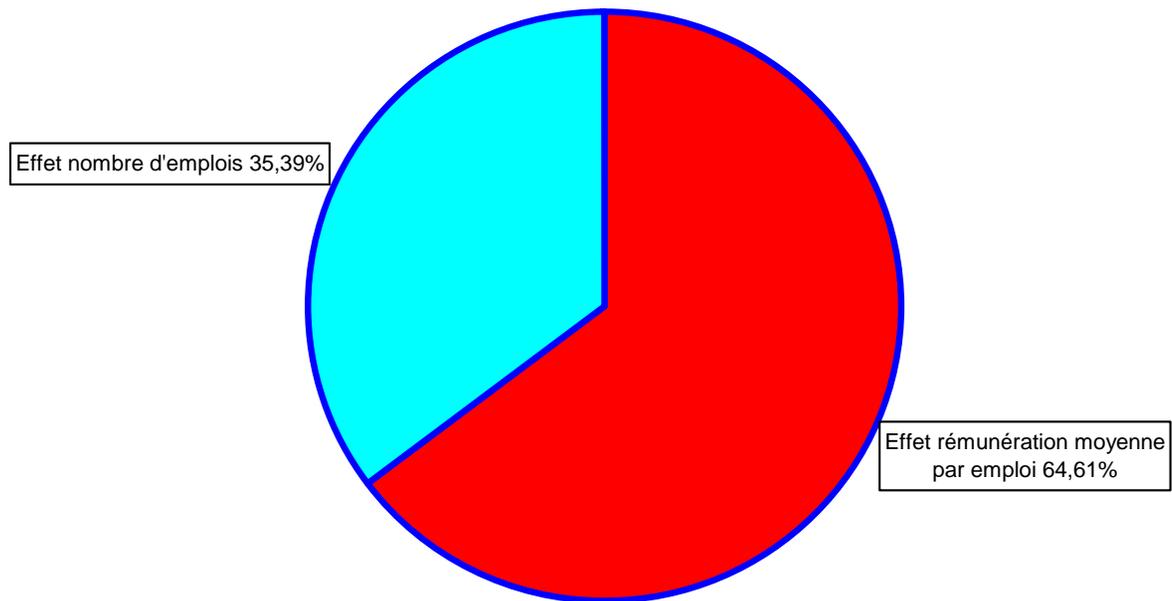
Sources de croissance des dépenses et des impôts directs locaux de 1982 à 2007



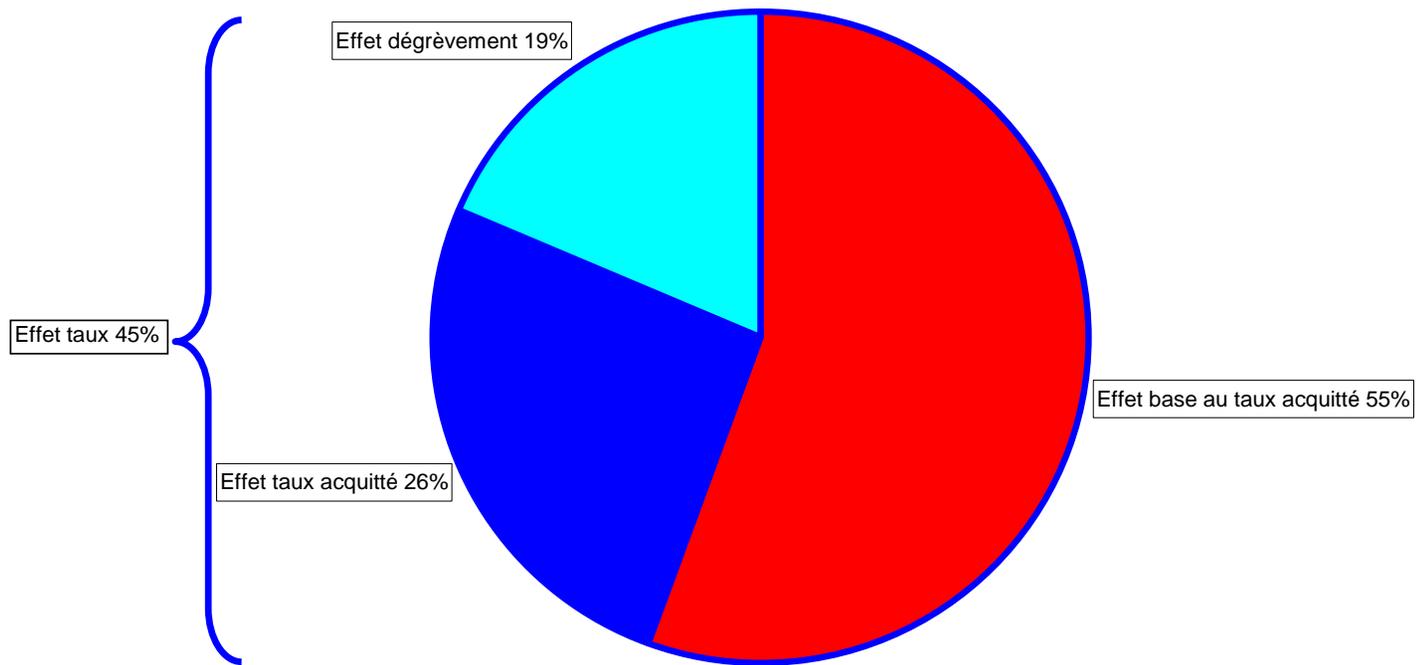
Origine de la croissance des dépenses des collectivités locales de 1982 à 2007



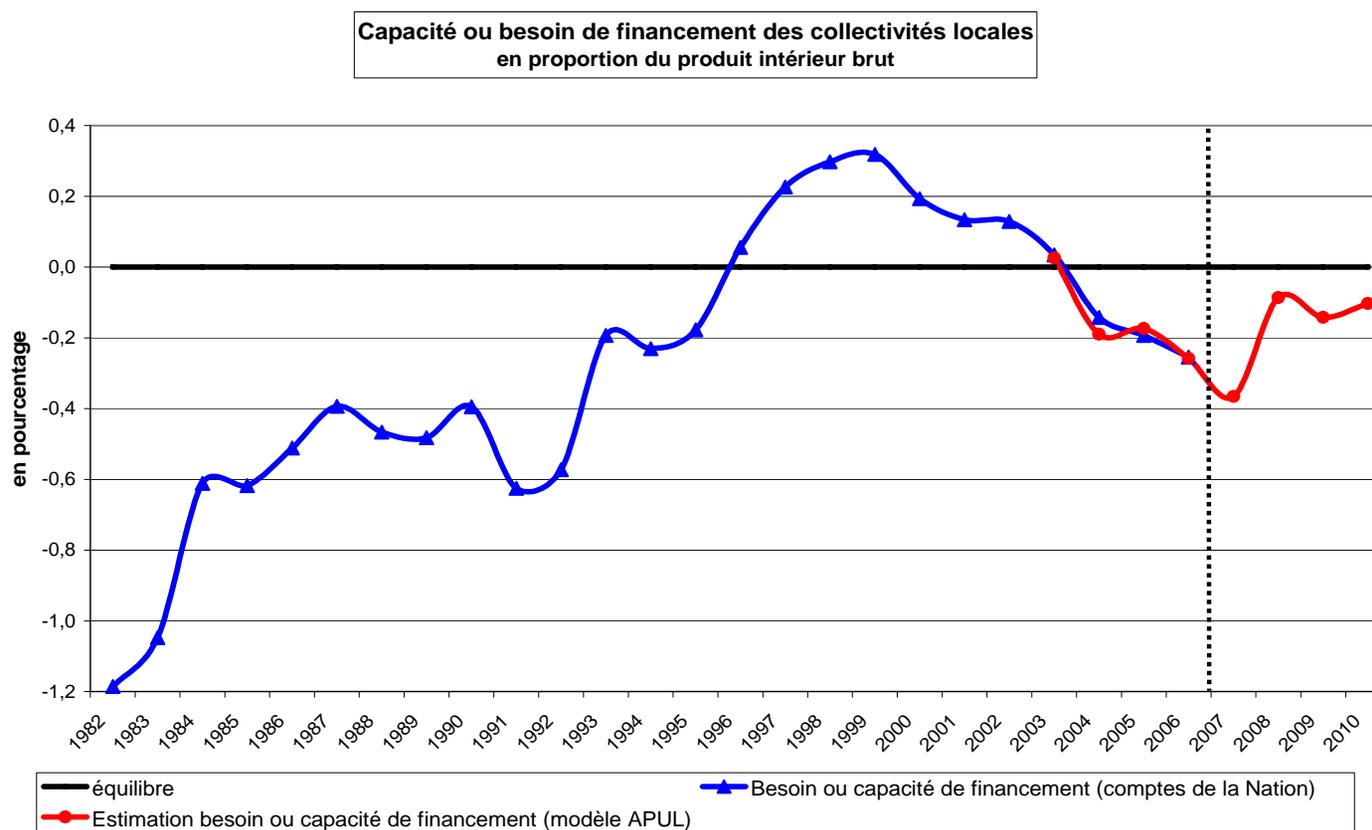
Origine de la croissance des frais de personnel de 1996 à 2005



Origine de la croissance des impôts directs des collectivités locales de 1983 à 2007



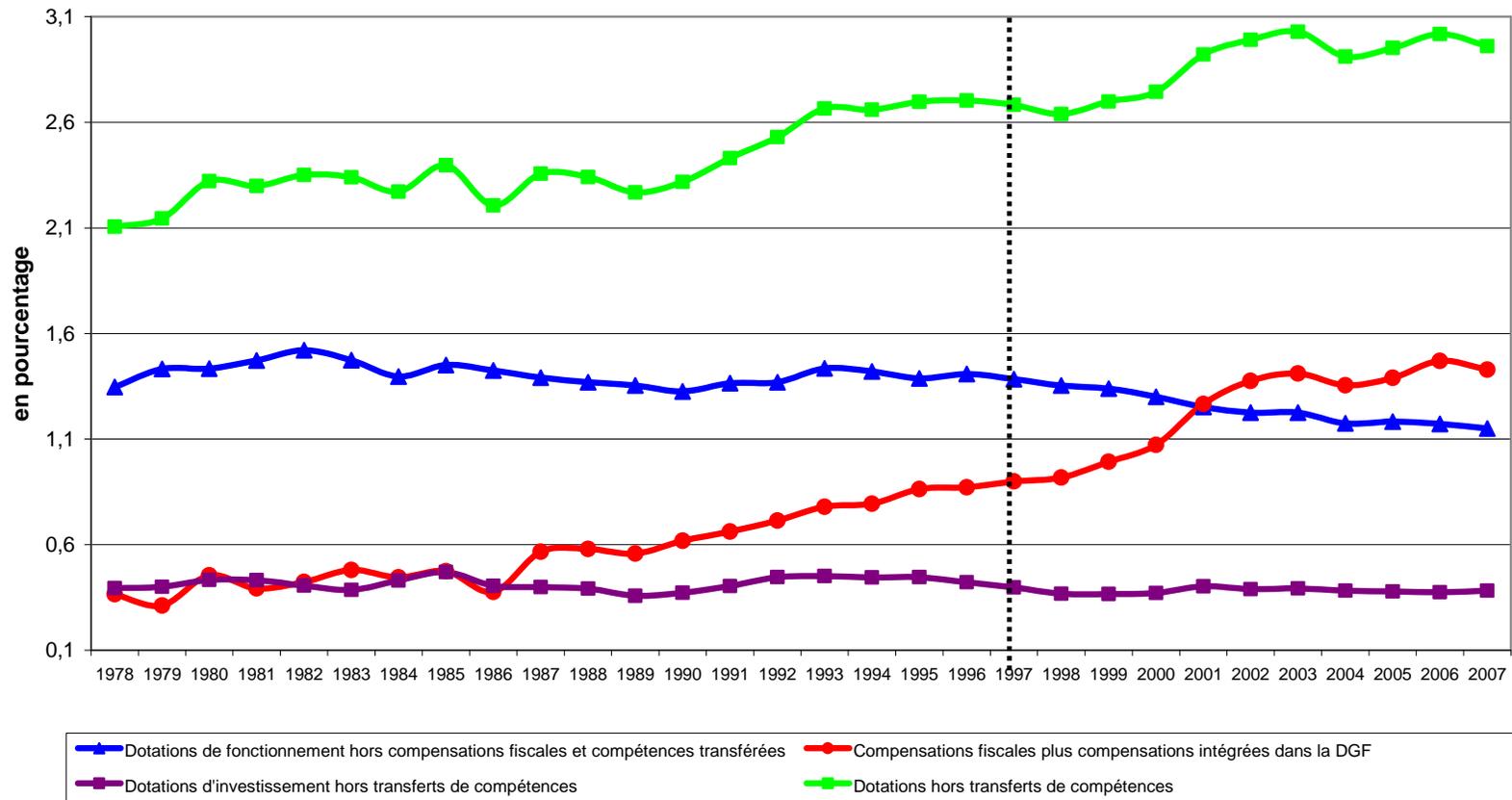
Prévision du besoin de financement des administrations publiques locales



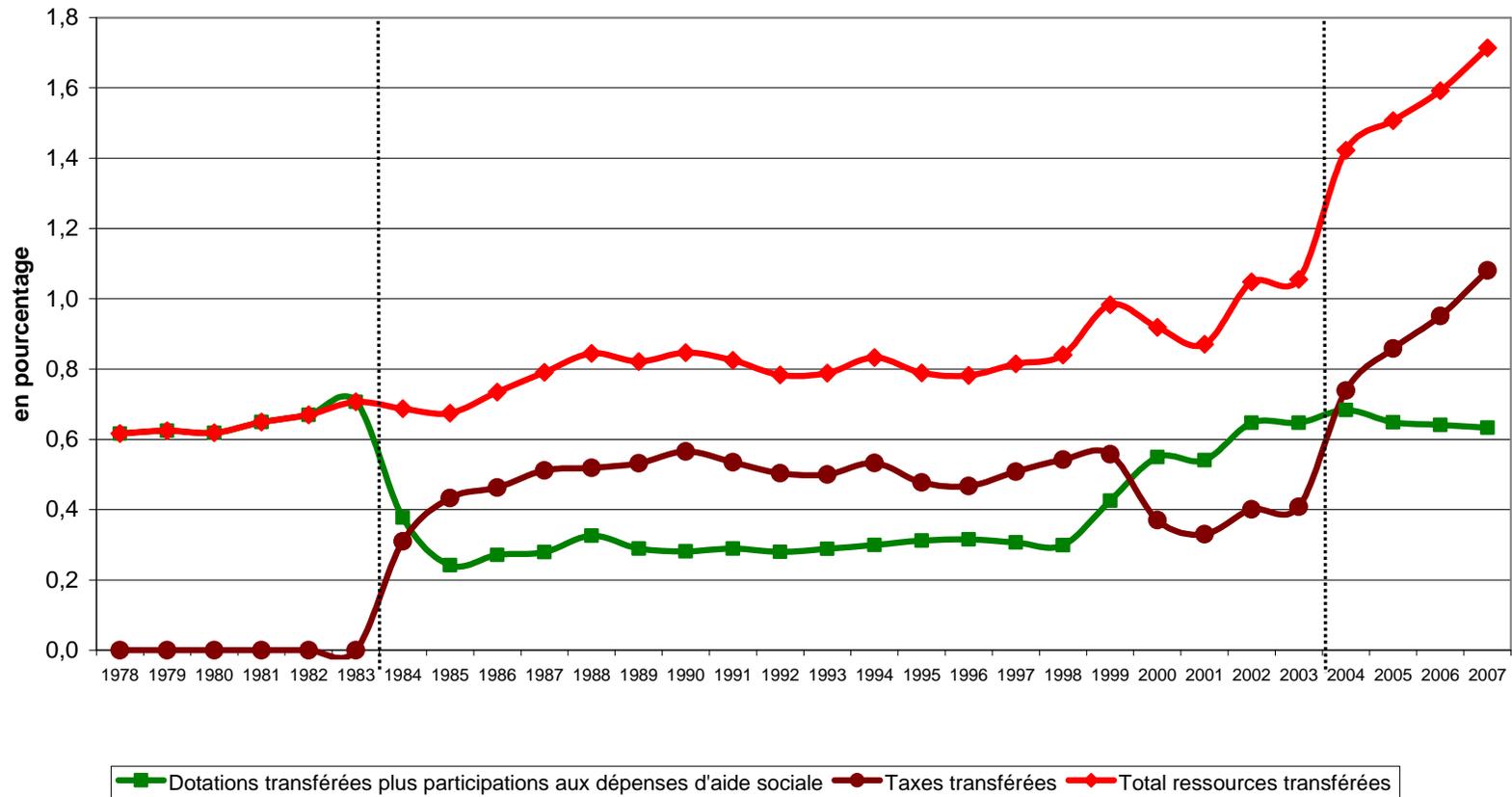
Refonder les relations (financières) entre l'État et les collectivités locales?

- Réforme du contrat de croissance et de solidarité (loi de finances 2008 et 2009)
- Une nouvelle gouvernance financière des transferts entre l'État et les collectivités locales (rapport Richard)

**Concours de l'Etat aux collectivités locales hors compensations des compétences transférées
en proportion du produit intérieur brut**



Ressources transférées par l'Etat aux collectivités locales
en proportion du produit intérieur brut



Contrat de croissance et de solidarité

- Concours aux collectivités locales (68 milliards d'€ en 2007) répartis en
 - Concours sous enveloppe (46 milliards, dont la DGF 40 milliards)
 - Concours hors enveloppe (22 milliards, dont dégrèvements 10,8 milliards)
- Contrat de croissance et de solidarité (concours sous enveloppe)
 - une indexation de l'enveloppe sur un index macroéconomique prévisionnel (prix + 1/3 PIB en volume), non révisé (2,54 % en 2007)
 - ajustements internes par « DCTP-fusible » (-2,9 milliards d'euros en 2007)

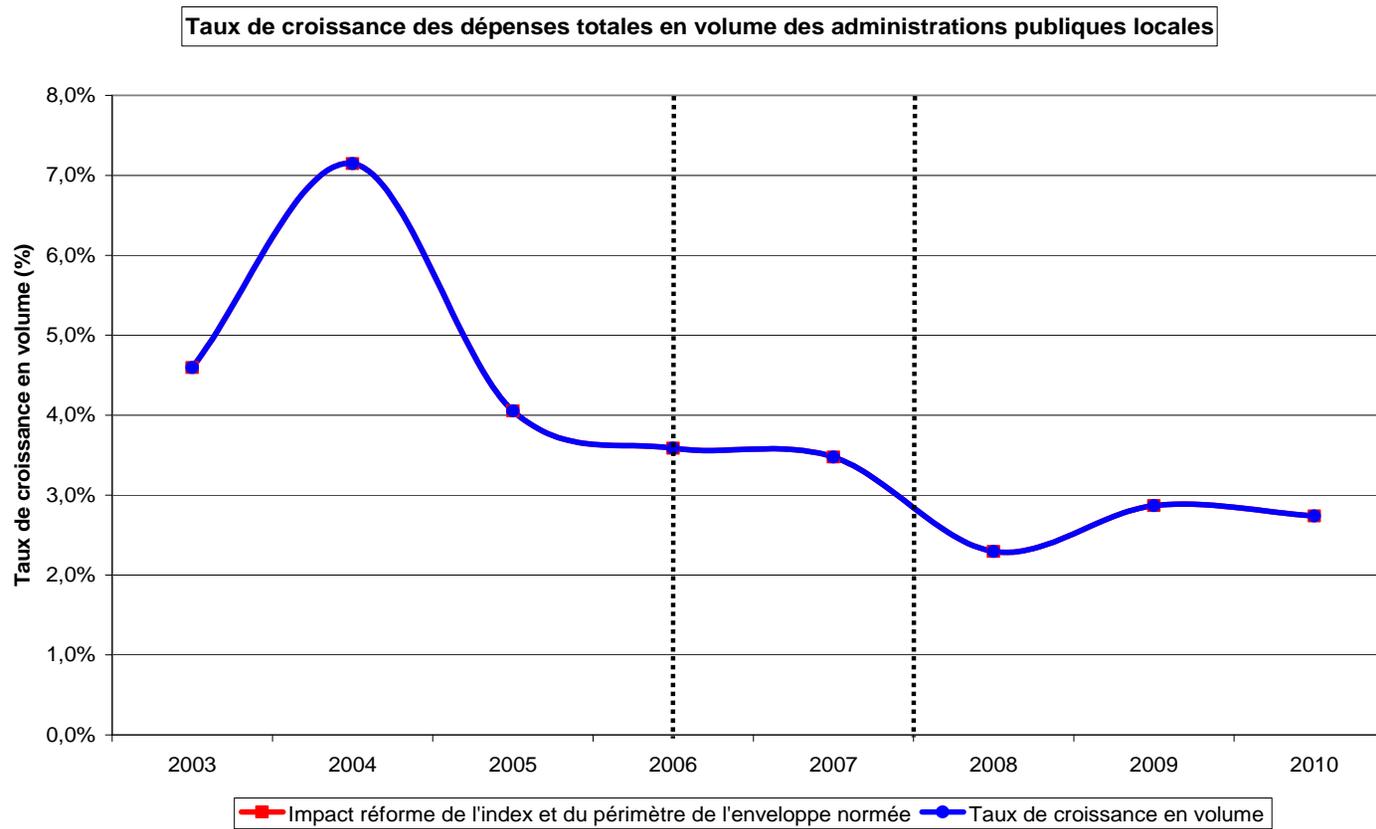
Du contrat de croissance et solidarité au Pactes annuels de stabilité; 2008 et 2009

- La norme du Zéro-volume;
 - indexation exclusive sur les prix : +1,6% en 2008
- Introduction du concept de Nouvelle Enveloppe Normée en 2009 ;
taux de croissance en 2009 = inflation+0,5% (plus généreux que la Loi de programmation des finances publiques qui prévoyait que la NEN devrait croître moins que l'inflation (2010?))
- Extension de l'enveloppe normée
 - compensation de la réduction de la part des recettes de la TP en 2008
 - FCTVA en 2009 et autres concours
 - Ne reste hors enveloppe que dégrèvements et compensations TF et TH sur bases exonérées
- Réorganisation interne de l'enveloppe (création dotation de développement urbain et regroupements)
- Création d'une DAJ (dotation d'ajustement) qui ajuste la progression des concours sur la norme globale (2% en PLF 2009)

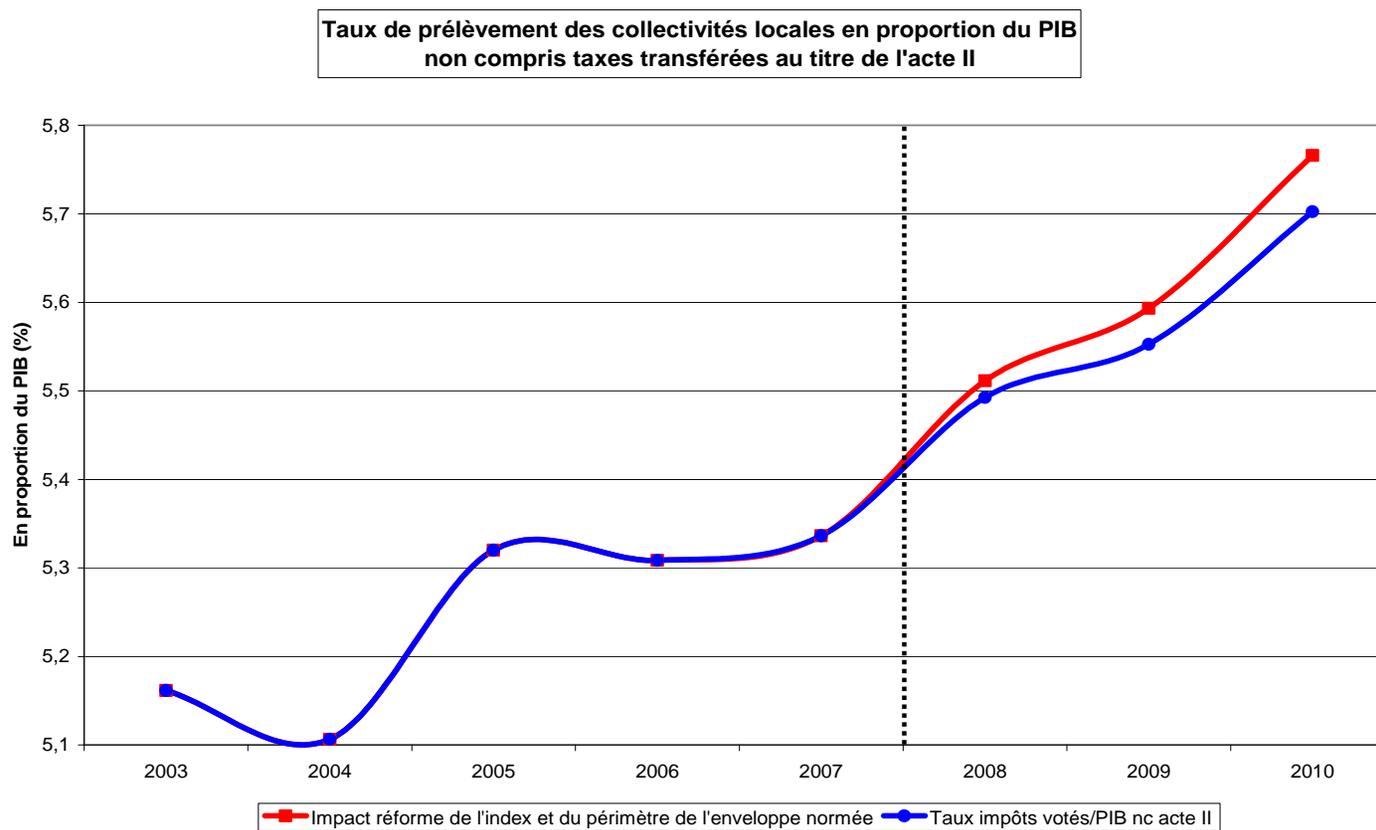
Suite... 2009

- *Coup de pouce sur le FCTVA* ; les CT dont l'investissement (effectivement constaté ex post) croît en 2009/2008 recevront un double FCTVA
- Au total , le PLF soumet les concours de l'Etat à une norme annuelle (2% en 2009)
- Le financement du coup de pouce FCTVA est gagé sur la diminution des compensations fiscales (hors FCTVA, les dotations auraient crû de 0,9% en 2009)
- L'économie budgétaire de l'Etat est 3,1Mds€ en 2008, et sans doute plus de 4 Mds en 2009

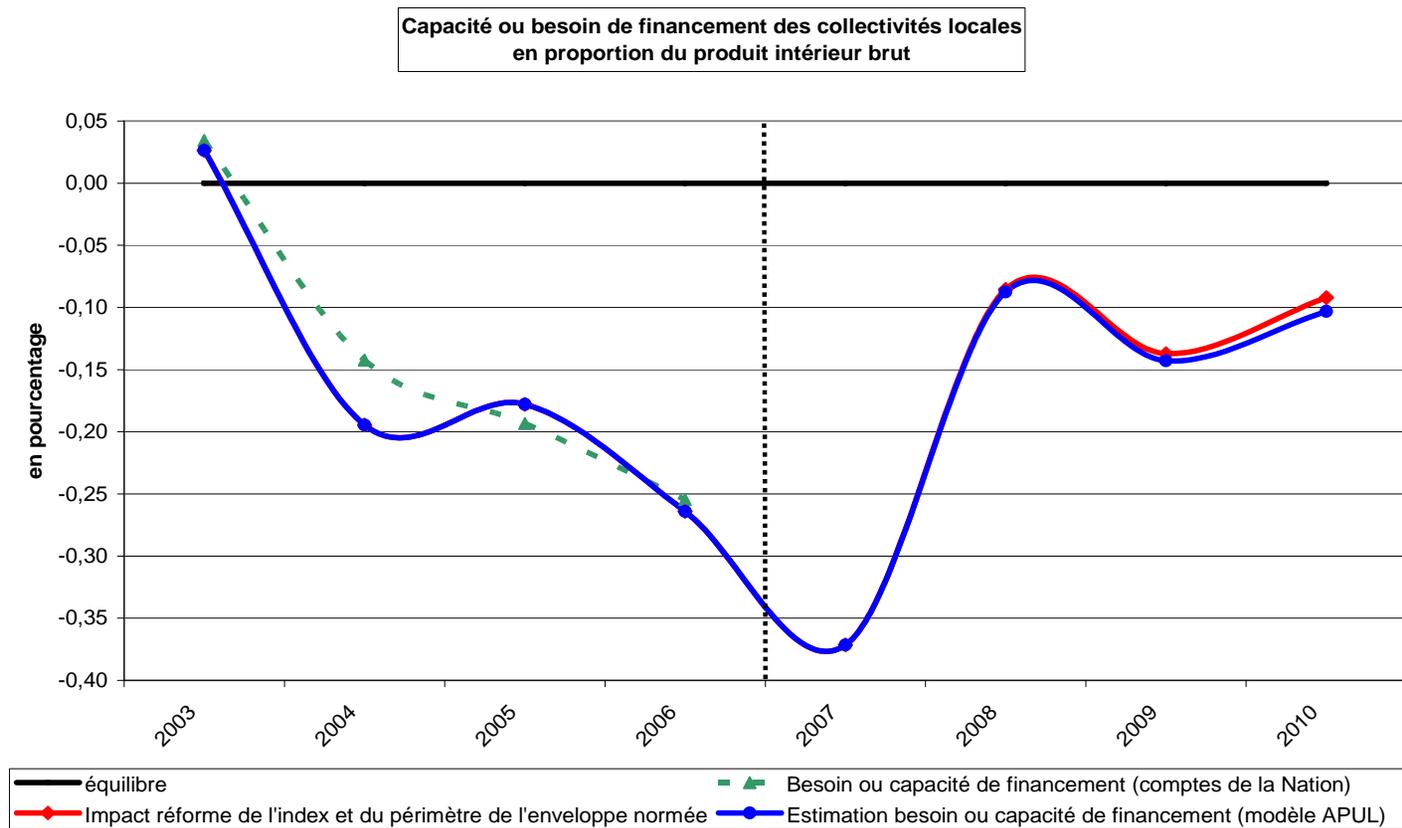
Quel impact sur la dépense locale ?



Quel impact sur le taux de prélèvement local ?



Quel impact sur le déficit public local ?



Une nouvelle gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités locales (Rapport Richard)

- Critères de maîtrise du déficit et de la dette publics du traité de Maastricht et du traité d'Amsterdam
- « Garantir que les échelons budgétaires infrarégionaux adoptent des comportements compatibles avec les engagements fixés au niveau national »
- La nécessité de procédures de coordination budgétaire

Les pratiques étrangères

- Deux **stratégies de coordination**
- L'une **impérative** (par exemple, Finlande, Pologne, Portugal)
- L'autre **coopérative** (Autriche, Espagne, Belgique, Danemark, Islande)

La pratique française

- Un **pilotage macroéconomique** des finances locales assuré par l'État sans négociation avec les collectivités locales
- Un « **faux** » contrat de croissance et de solidarité
- Un **programme de stabilité** (2007-2009) fondé sur un objectif de croissance en volume des dépenses locales de 0,5% par an
 - ni débattu
 - ni *a fortiori* négocié avec les autorités locales
- La fixation unilatérale de l'objectif affaiblit la **crédibilité** de la stratégie nationale de désendettement

Un nouveau contrat pluriannuel de solidarité et performance ?

- **Pas de normes contraignantes**
- Une **négociation collective** d'engagements réciproques entre l'État et les collectivités locales
- Un interlocuteur, le **comité des finances locales** renforcé dans sa légitimité par des ajustements
 - de sa composition
 - et de son fonctionnement.

Un pilotage négocié en quatre étapes

- I. Un **diagnostic partagé**
- II. La **négociation** d'un nouveau et véritable « contrat de solidarité et de performance »
en l'absence d'accord, « pénalité asymétrique » sur les collectivités locales prévue en LF de $t - 1$ (par ex . Reconduction sans indexation des concours de l'Etat de $t - 1$)
- III. La **signature** formelle du contrat pluriannuel de solidarité et de performance entre représentants élus et ministres
 - soumis ensuite au Parlement
 - en l'absence d'accord, le relevé de conclusions de la négociation est transmis au Parlement dans le cadre du processus budgétaire.
- IV. Un **suivi** conjoint et une **révision** annuelle du contrat

Mise en œuvre des propositions du rapport Richard

- Conférence nationale des exécutifs
 - Formule préférée à la réforme du CFL
 - Commission décisionnaire
 - Mise en place le 5 octobre 2007
- Mission Lambert
 - Groupe de travail sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales (remise des conclusions le 15/11/07)
 - Pertinence des domaines actuels de compétences de l'Etat et des différents niveaux de collectivités territoriales
 - Contraintes, notamment réglementaires, que l'Etat fait peser sur les collectivités locales
 - Relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales

Vers un nouveau management de la dépense locale (Rapport Richard)

- **Création de référentiels de coûts standards** des principaux services publics locaux (cf Etude nationale des coûts dans le secteur hospitalier)
- **Enrichissement du débat budgétaire au niveau local (délais d'examen allongés, prospective pluriannuelle, analyse coût- bénéfice des projets d'investissement, indicateurs de performance**
- **Evaluation des politiques publiques**
 - indépendante de l'entité évaluée, reposant sur des indicateurs admis par tous et permettant des comparaisons.
 - résultats public
 - respectueuse du principe constitutionnel de libre-administration des collectivités territoriales
 - distincte des contrôles

Quelles perspectives (mars 2009)?

- La réforme « en creux » des finances locales se poursuit
 - Le contrôle par l'Etat de la ressource locale s'étend
 - Fiscalité
 - dotations
 - ...pas le contrôle de la dépense
 - ...ni celui de solde de financement et de la dette
- Pas celui des structures territoriales ni de la gouvernance financière