

Les finances publiques locales dans l'impasse ?

Guy Gilbert
Professeur émérite - ENS Cachan

IHEDATE
14 mars 2013

- **Les « échelles du temps » des finances locales; entre cycles et temps long**
- **Un double « choc de ressources »**
- **Quelles capacités d'absorption des chocs pour le secteur local?**
- **Quelles perspectives: impasse, autorégulation, nouvel élan?**

Les « échelles du temps » des finances locales

- entre cycles et temps long

- les collectivités locales... ce n'est pas l'Etat
- Une dynamique des finances locales tirée par le stock d'équipements
- Equipements ; entre cycles (investissements nouveaux) et effet de stock (amortissement, réparations, gros entretien)
- les trois relations de récurrence
 - charges de fonctionnement (temps long)
 - dette (temps moyen /long raccourcissement de la durée moyenne des emprunts)
 - induction de ressources fiscales (temps long)
-
- le dégagement de l'épargne et le financement des équipements (moyen terme)

Situation des finances locales (2012)

- Etat/collectivités locales; des structures de comptes qui divergent
- Des poids qui se rapprochent mais des situations financières qui divergent
- Des situations locales très disparates

Des poids budgétaires qui se rapprochent, des structures de comptes qui divergent

Mds € (2011)	Collectivités locales	Etat
Dépenses	218 <ul style="list-style-type: none"> •Personnel (55) •Investissement (53) •Charge de la dette (16) 	310 <ul style="list-style-type: none"> •Personnel (120) •Investissement (16) •Charge de la dette (156)
Recettes	216 (dont 125 Impôts et taxes)	298 (dont 70 prélèvements sur recettes)

Des situations financières contrastées

Mds € (2011)	Collectivités locales	Etat
Épargne brute	+ 32	- 35
Besoin de financement (B. Fin + RK + Δ FR = Emprunt)	- 2	- 62
Emprunt (remboursement d'emprunts)	15 (13)	171 (109)
Encours de la dette (au sens de Maastricht)	166	1 345

Des situations locales très disparates

– entre catégories de collectivités

- Régions
- Départements
- Bloc communal

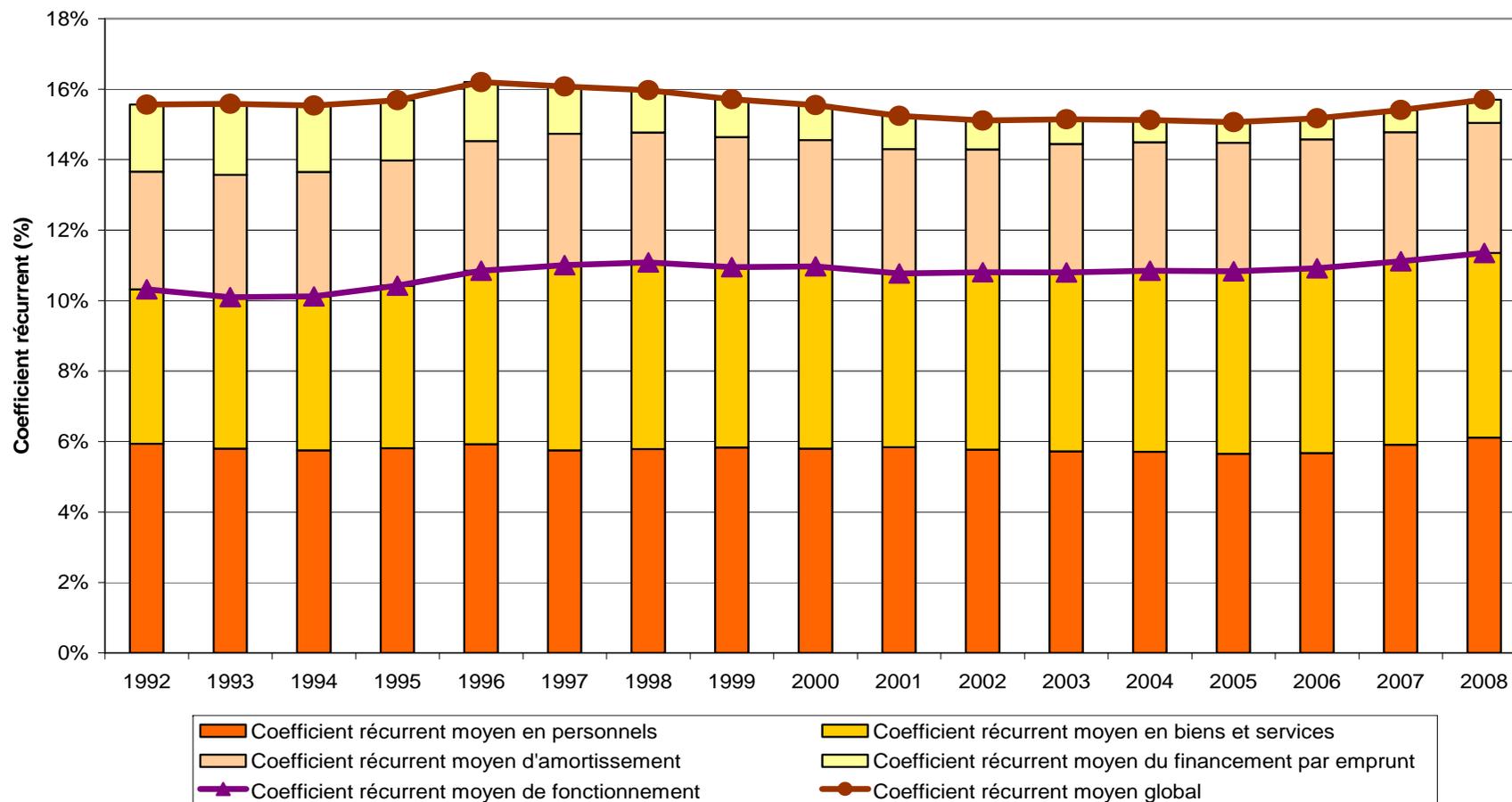
– entre collectivités au sein d'une même catégorie

Trois relations de récurrence à moyen-long terme

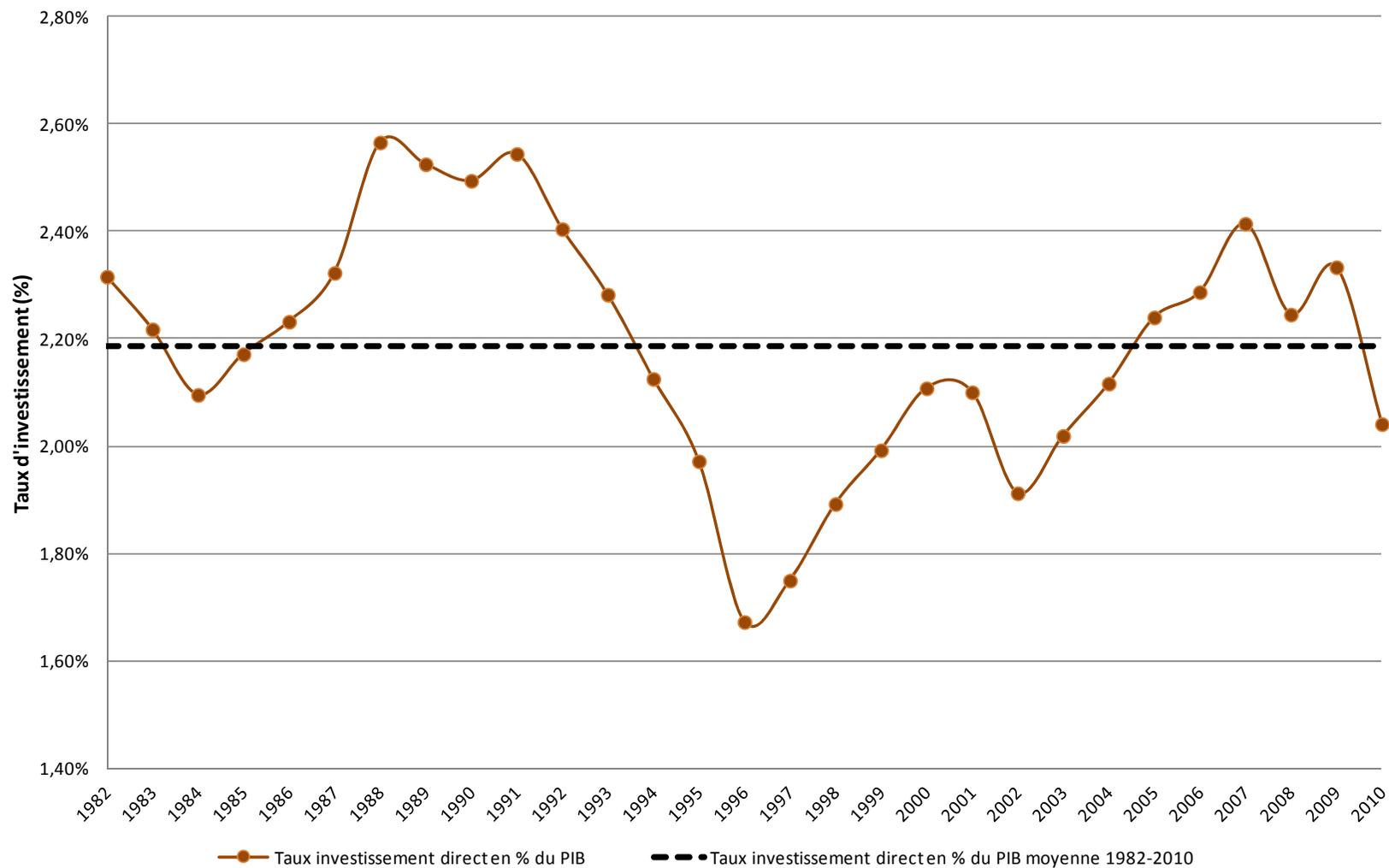
- Les charges de fonctionnement liées au stock d'équipements (moyen/long terme)
- Des charges financières liées au stock de la dette (court/moyen terme)
- Un retour fiscal sur investissement (moyen/long terme)

Une dynamique budgétaire locale tirée par les équipements

Coefficients récurrents des immobilisations des collectivités locales

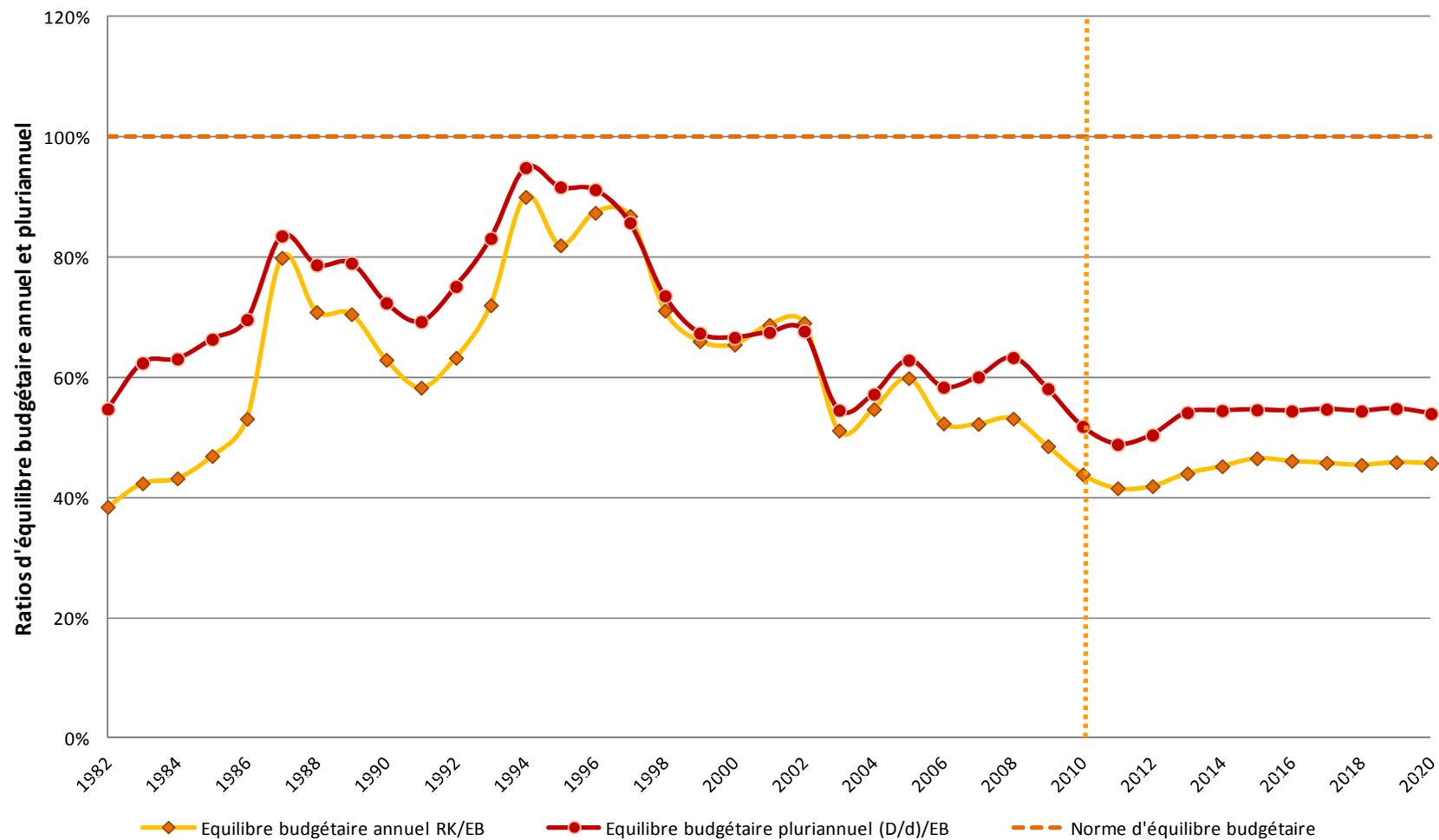


Taux d'investissement direct des collectivités locales en proportion du PIB



Epargne et financement des investissements

Equilibres budgétaires annuel et pluriannuel du secteur communal
scénario "au fil de l'eau" - variante centrale



Un choc de ressources

1/ Choc fiscal

Réforme fiscale de 2010

Suppression de la TP

Création d'une fiscalité de substitution

Compensation financière

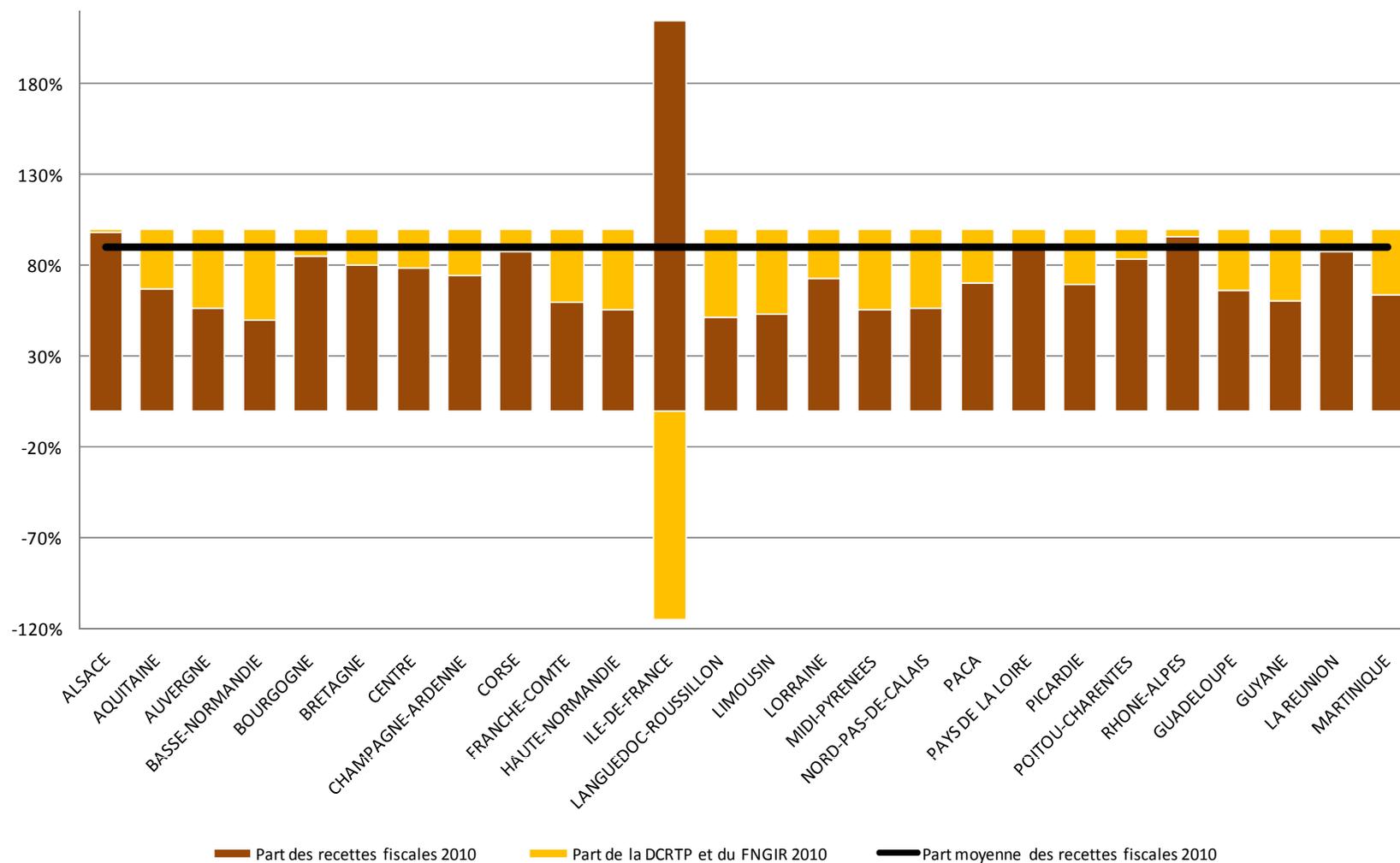
...

Impensé territorial

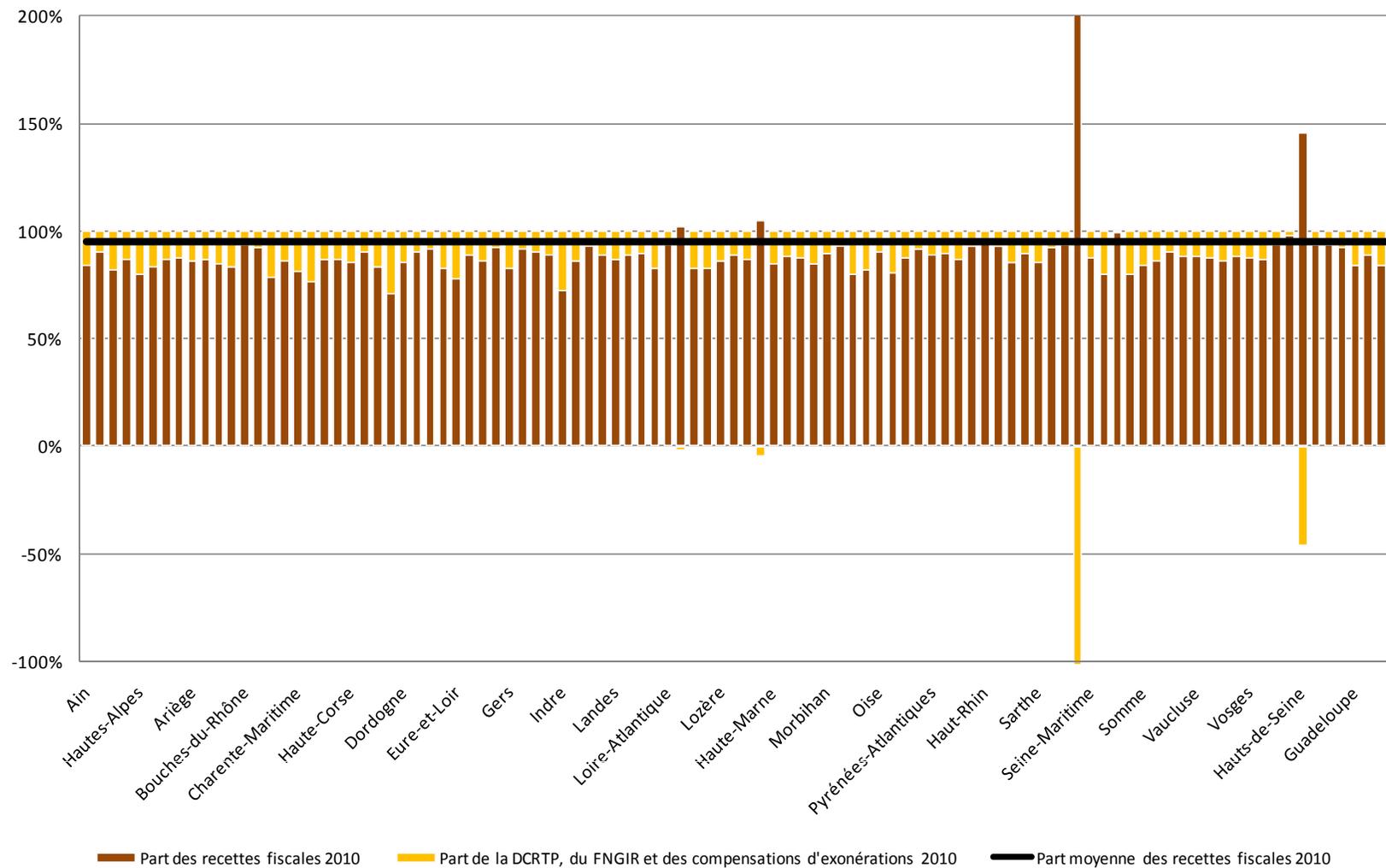
Impensé territorial de la réforme fiscale

- Des compensations d'ampleur très variable
- Des compensations ...figées en nominal
- Des trajectoires de croissance divergentes

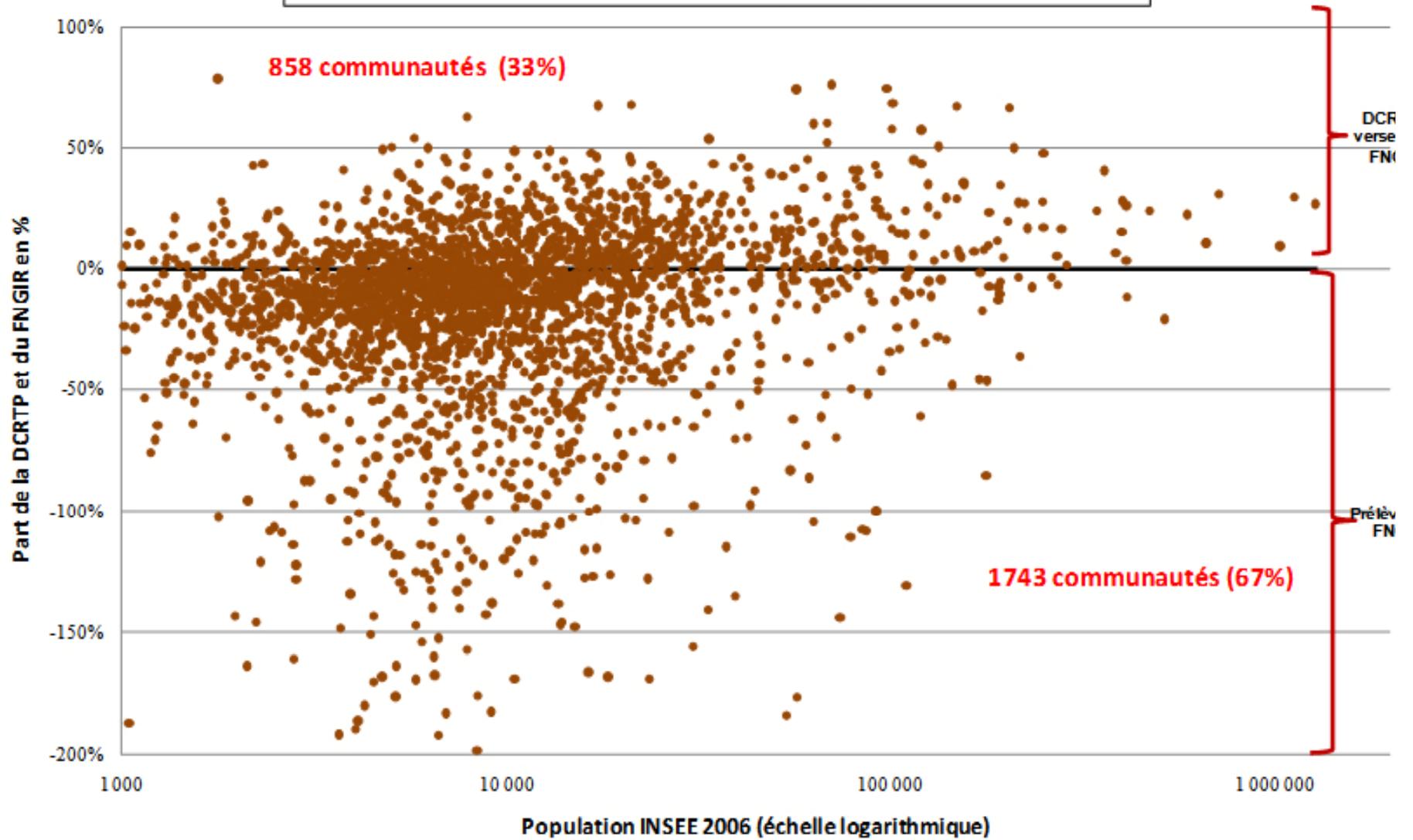
Composition des recettes de remplacement des régions (2010)



Composition des recettes de remplacement des départements (2010)



Part de la DCRTP, du FNGIR et des compensations fiscales communautés (2010)



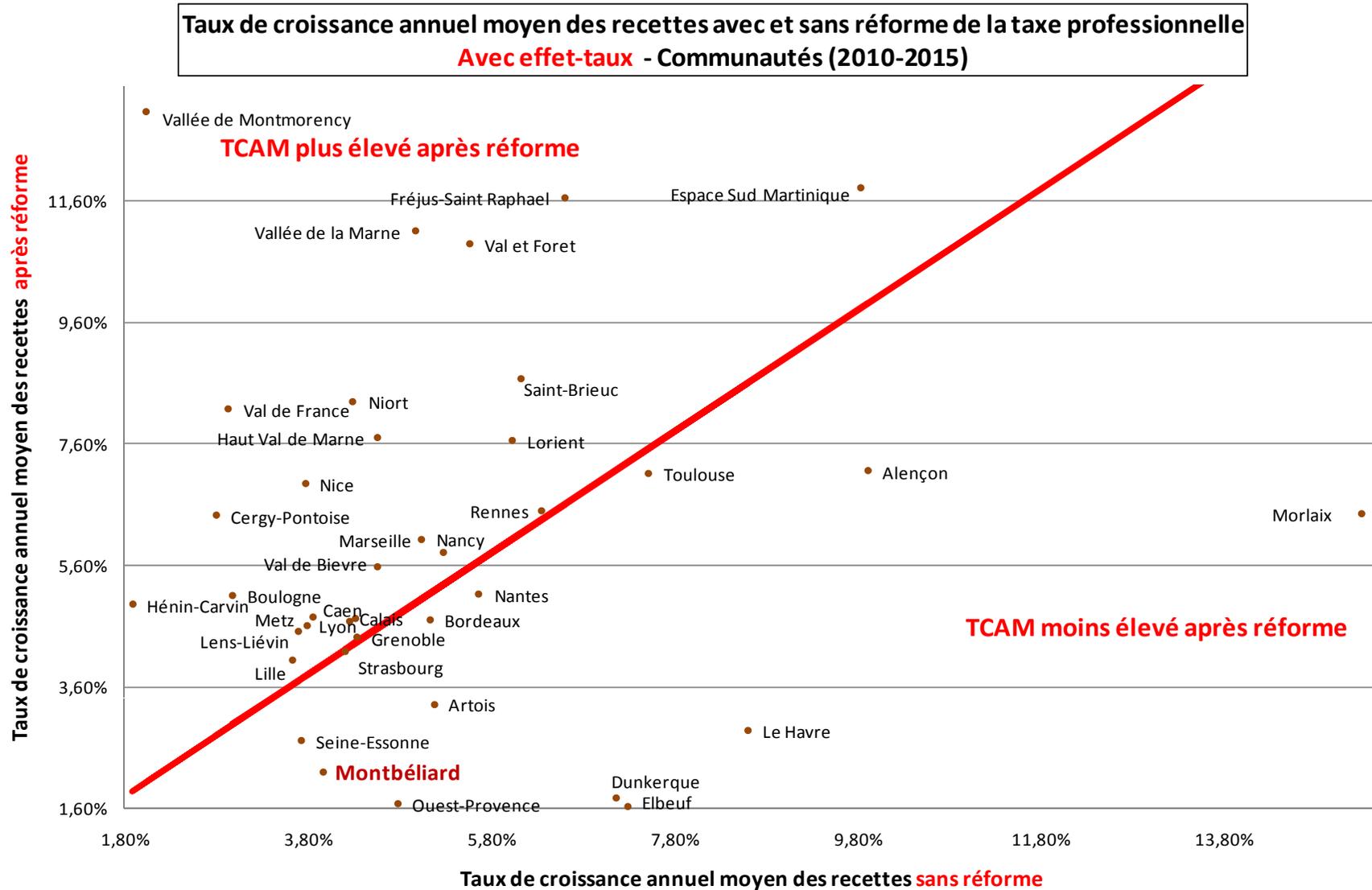
Effets de la réforme fiscale sur les ressources locales

- Des effets multiples
 - Contrastés
 - des « gagnants » et des « perdants », donc des compensations de niveau très variable
 - Pas de raréfaction à court terme de la ressource mais baisse (-50%) des perspectives de croissance
 - Pas de perte systématique de pouvoir de taux (sauf régions et départements)
 - mais déplacement du pouvoir de taux sur les résidents
 - Complexes
 - Effets base + effets taux + effet intégration communautaire
- Des effets durablement différenciés
 - « Effet de massue »/ « effet de levier » des compensations (gelées en nominal)
 - Différenciation des trajectoires de croissance des ressources

Les effets territoriaux de la réforme fiscale

	Effet favorable aux collectivités...	Effet défavorable aux collectivités...
Effet-base	<ul style="list-style-type: none"> • Beaucoup de bases foncières et immobilières • Peu équipements industriels • Forte valeur ajoutée (tertiaire) • Fort taux d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de bases foncières et immobilières • Beaucoup d'équipements industriels • Faible valeur ajoutée • Faible taux d'emploi
Effet-taux	Taux de TP inférieur à 1,5% de la VA avant la réforme	Taux de TP supérieur à 1,5% de la VA avant la réforme
Effet-intégration communautaire	Peu d'intégration de compétences (taux de TP communautaire faible)	Forte intégration de compétences (taux de TP communautaire fort)

Des trajectoires de croissance de ressources divergentes (1)



Réforme de la péréquation post-2010

- **De nombreuses innovations**
 - des mécanismes ouvertement horizontaux
 - Des mécanismes de péréquation flux (croissance) / stocks
 - Innovations ambitieuses (FPIC)
- **Une ambition incontestable**
 - Évolution rapide des montants
- **Des problèmes récurrents**
 - Mesure incorrecte du potentiel fiscal/financier
 - Évaluation incohérente des charges
 - Prise en compte marginale de l'intégration communautaire
- **Un avenir encore incertain**
 - Des mécanismes trop puissants?
 - Des risques politiques de blocage?

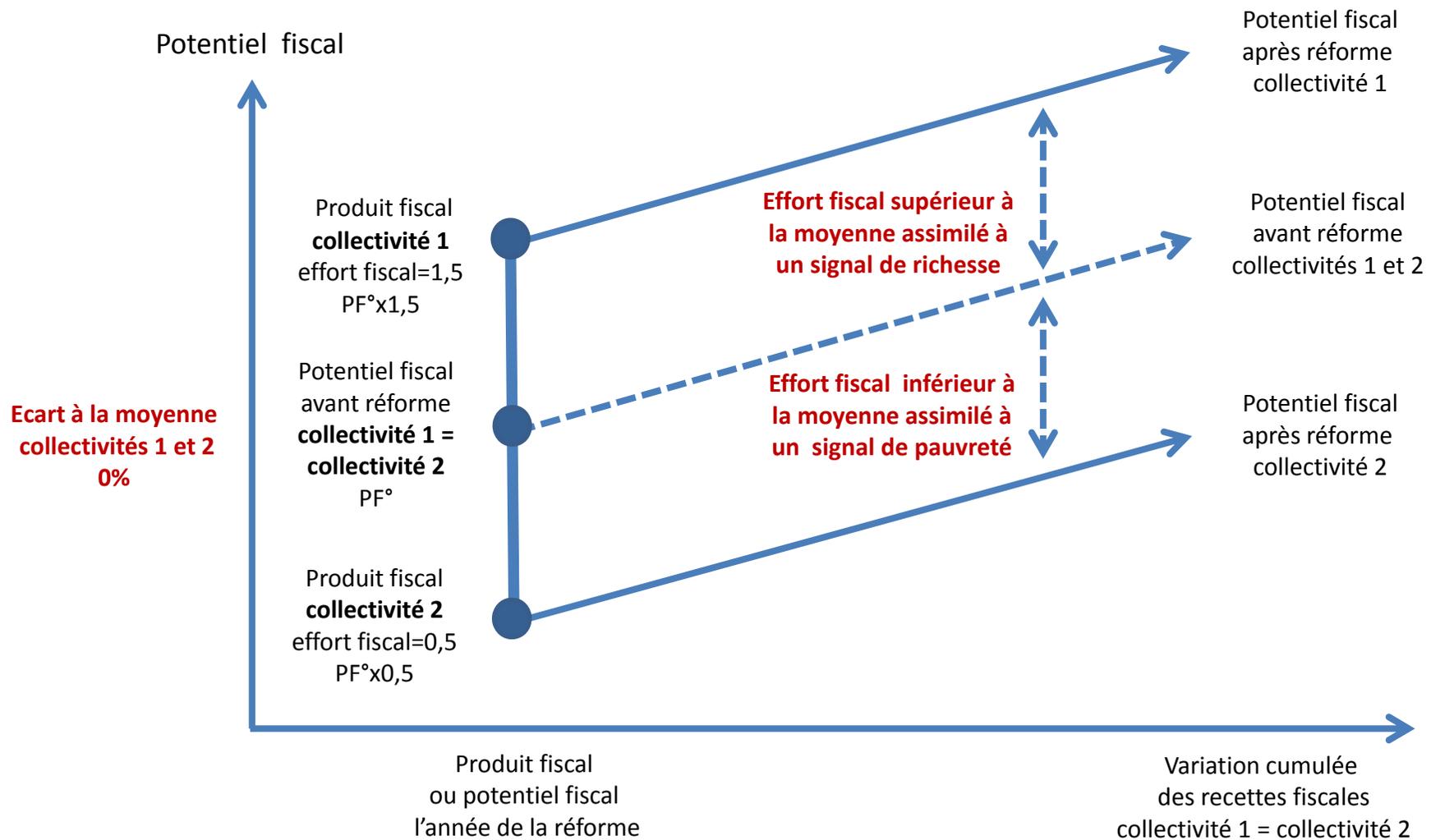
Péréquation/ Innovations (1)

- 3 fonds « classiques » (fonds CVAE et DMTO)
 - Prélèvements ,si niveau et rythme de croissance du potentiel financier (élargi à DCRTP + FNGIR) supérieurs à la moyenne
 - Reversements si potentiel financier inférieur à la moyenne (ou 85% de la moyenne) et en fonction de critères de charges
- 1 fonds novateur (FPIC)

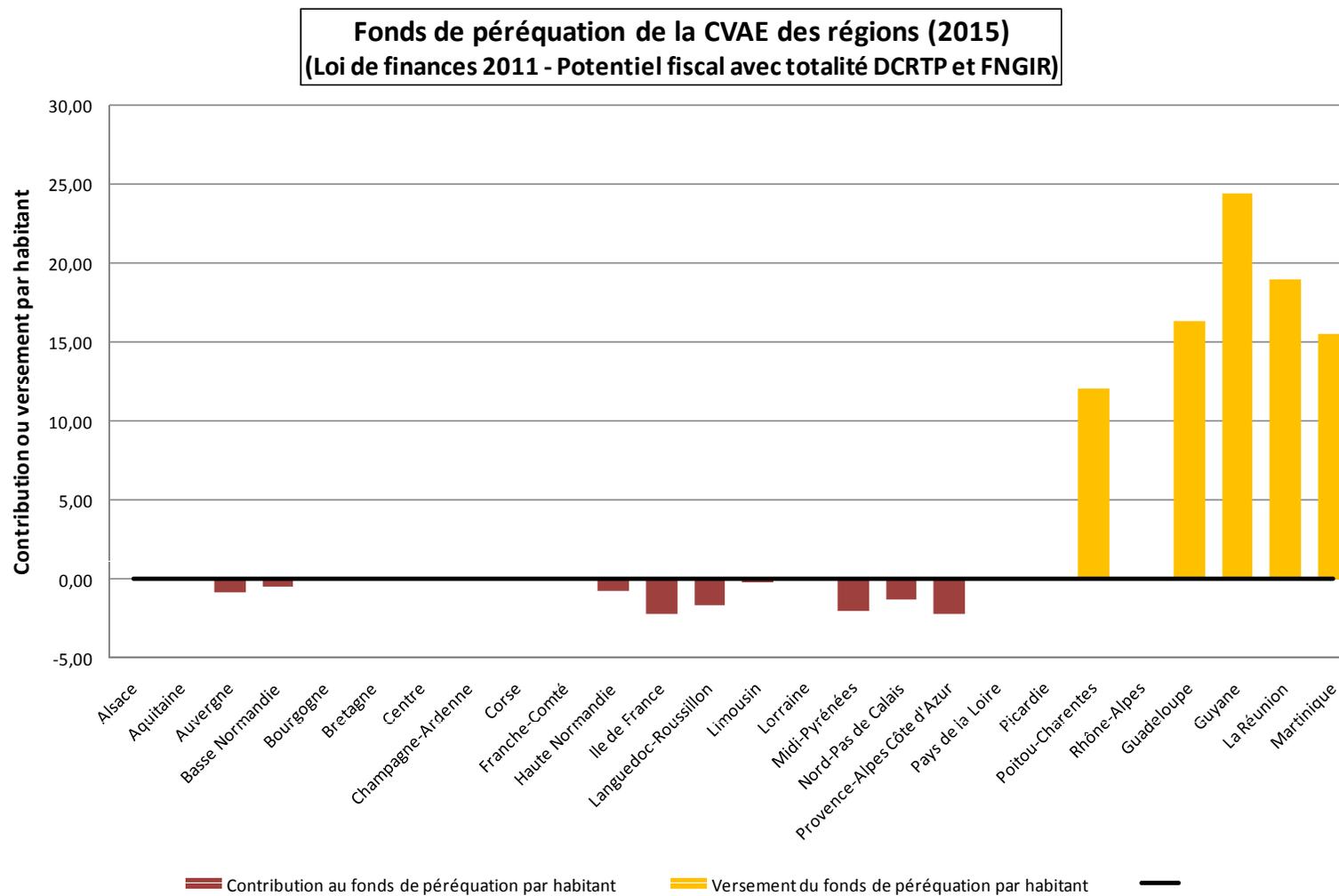
Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

- **Deux niveaux emboîtés de prélèvements-reversements :**
 - entre *ensembles intercommunaux*, formés de la communauté et de ses communes-membres
 - *au sein de chaque ensemble intercommunal*, entre la communauté et ses communes-membres
 - **Communes isolées**, avant achèvement de la carte intercommunale
-
- Prélèvement
 - **2% des recettes fiscales intercommunales et communales à partir de 2016**
 - 150 millions en 2012,
 - 360 millions en 2013,
 - 570 millions en 2014
 - 780 millions en 2015

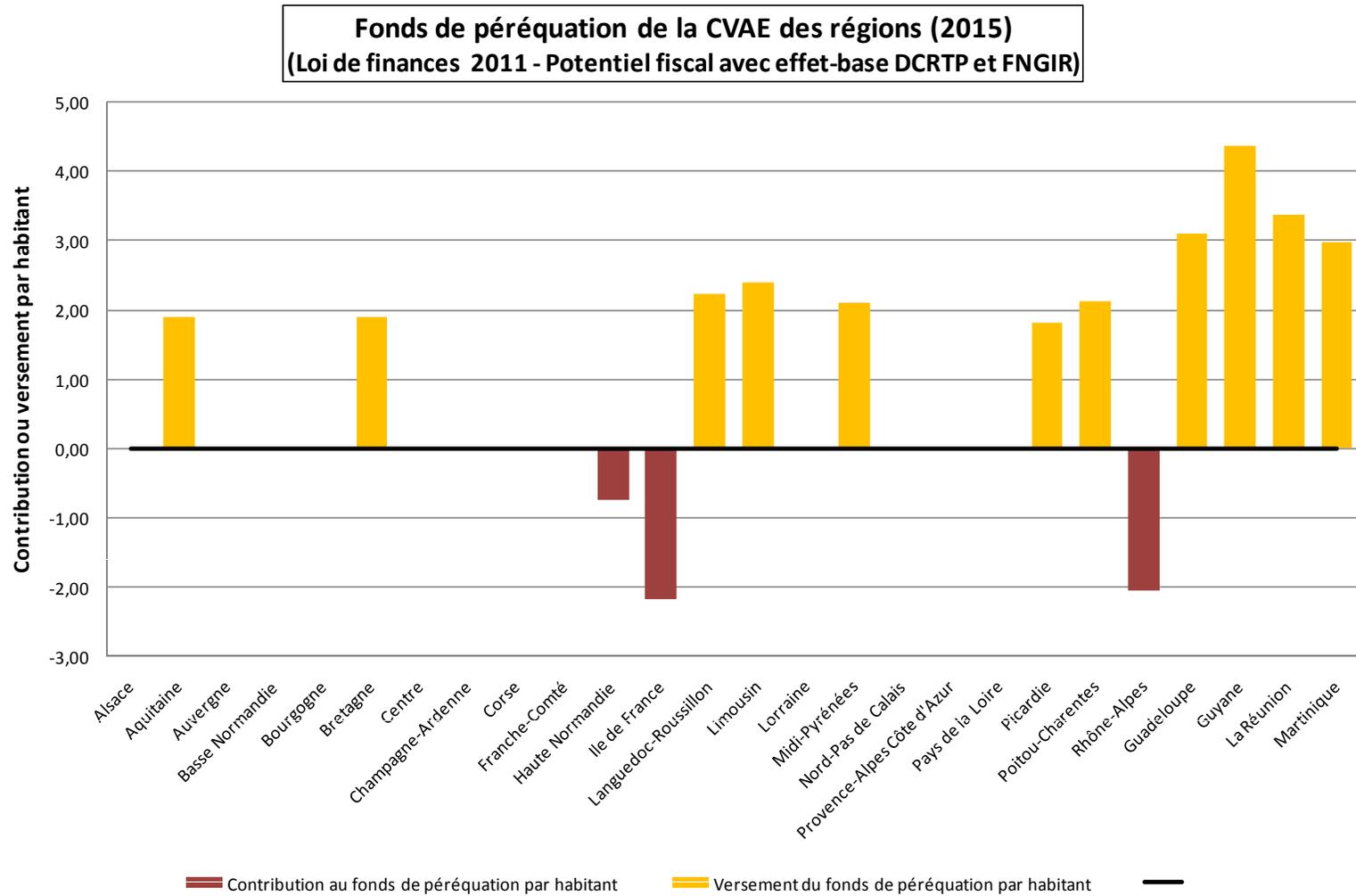
Ancrage de la nouvelle mesure du potentiel fiscal au passé



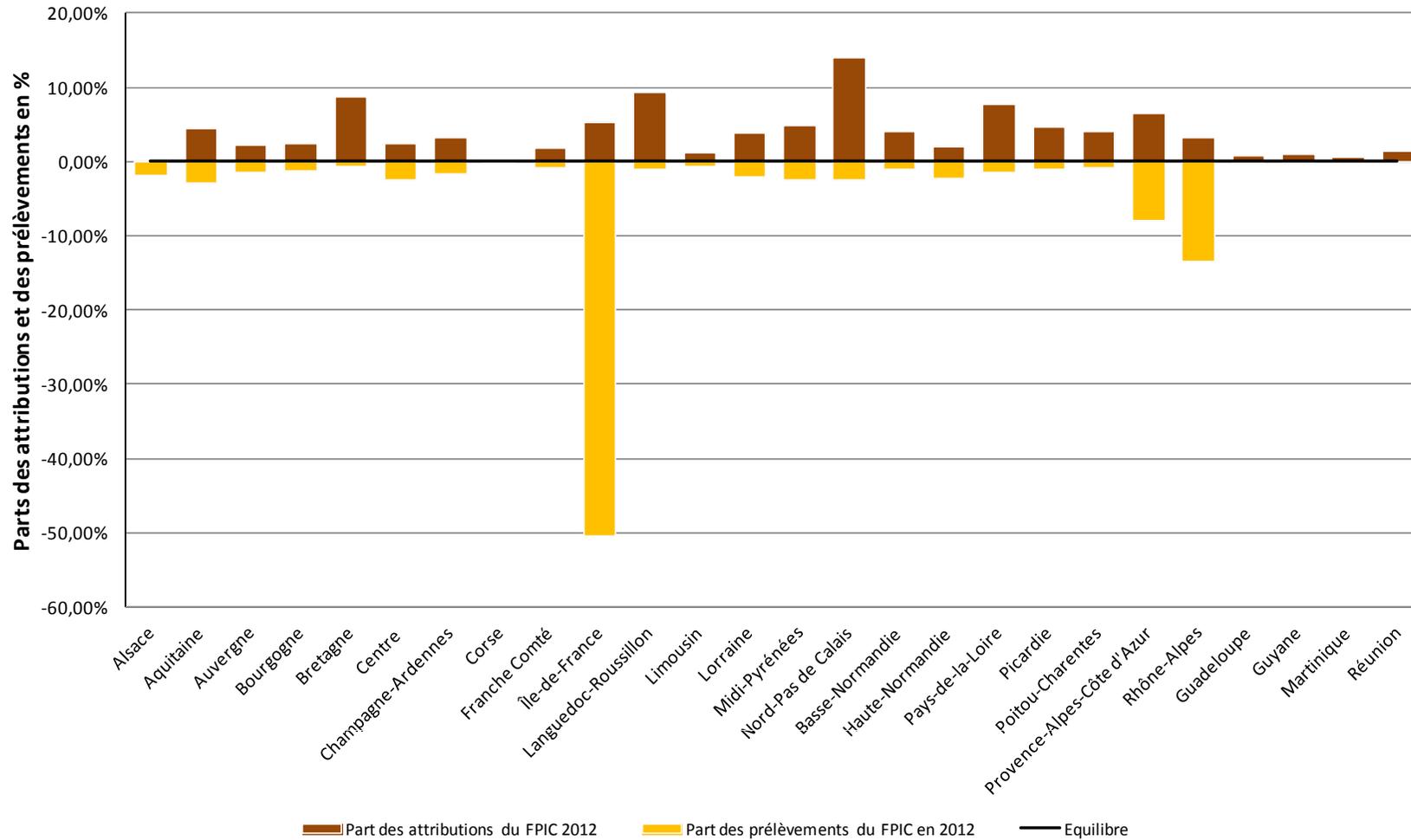
Péréquation CVAE entre régions (avec effet DCRTP FNGIR total)



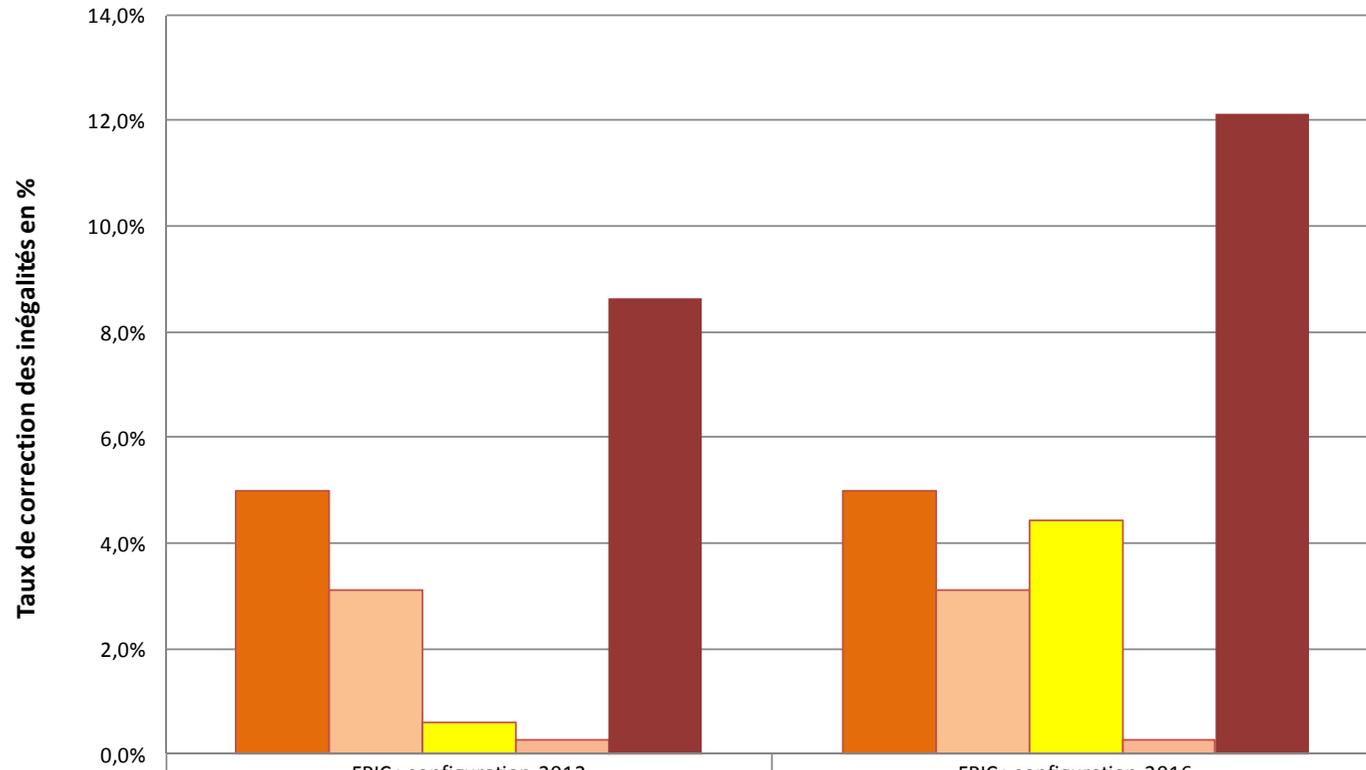
Péréquation CVAE entre régions (avec effet DCRTP FNGIR limité à l'effet-base)



Fonds national de péréquation intercommunale et communale (FPIC)
Récapitulatif par région de la proportion des attributions et des prélèvements



Evaluation globale de la performance péréquatrice des dotations et fonds Ensembles intercommunaux et communes isolées (indice de charges du FPIC)



	FPIC : configuration 2012	FPIC : configuration 2016
■ Dotation de péréquation des communes	4,99%	4,99%
■ Dotation d'intercommunalité	3,10%	3,10%
■ FPIC	0,62%	4,44%
■ FSRIF	0,27%	0,27%
■ Ensemble dotations et fonds	8,65%	12,12%

Choc de ressources/2- Le gel des dotations de l'Etat

- Gel et décroissance de l' « enveloppe normée »
- Arbitrages budgétaires sur les dotations hors enveloppe
- Possibilité d'extension de l'enveloppe normée (FCTVA)

Dotations de l'Etat LF 2013

- Hors fiscalité transférée, 72,7 milliards € LF 2013)
 - dotations sous-enveloppe (50,5 milliards d'euros à périmètre courant)
 - concours hors-enveloppe (22,2 milliards d'euros).
- dotations sous-enveloppe (fonctionnement et d'investissement.) : stabilisation en valeur
- Concours hors enveloppe (en fonction choix d('investissement et fiscaux des CL)
- La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit la réduction des concours sous-enveloppe de -1,5 milliard d'euros en 2014 puis à nouveau en 2015, soit d'environ -3% par an.
- Et après ? On peut supposer -1 M par an en 2016 et 2017 soit 65M au total
- Quelle répartition inter-catégorielle de la contribution au redressement des comptes publics

Choc /3 ; le risque d'assèchement du crédit s'éloigne-t-il?

2011

- Demande prévisionnelle d'emprunts en 2012 en l'absence de rationnement : **20 milliards d'euros**
- Depuis le début de l'année 2011, les offres de prêts à moyen ou long terme des banques ne couvrent plus intégralement les demandes d'emprunts des collectivités locales
- Le retrait des banques anticiperait la mise en œuvre des nouvelles **normes prudentielles de Bâle III** et plus particulièrement des ratios de liquidité, notamment à long terme comparant les ressources à plus d'un an aux prêts supérieurs à un an
- Le ratio pénaliserait d'autant plus les collectivités locales qu'elles n'apporteraient en contrepartie aux prêteurs ni épargne longue, ni dépôts stables comptabilisés au dénominateur

Offre de crédit 2012 et 2013

2012

- 22 mds d'euros
- 1/3 CDC
- ½ banques commerciales
- Solde ; BEI + émissions obligataires
- Peu de cas de déséquilibres (villes de banlieue, taux par fois élevés, déficit de prêts à LT)

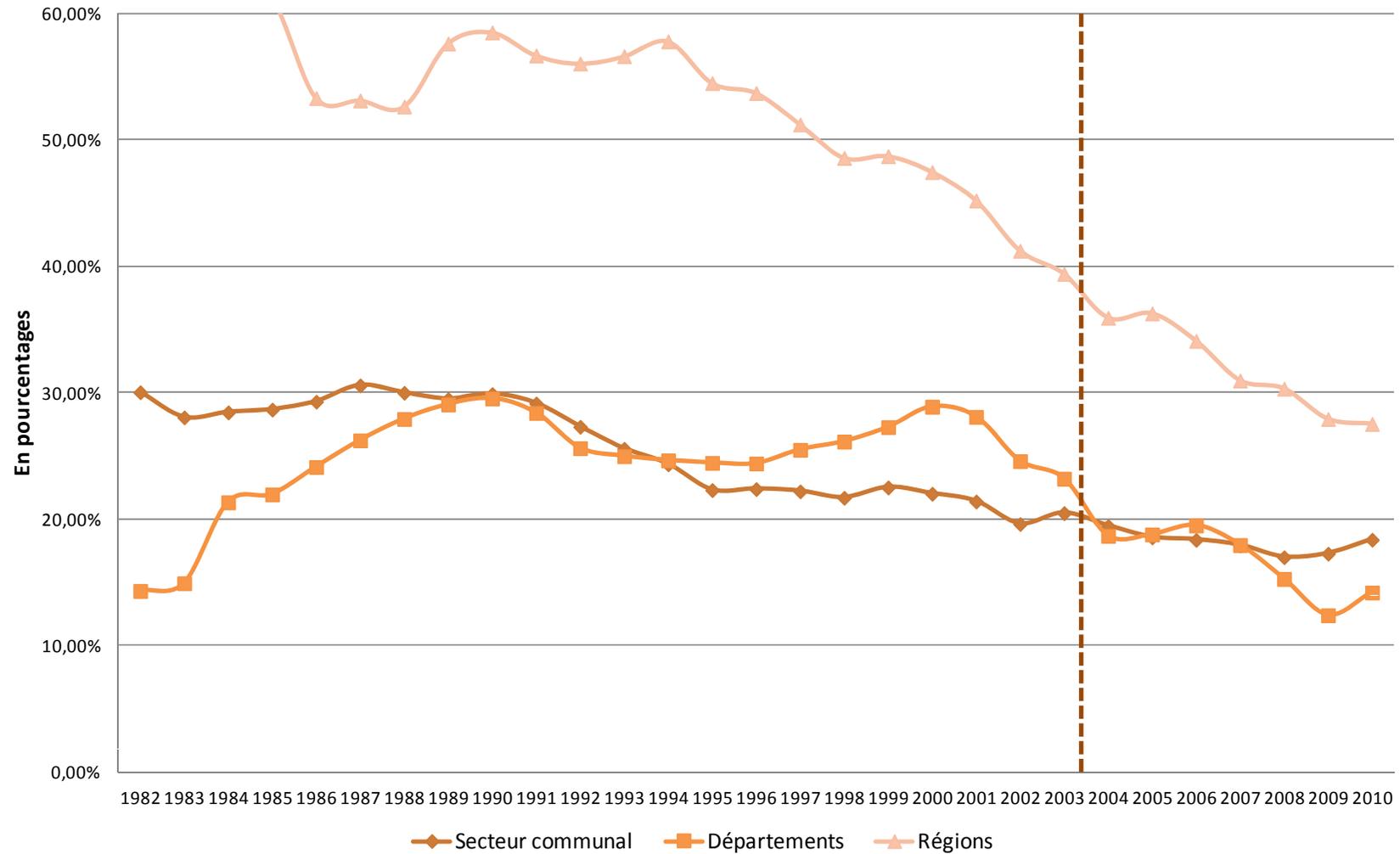
2013

- 22 Mds offerts (demande spontanée 1è -18 Mds)
- 8 Mds banques commerciales
- 4 Mds CDC
- 4 mds banque postale
- 2 mds banque publique (ex Dexia)
- 2 mds agence de financement de l'investissement local

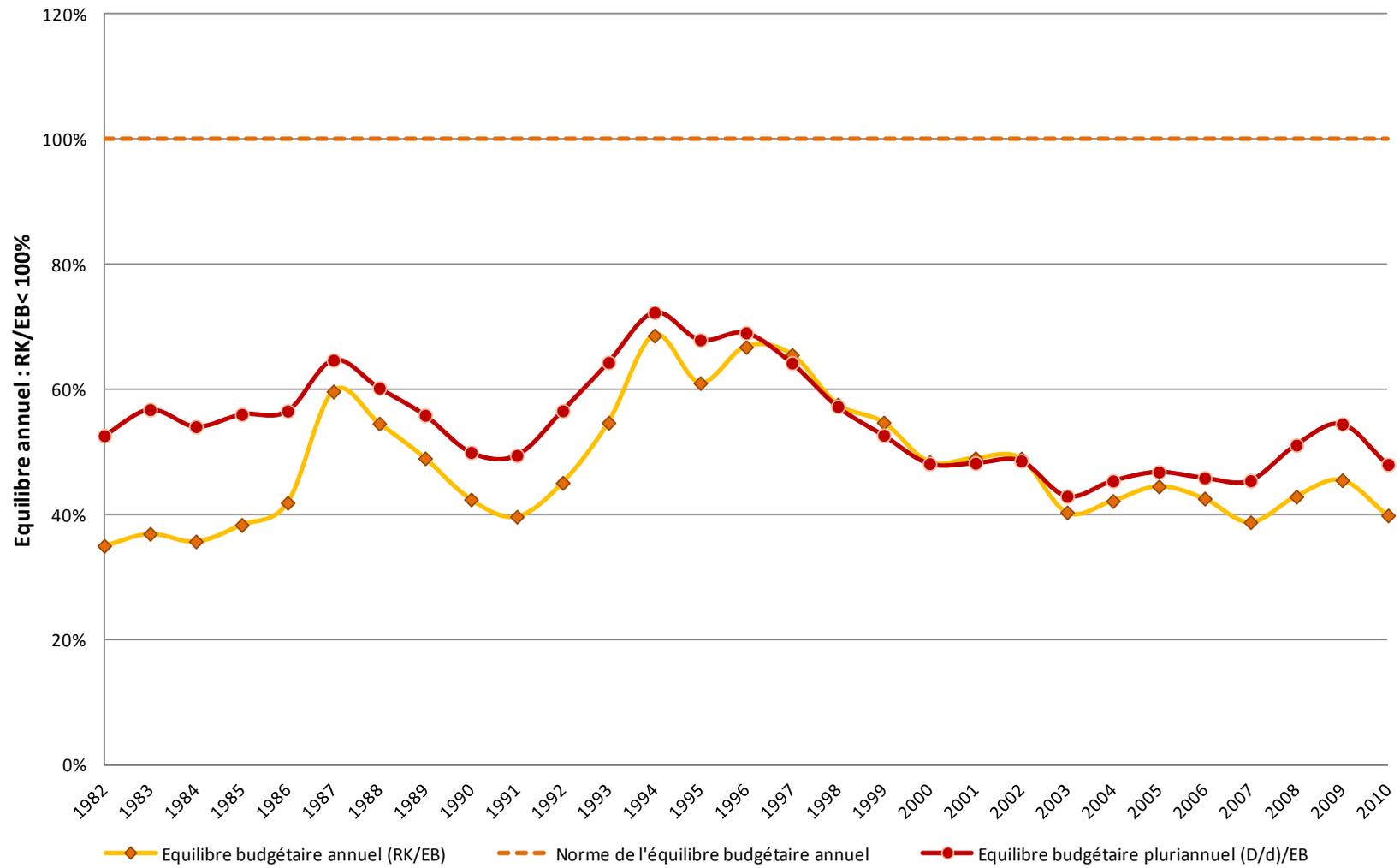
Quelles capacités d'absorption des chocs pour le secteur local?

- Situation financière contrastée des collectivités locales
- Impact de la réforme de la taxe professionnelle
- Impact du gel voire de la baisse des dotations nationales
- Impact du rationnement du crédit

Taux d'épargne de gestion en proportion des produits de fonctionnement



Equilibres budgétaires annuel et pluriannuel des collectivités locales

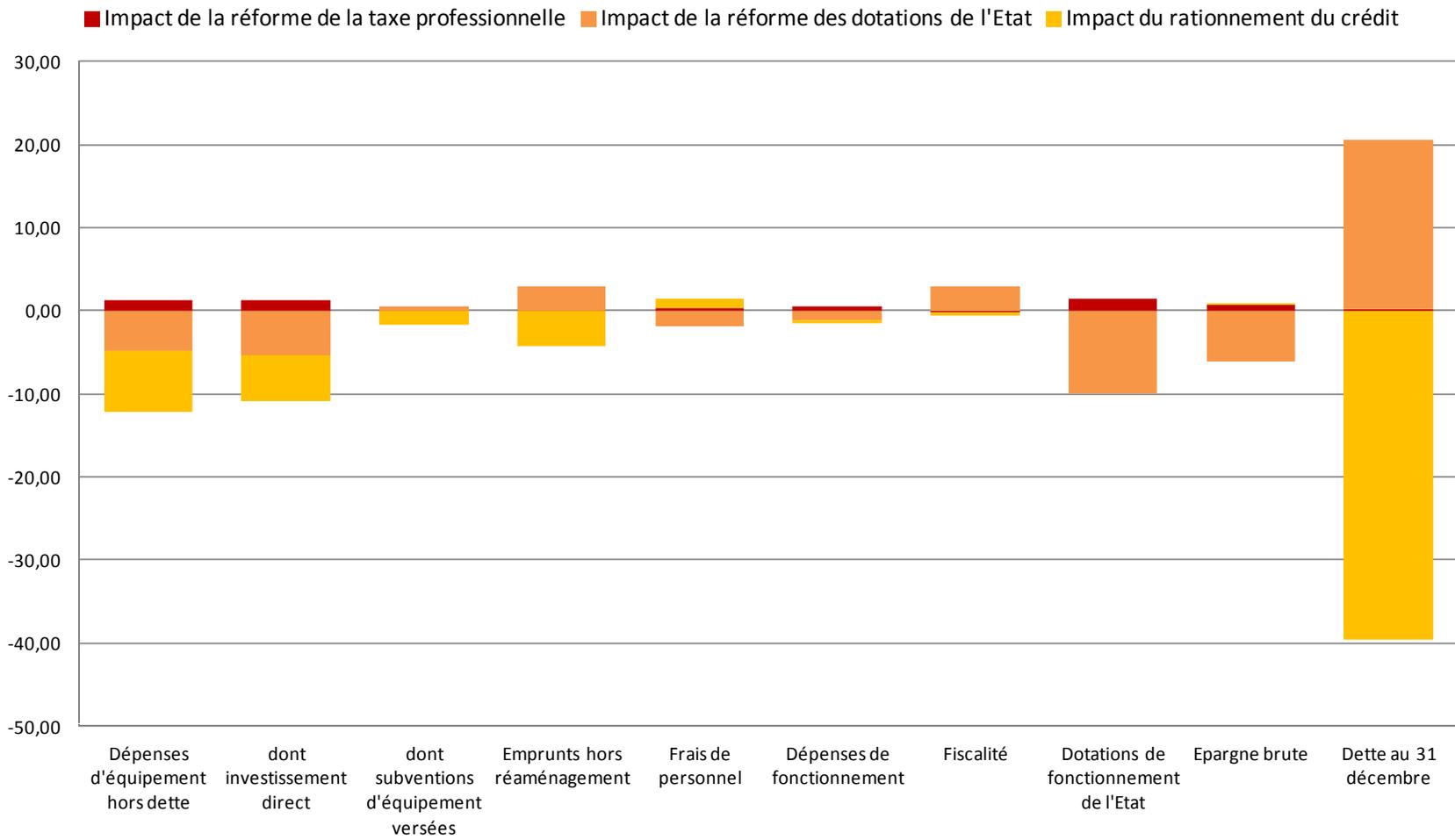


Simulations de l'impact prévisionnel des chocs fiscaux et financiers sur les dépenses des collectivités locales hypothèses macroéconomiques

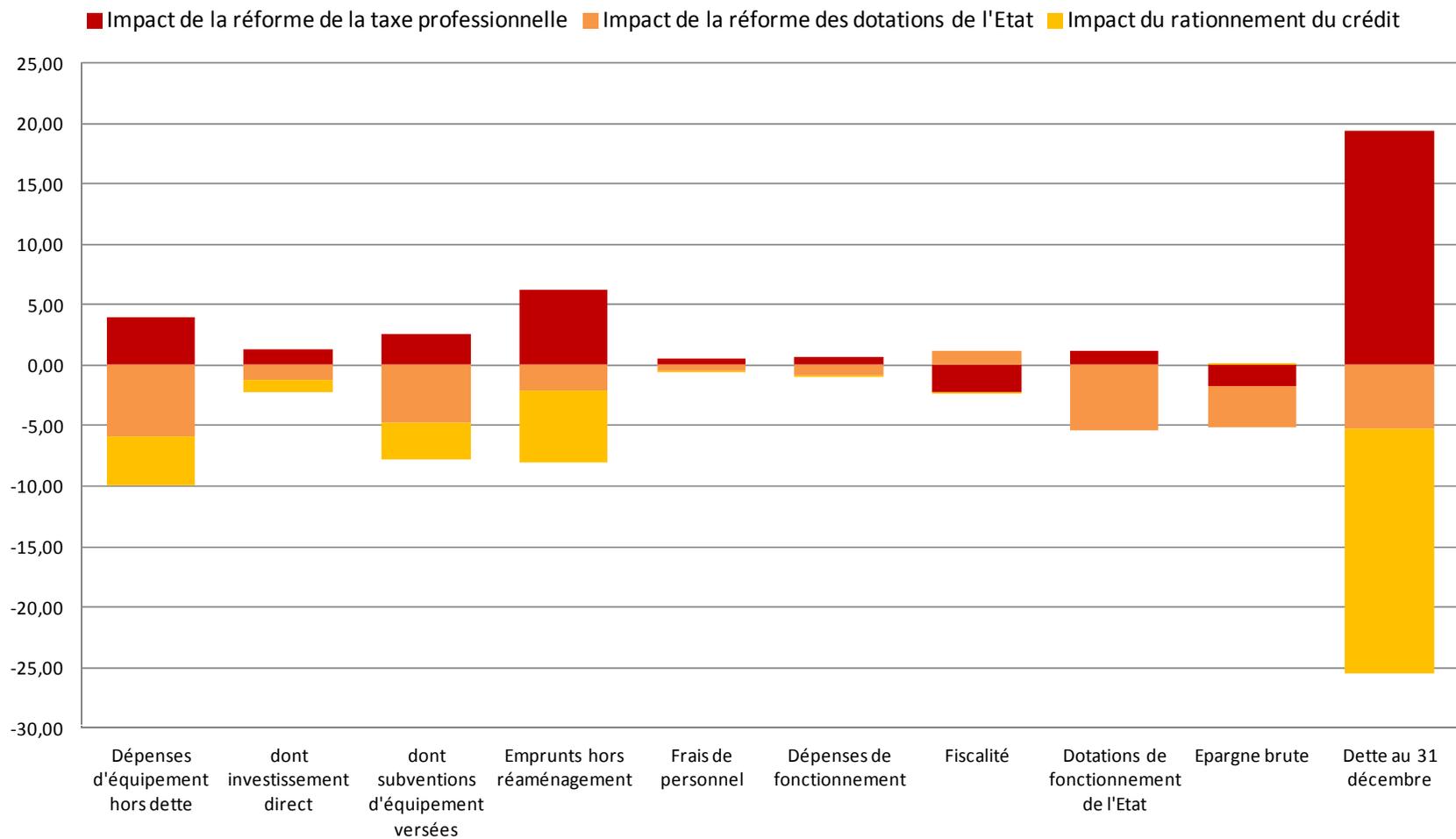
- **Impact de la réforme fiscale**
 - Maintien de la CET
- **Impact des dotations nationales**
 - Gel de 2011 à 2013
 - Baisse de -2% par an de 2014 à 2020
- **Impact de l'offre de crédit**
 - 15 milliards d'euros par an de 2012 à 2020

Hypothèses économiques	Taux de croissance du PIB en volume (%)	Taux de croissance du prix à la consommation des ménages (%)	Taux des obligations de l'Etat à 10 ans (%)	Taux monétaire (%)
2010	1,42%	1,50%	3,12%	0,81%
2011	1,73%	2,60%	3,45%	1,90%
2012	1,00%	1,87%	4,36%	1,95%
2013	1,87%	2,05%	4,36%	1,95%
2014	2,10%	2,39%	4,36%	1,95%
2015	2,06%	2,30%	4,36%	1,95%
2016	2,08%	2,25%	4,26%	1,95%
2017	2,00%	2,25%	4,28%	1,95%
2018	2,00%	2,25%	4,28%	1,95%
2019	2,00%	2,25%	4,29%	1,95%
2020	2,00%	2,25%	4,29%	1,95%

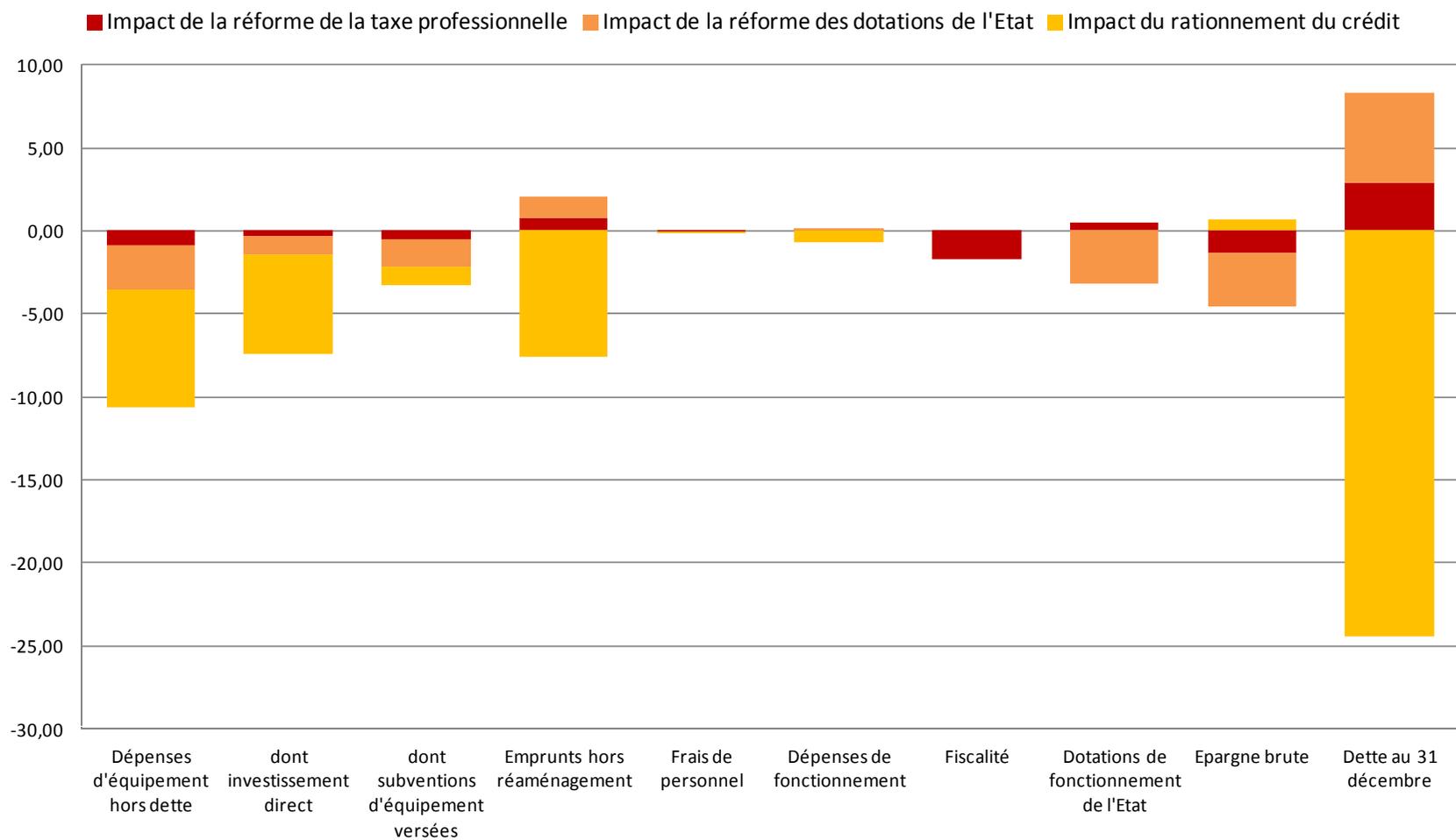
Impacts prévisionnels des chocs fiscaux et financiers (2020) Secteur communal (en milliards d'euros courants)



Impacts prévisionnels des chocs fiscaux et financiers (2020) Départements (en milliards d'euros courants)



Impacts prévisionnels des chocs fiscaux et financiers (2020) Régions (en milliards d'euros courants)



Scénario « Fil de l'eau » ou stratégies alternatives?

- La reconduction des arbitrages budgétaires antérieurs conduit à des déséquilibres, insoutenables en régions et dans les départements
- Des stratégies alternatives seront nécessaires
 - Aucune stratégie unique ne sera suffisante
 - Combinaison de
 - compression des dépenses de fonctionnement (y compris salaires et dépenses sociales),
 - sélectivité accrue des investissements nouveaux,
 - coupe sévère dans les subventions d'investissements,
 - Hausse modérée de la fiscalité sur les résidents

Quelles perspectives?

- Un scénario au « fil de l'eau » apparaît insoutenable
- Un scénario alternatif relativement modeste apparaît efficace
- Le temps (très) long des corrections de trajectoire endogènes
 - Par l'investissement
 - Par la modération de la croissance des charges
- Des disparités de situation considérables
- Réforme de la péréquation? (le temps long de la péréquation)

Conclusion

- **impasse ?**
- **acte III ?**
- **quelles institutions pour piloter l'ensemble?**