

Finances publiques locales enjeux et perspectives

Guy Gilbert
Professeur émérite - ENS Cachan

IDEHATE
4 Mai 2012

- **Un triple « choc de ressources »**
 - Fiscalité ; effet différé et croissant
 - Concours de l'Etat; effet immédiat
 - (Emprunts); effet immédiat
- **Quelles capacités d'absorption des chocs pour le secteur local?**
 - La prolongation des comportements antérieurs est-elle soutenable?
 - Quels enjeux?
- **Quelles perspectives?**

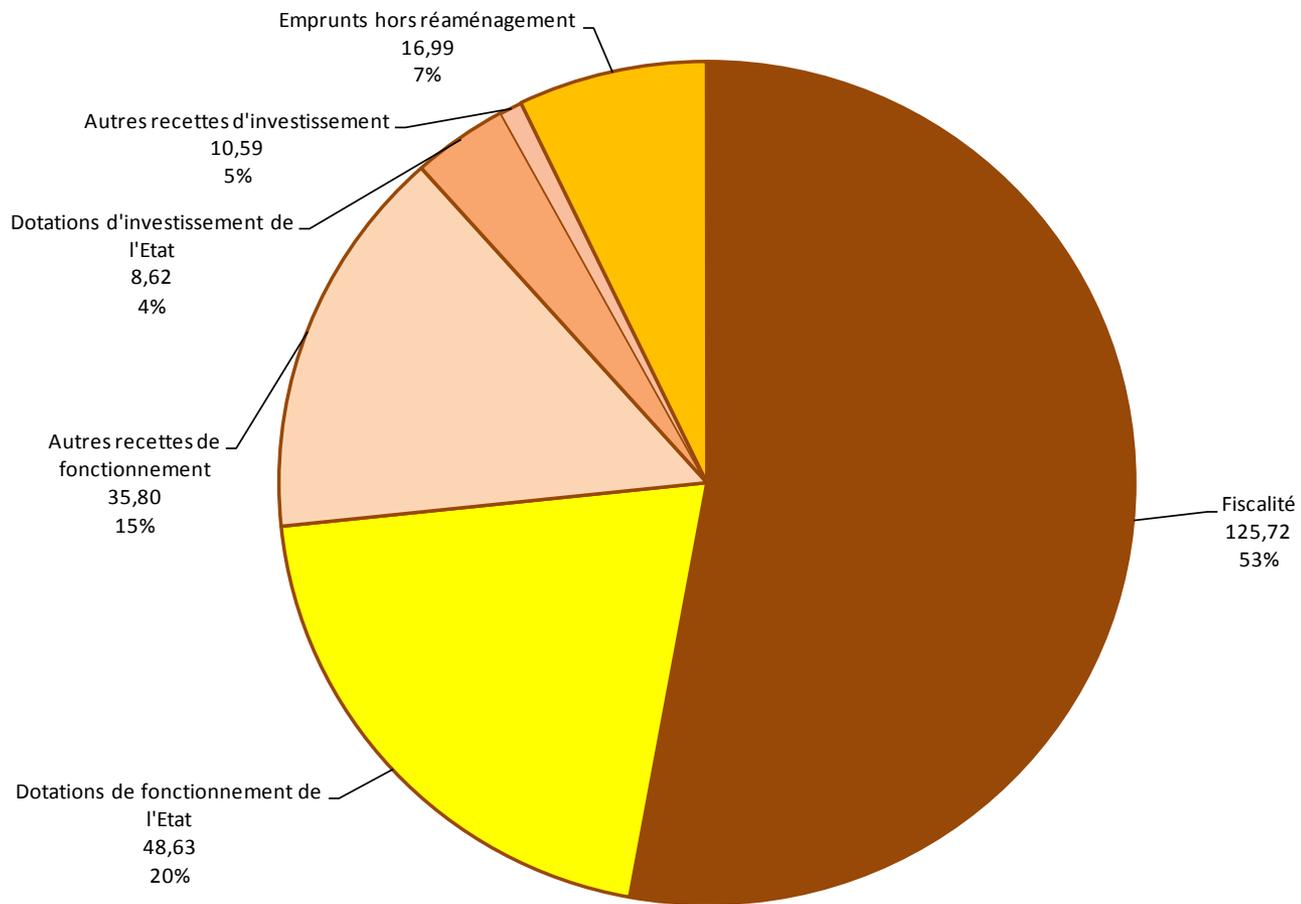
Triple choc de ressources

1/ Choc fiscal

Réforme fiscale de 2010

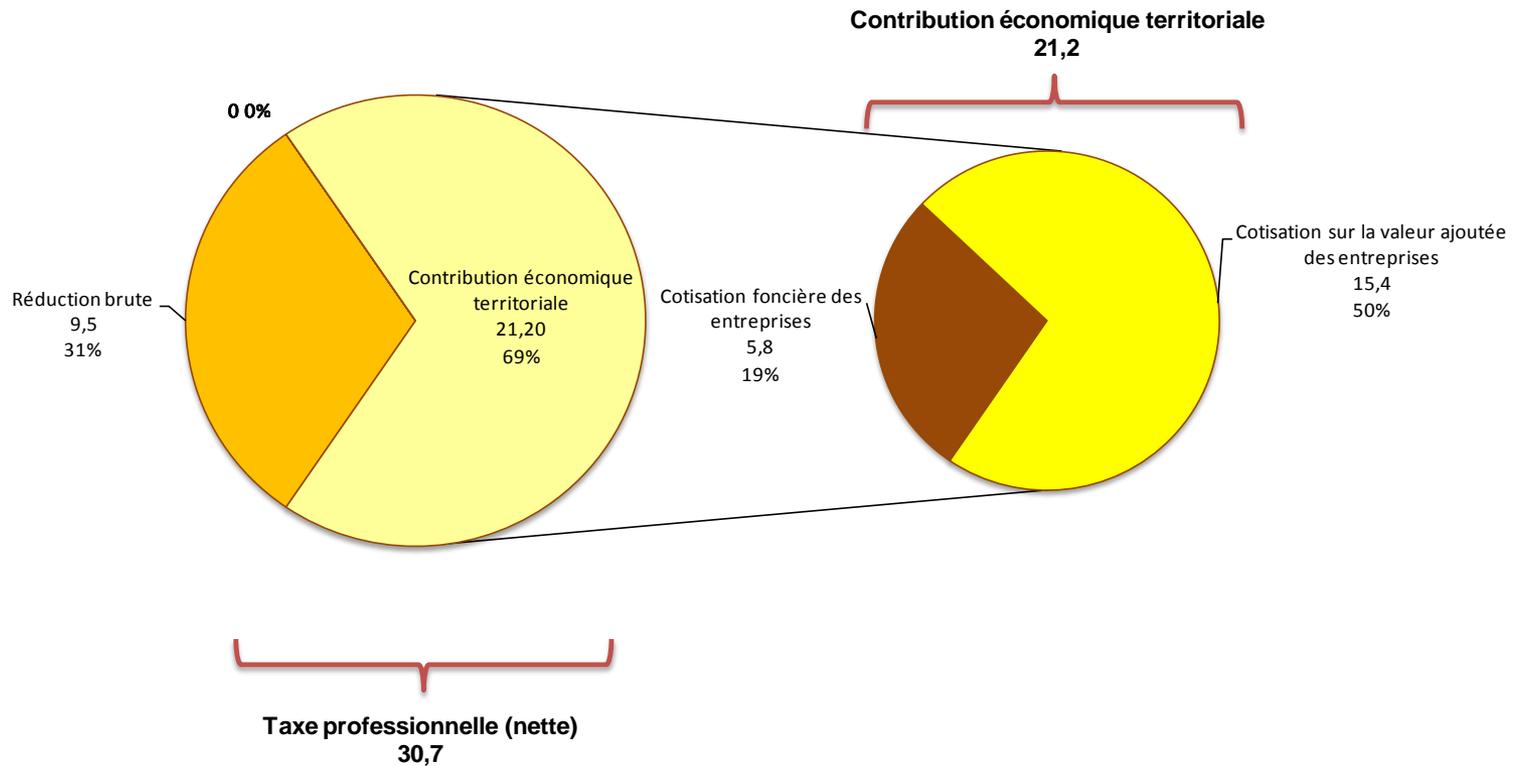
- Suppression de la TP
- Création d'une fiscalité de substitution
- Compensation financière

Resources des collectivités locales en 2012 (en milliards d'euros)



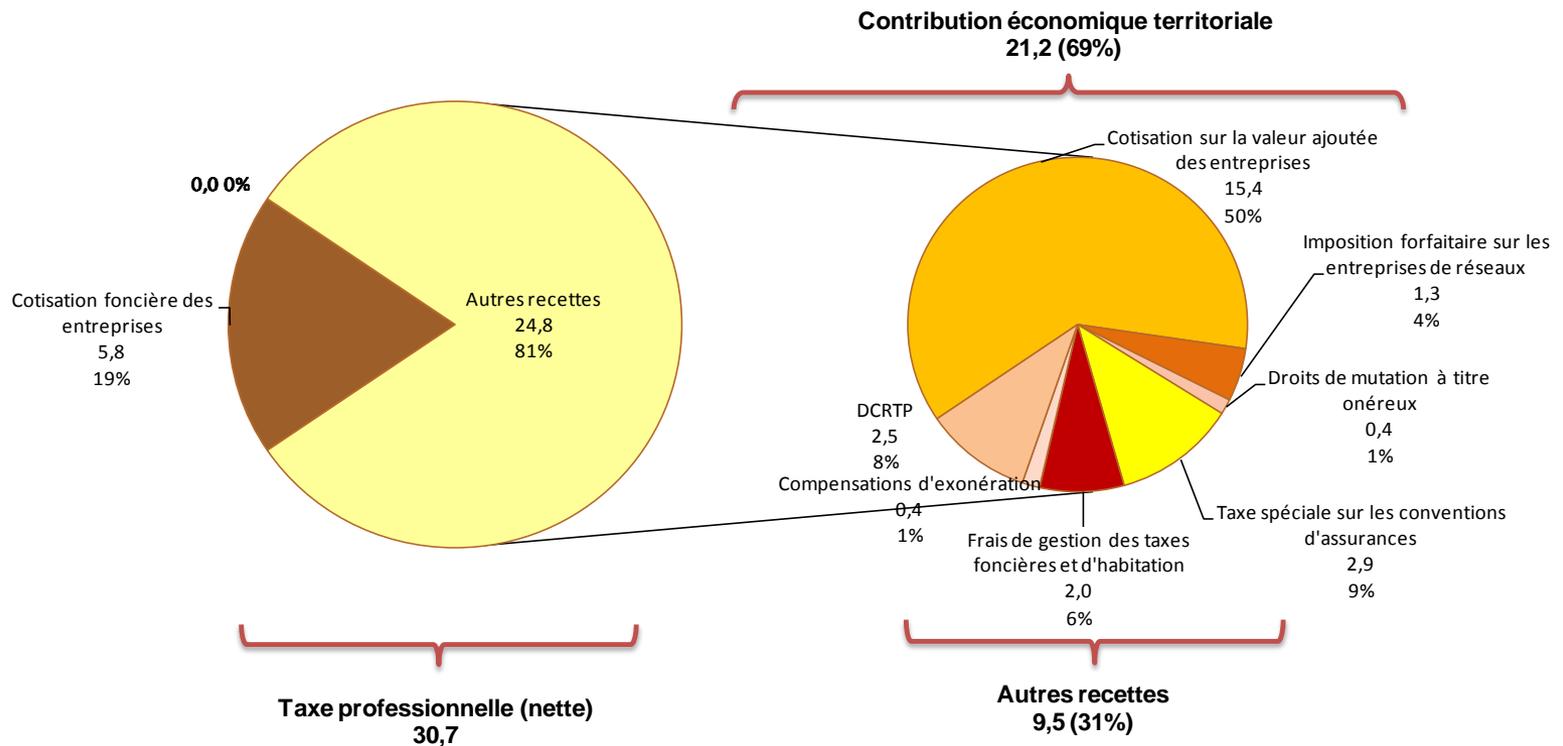
Réforme de la taxe professionnelle

De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale
en milliards d'euros (2010)

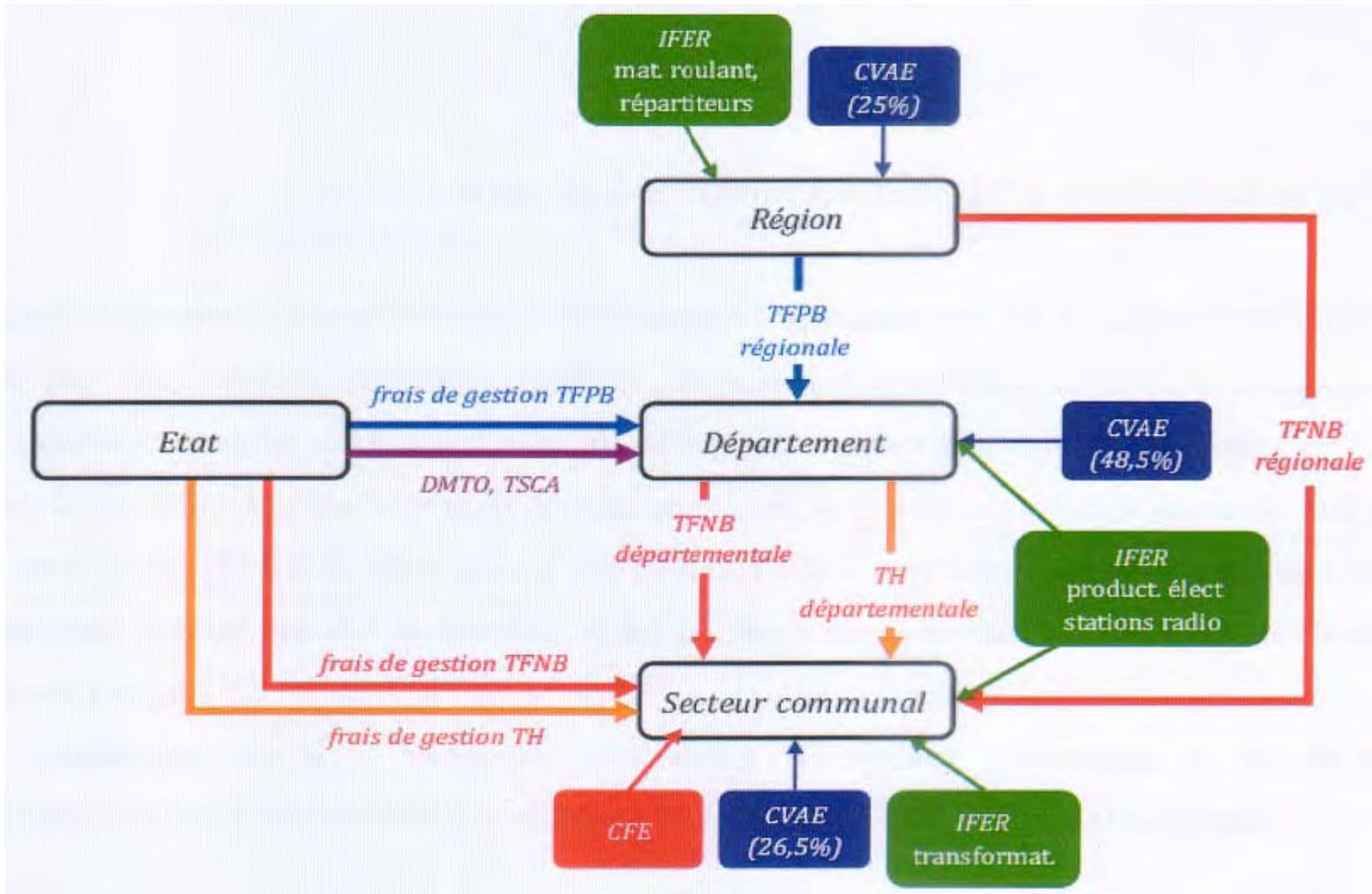


Spécialisation de la fiscalité de remplacement

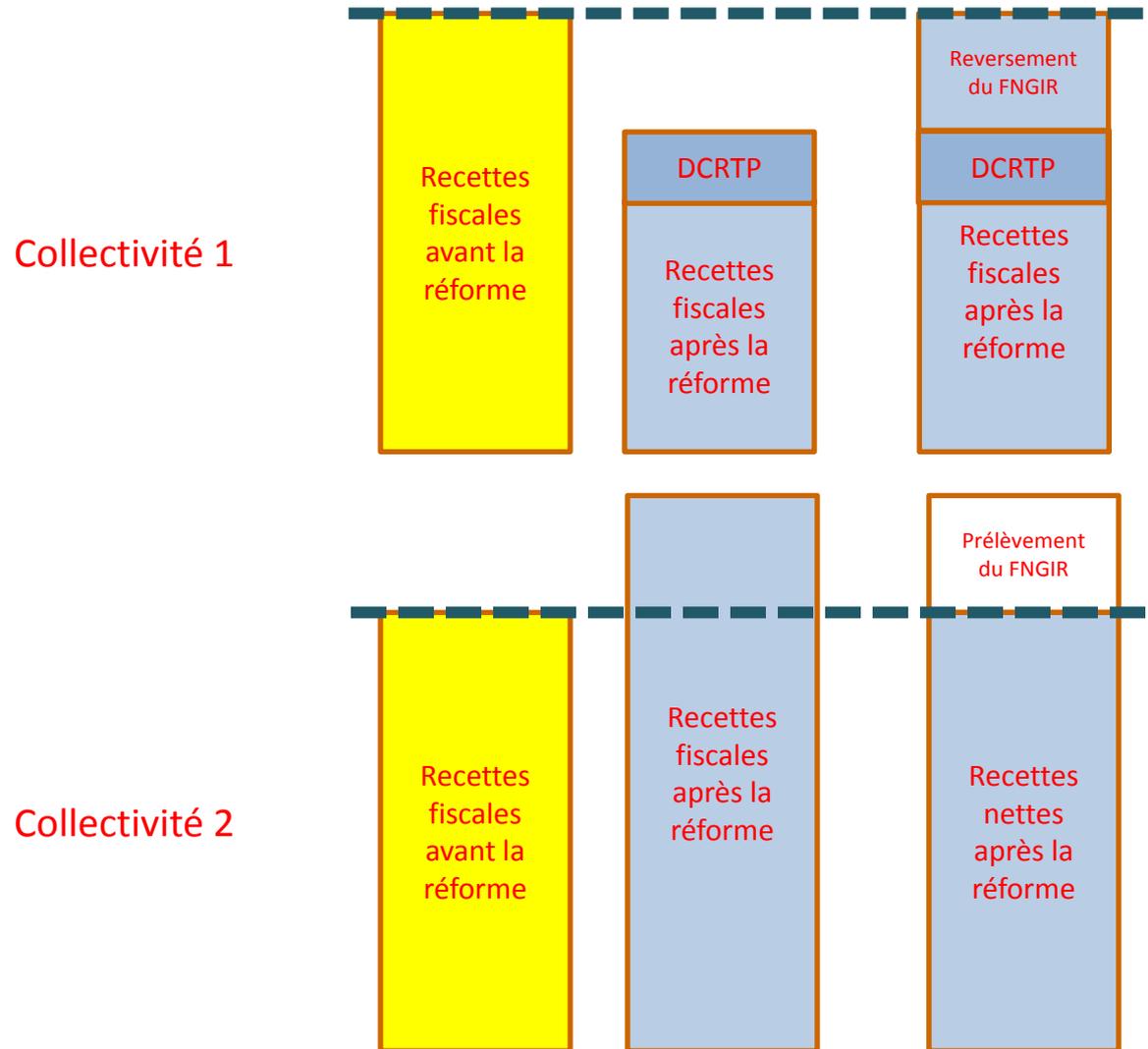
Cadrage financier de la réforme de la taxe professionnelle en milliards d'euros (2010)



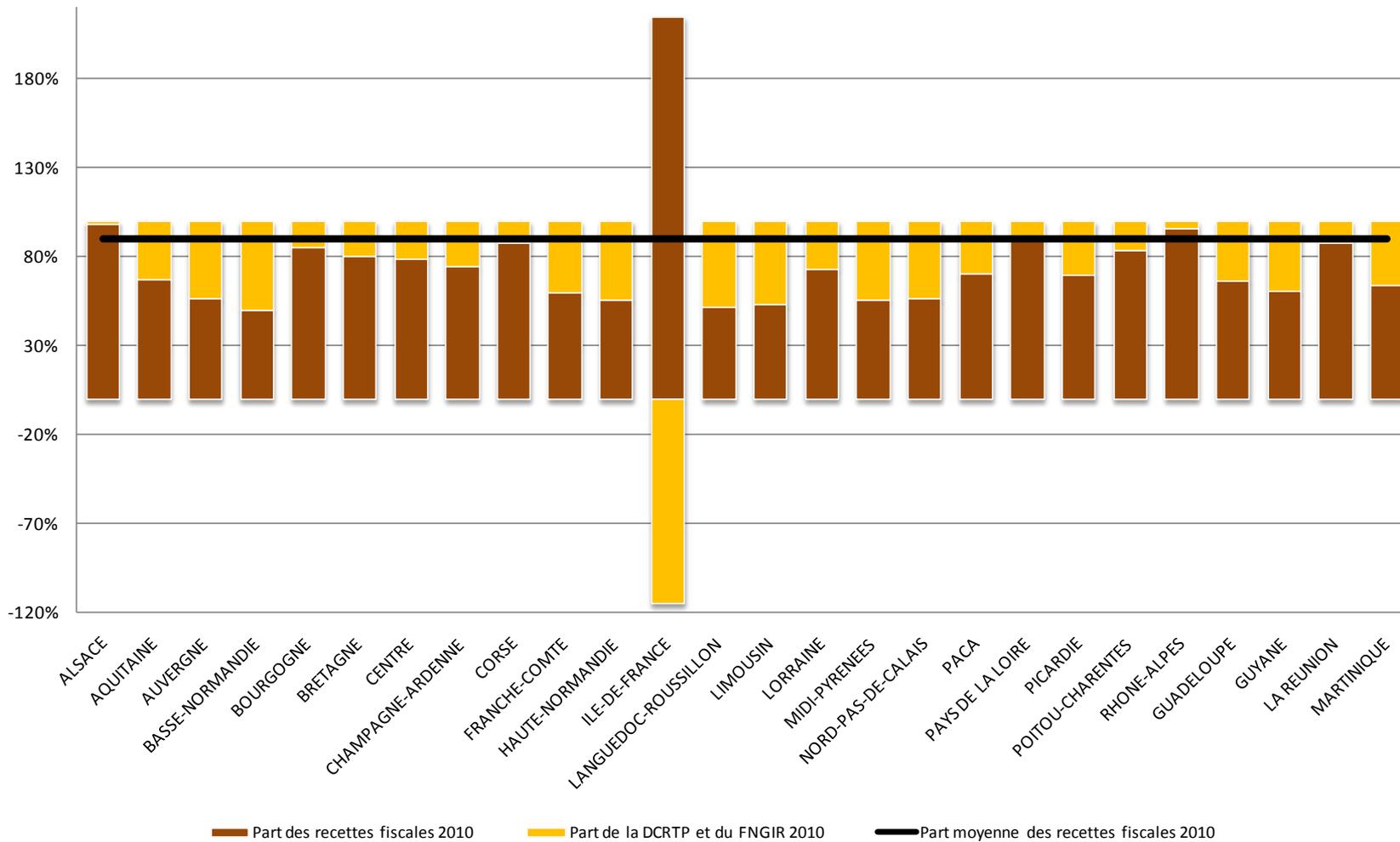
Spécialisation de la fiscalité de remplacement: le jeu des « chaises musicales »



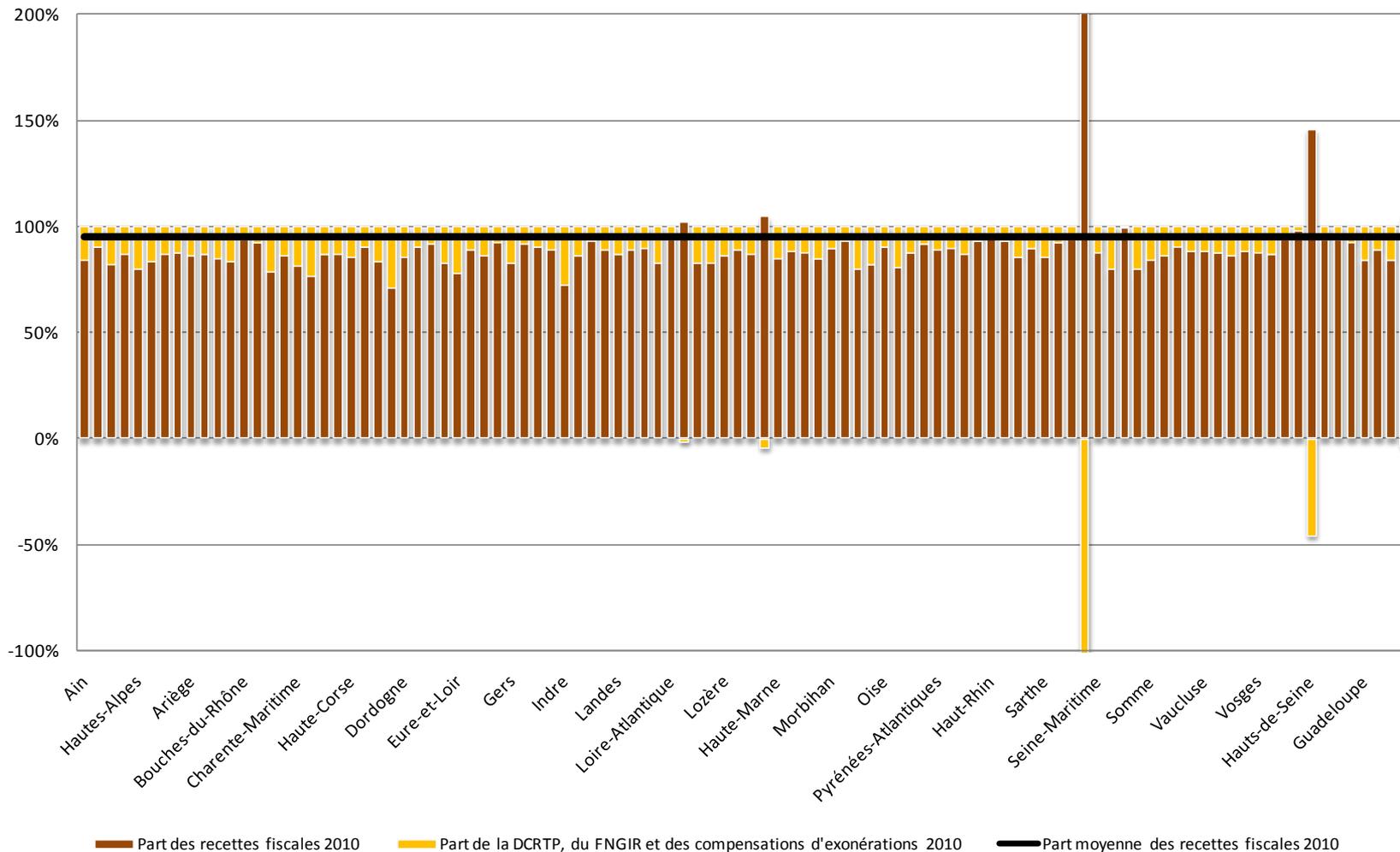
Compensation/ Garantie de ressources



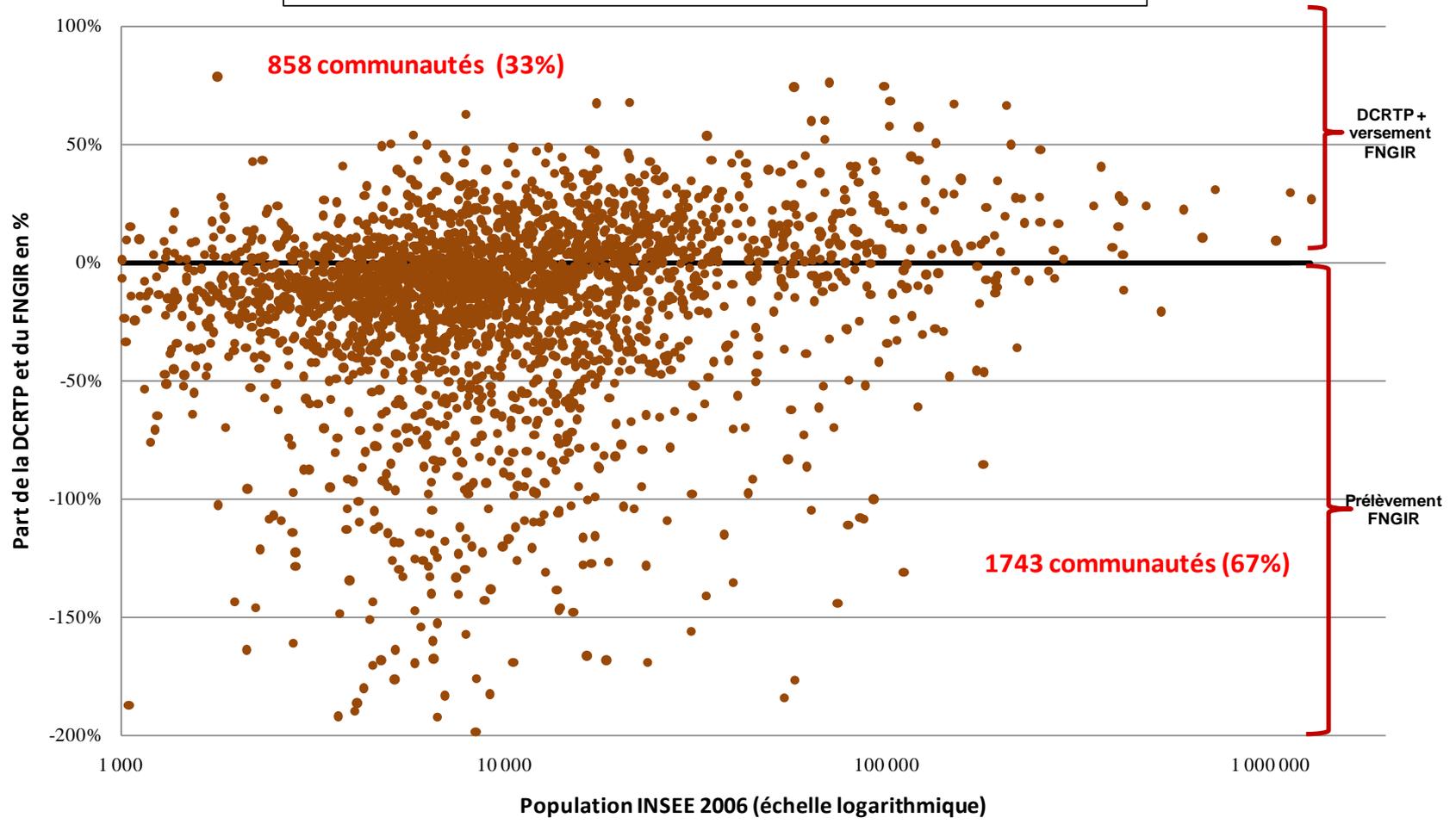
Composition des recettes de remplacement des régions (2010)



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

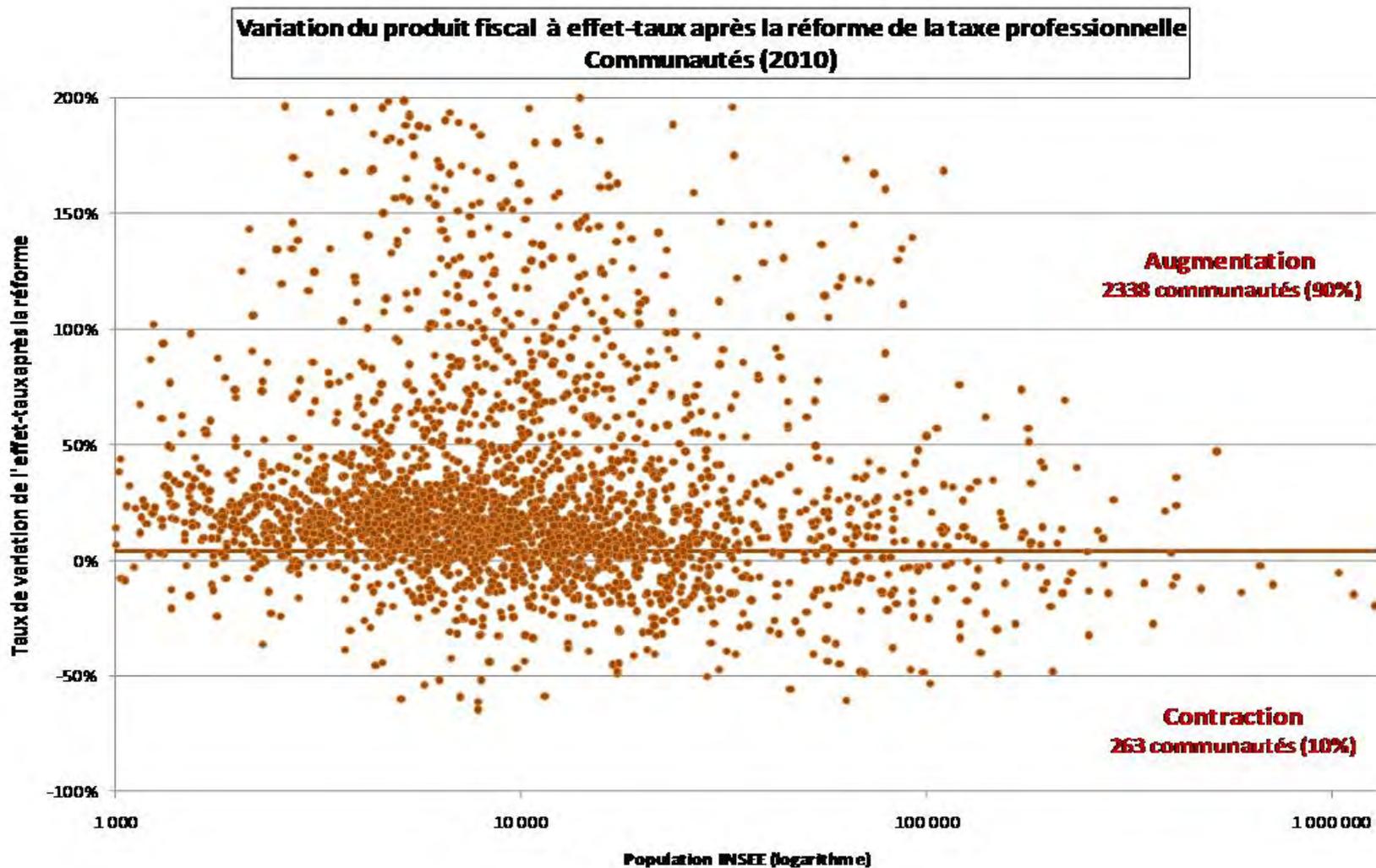
- « Effet de massue »/ « effet de levier » des compensations (gelées en nominal)

- Différenciation des trajectoires de croissance des ressources

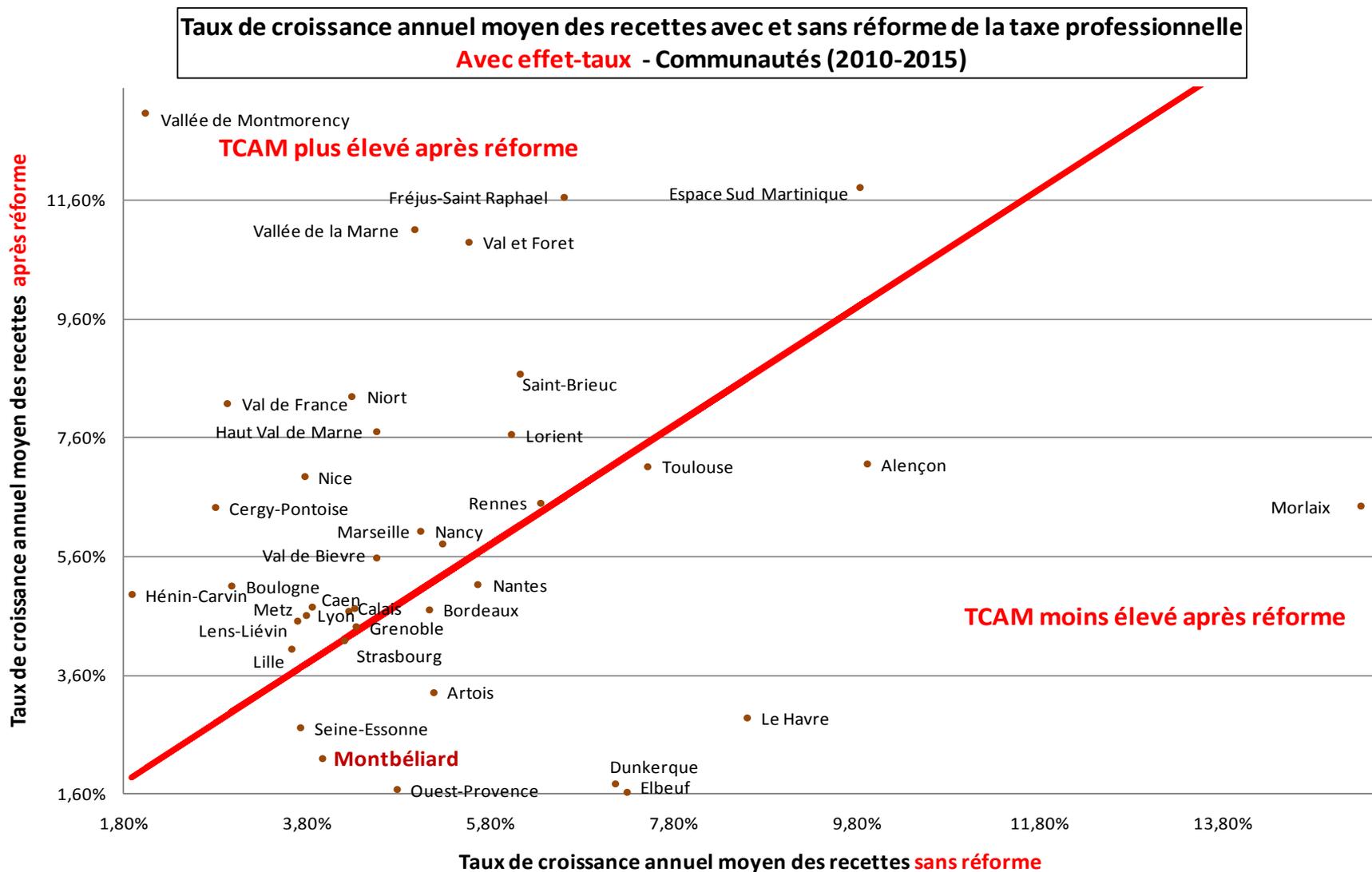
Les effets territoriaux de la réforme fiscale

	Effet favorable aux communautés...	Effet défavorable aux communautés...
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)

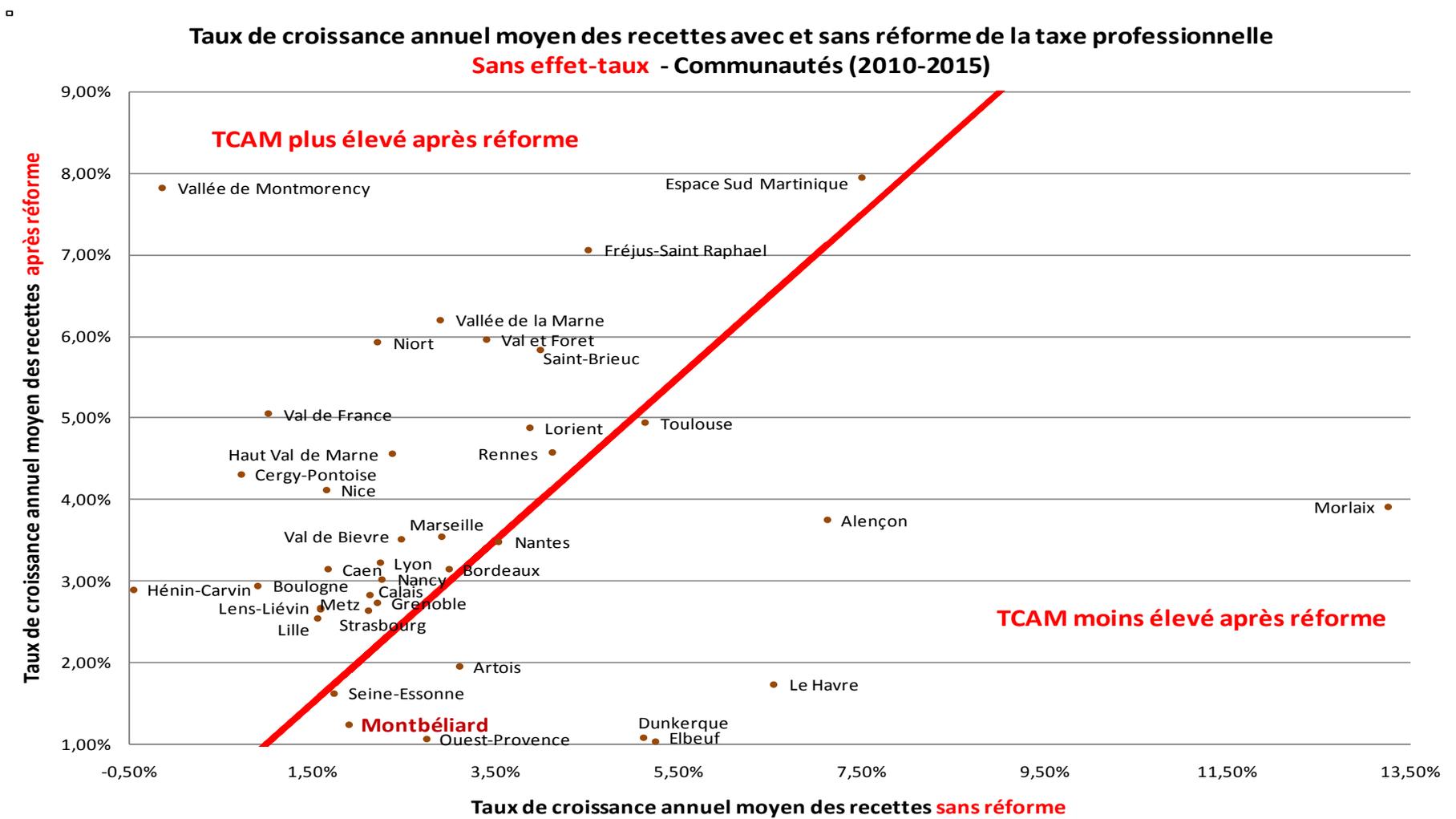
Gain ou perte de pouvoir de taux?



Des trajectoires de croissance de ressources divergentes (1)



Des trajectoires de croissance de ressources divergentes (2)



Renforcement de la péréquation ?

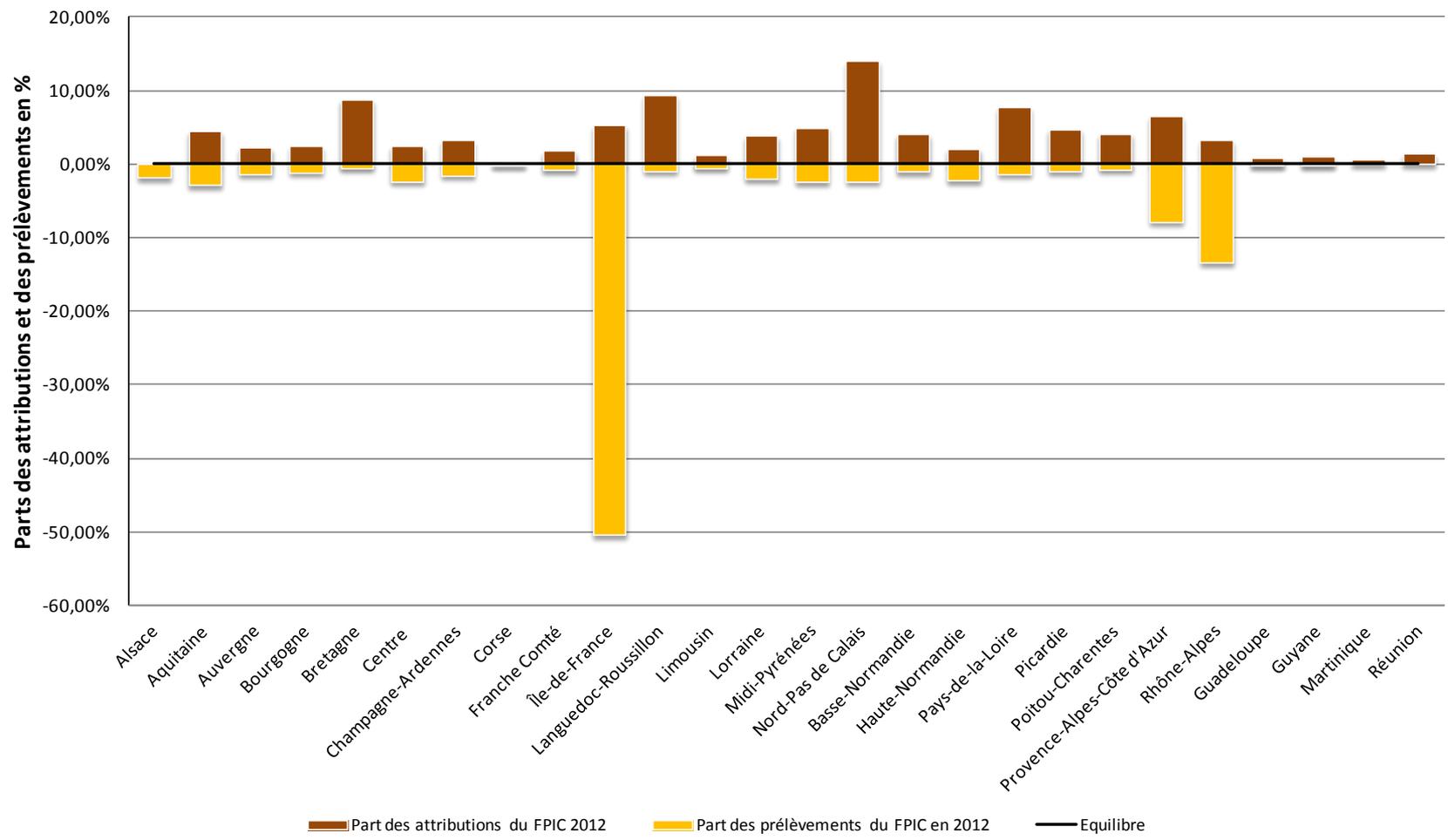
La contribution du FPIC

- **Fonds national 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

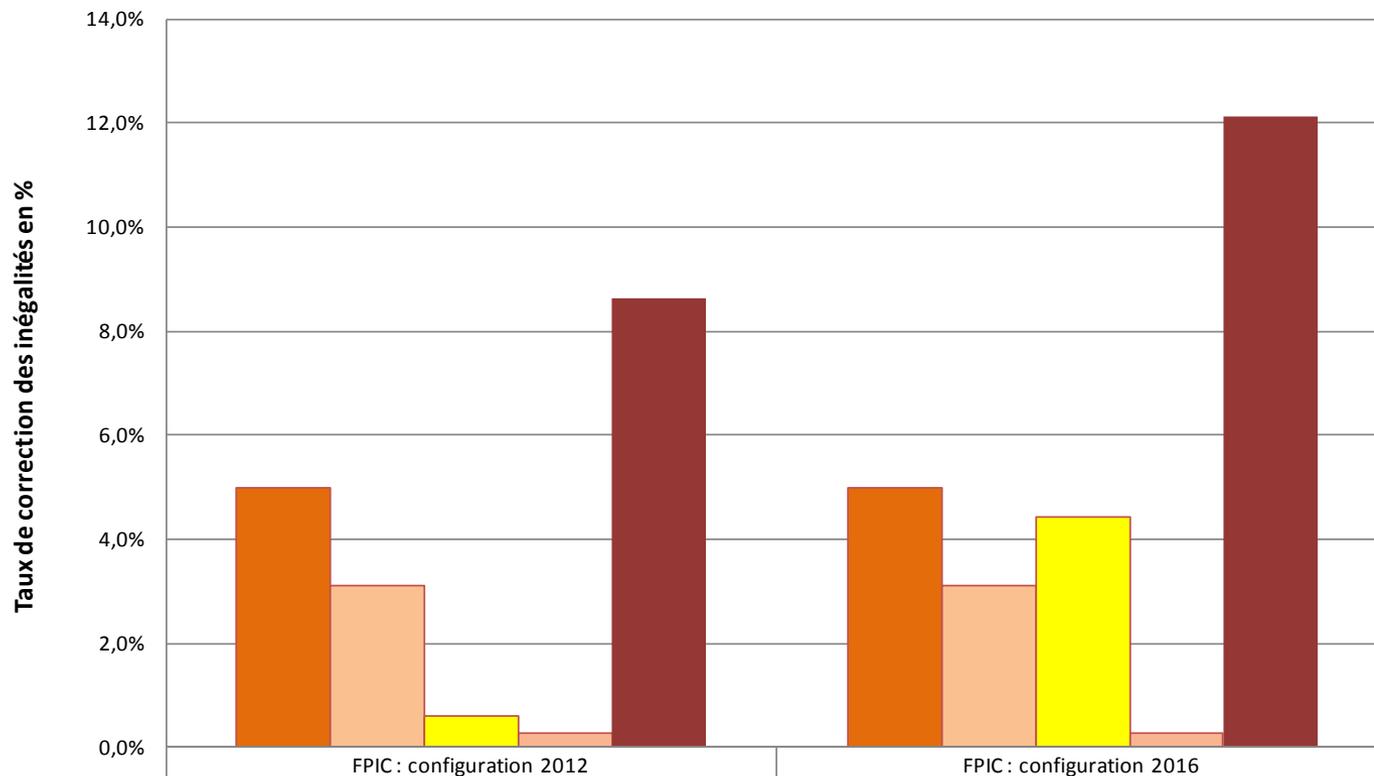
Fonds national de péréquation de ressources intercommunales et communales

- Prélèvement (ensemble intercommunal)
 - Au prorata du Potentiel financier agrégé par hab.> de 90% à la moyenne
 - Répartit au sein de la communauté au prorata du PFIA (augmenté des AC)
 - plafonné à 10% des recettes fiscales
- Reversement
 - Au prorata de l'effort fiscal et de l' « indice de charges »
 - Répartit au sein de la communauté en fonction du PFIA

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%

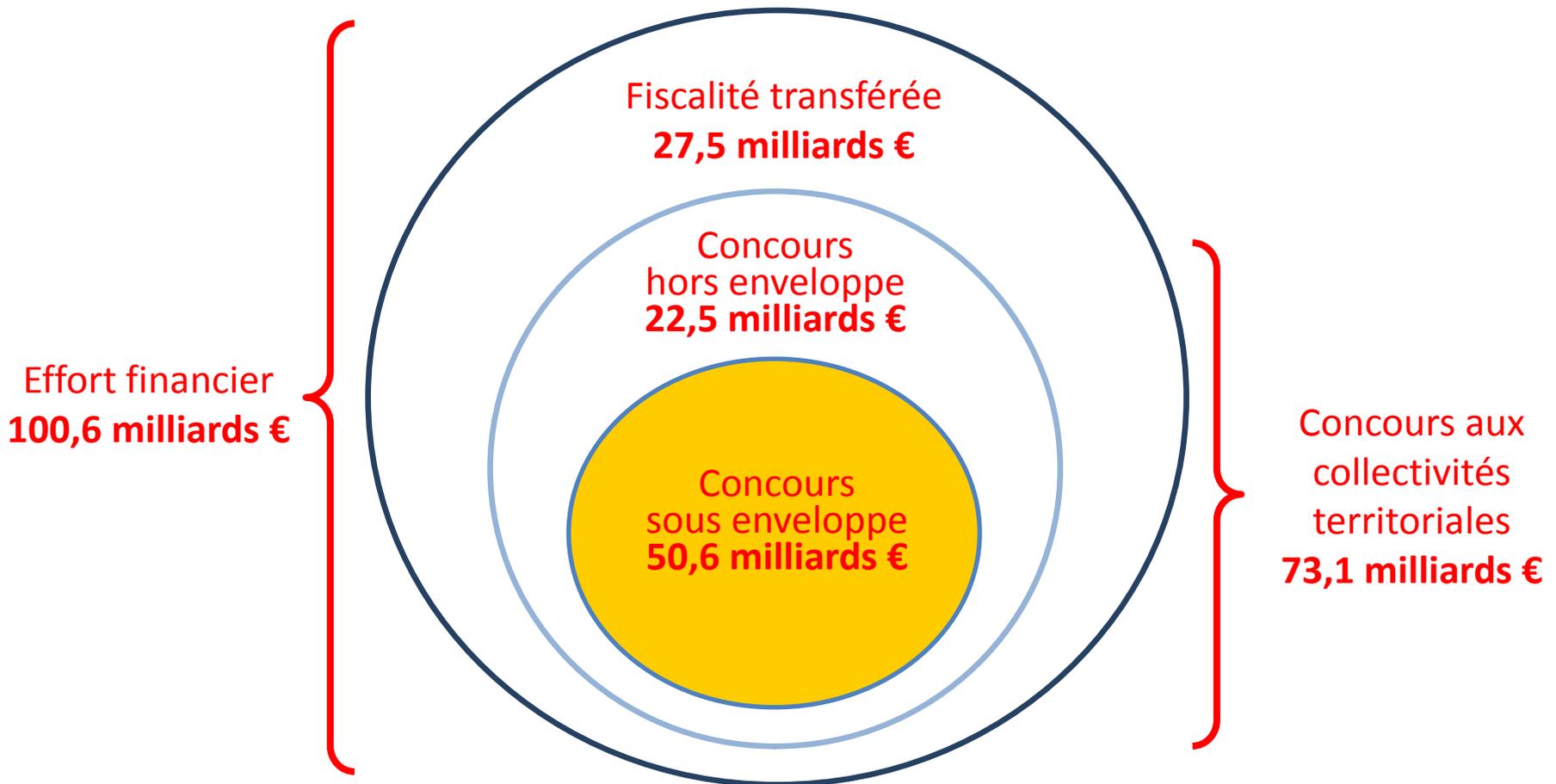
Péréquation

- Dispositif en construction ...et sans doute réformé
- Biais introduit par l'indicateur de potentiel financier
 - Inclusion de l'intégralité de la DCRTP et FNGIR (effet base et *effet taux*)
 - Assimile, à tort, produit fiscal et potentiel fiscal
 - Pas de prise en compte de l'effet intégration des compétences communautaires

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

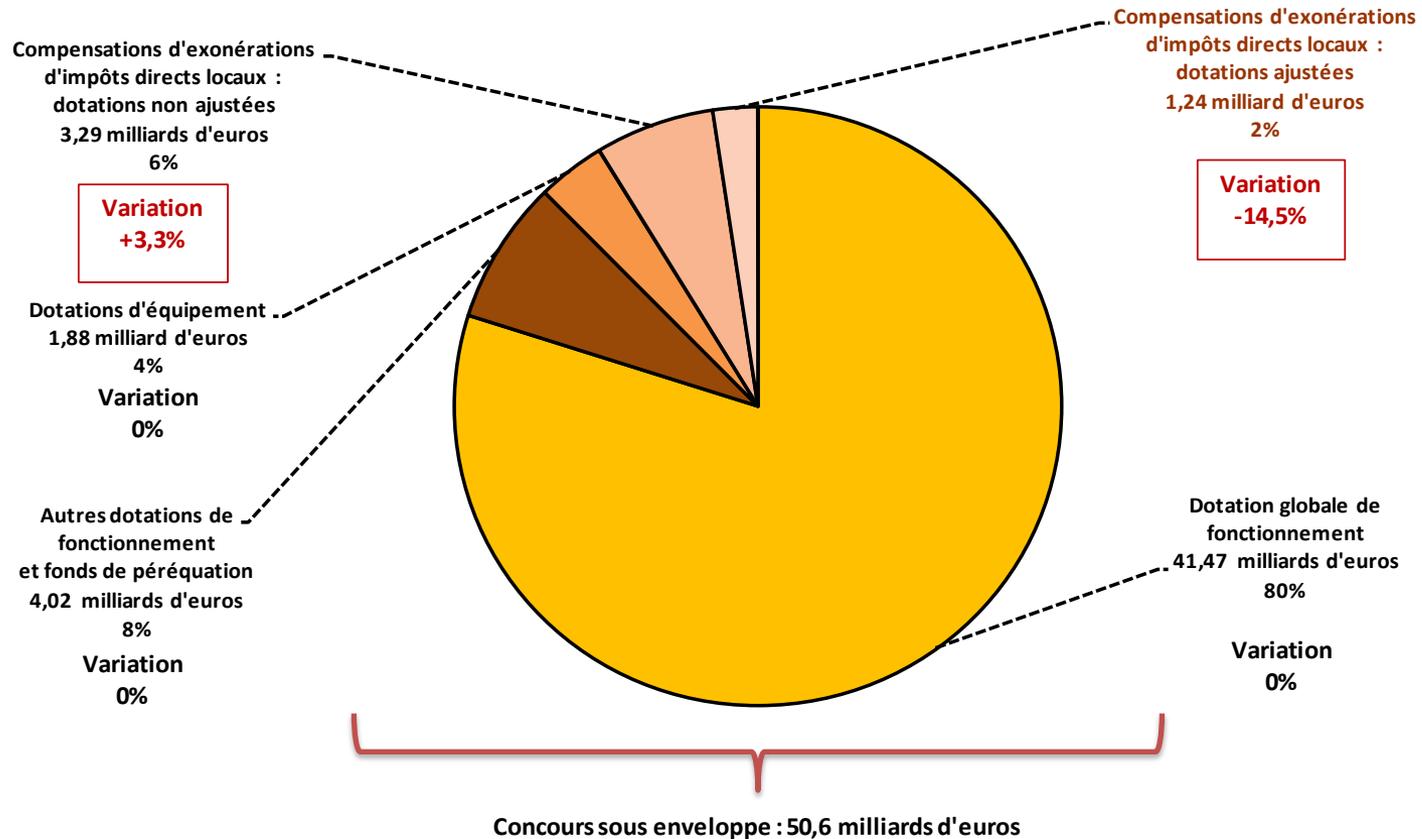
- Gel de l' « enveloppe normée »
- Arbitrages budgétaires sur les dotations hors enveloppe
- Possibilité d'extension de l'enveloppe normée (FCTVA)

Effort financier de l'Etat (2012)



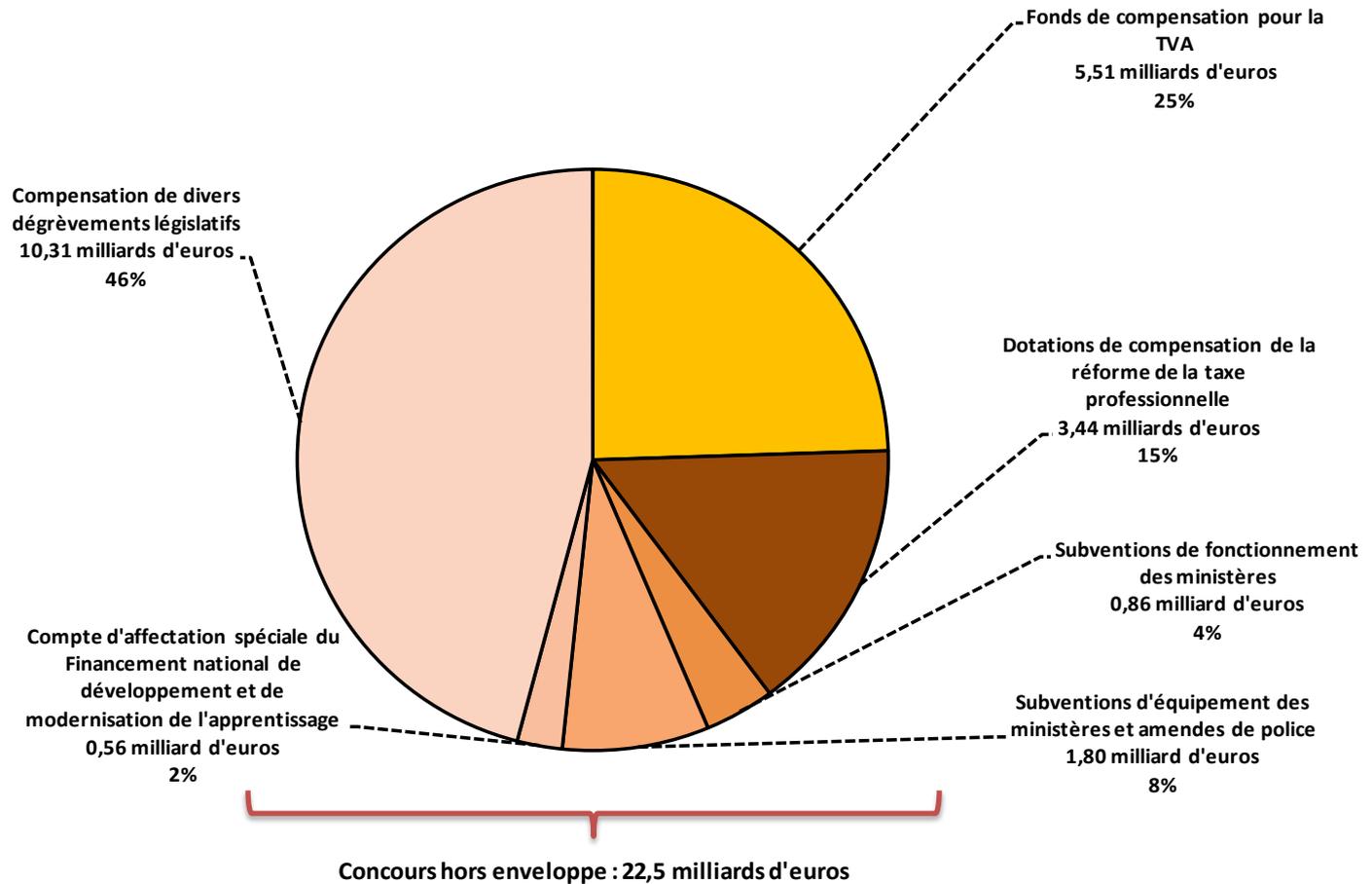
Gel de l'enveloppe normée

Concours de l'Etat aux collectivités territoriales sous enveloppe (2012)

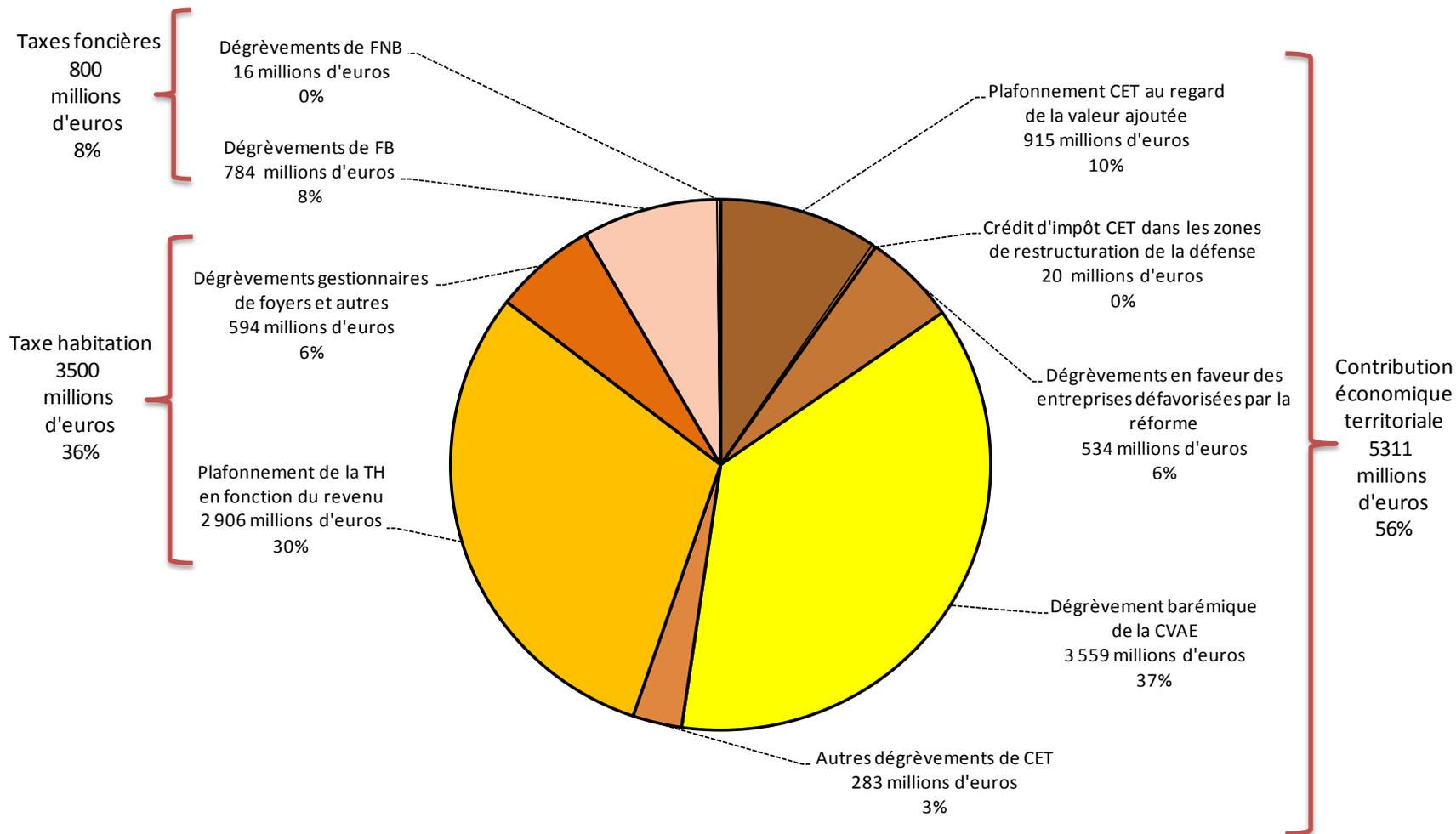


Concours hors enveloppe

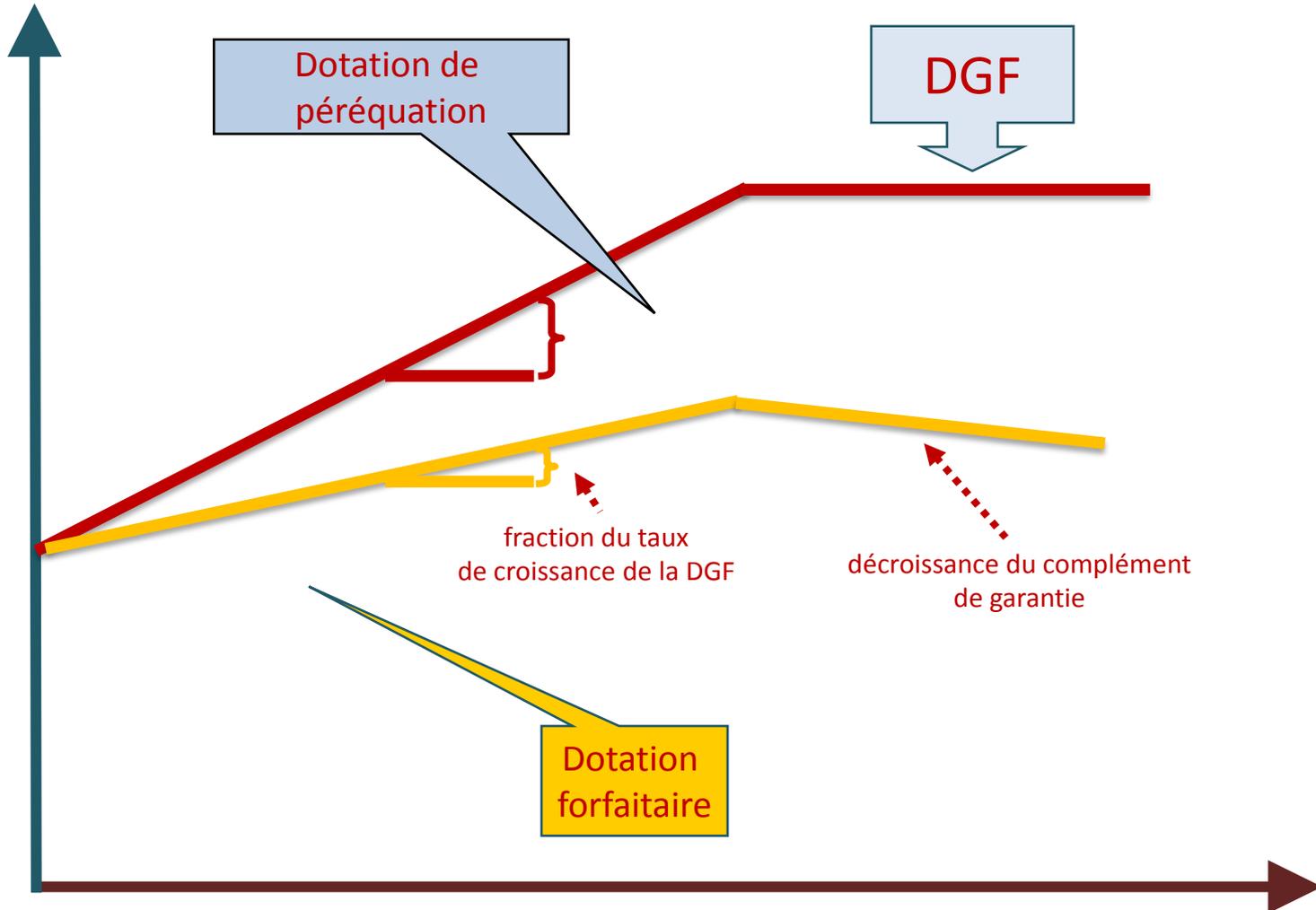
Concours de l'Etat aux collectivités territoriales hors enveloppe (2012)



Dégrèvements législatifs de fiscalité directe locale (2012)



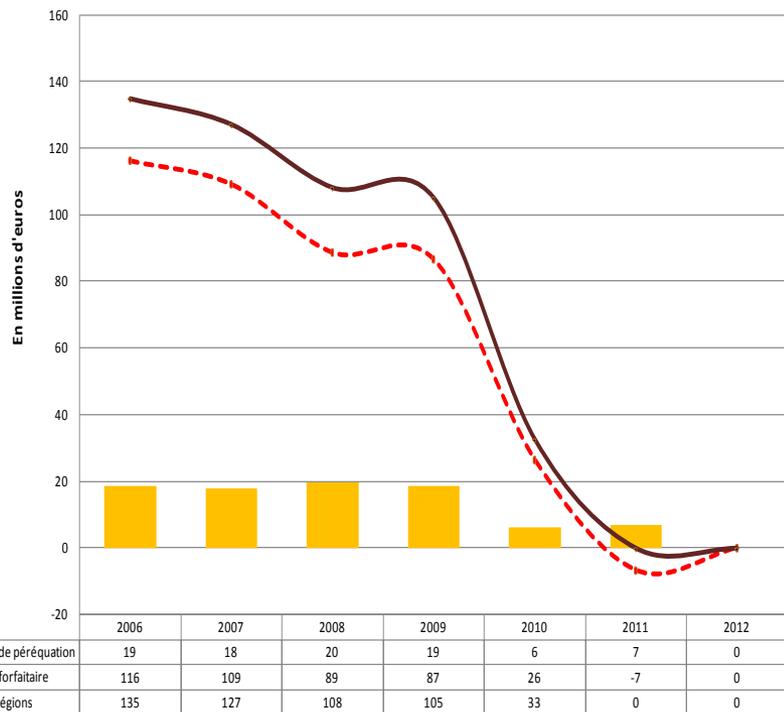
Dotation forfaitaire et dotation de péréquation



Des DGF à la baisse (1)...

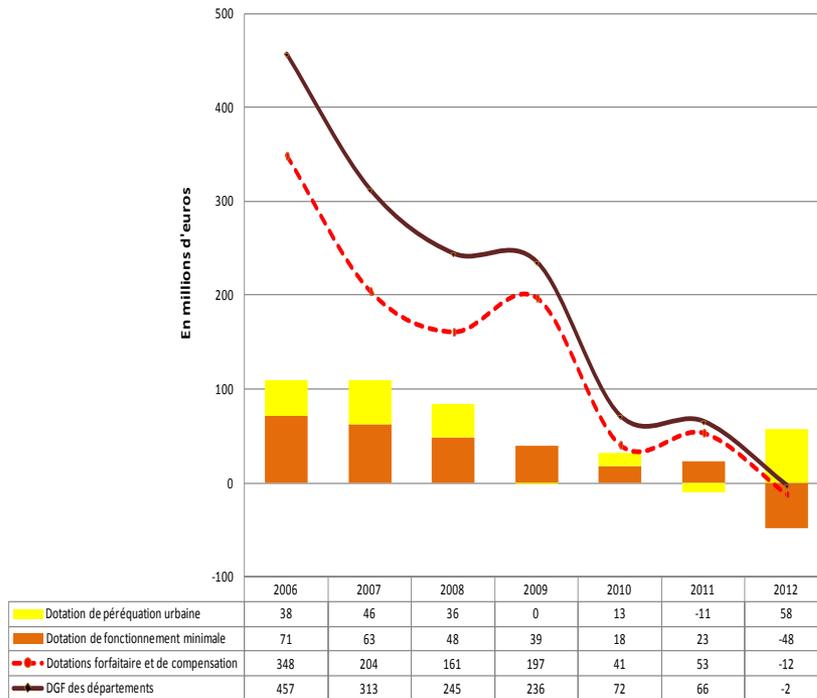
DGF des régions

Répartition de la variation annuelle de la DGF des régions



DGF des départements

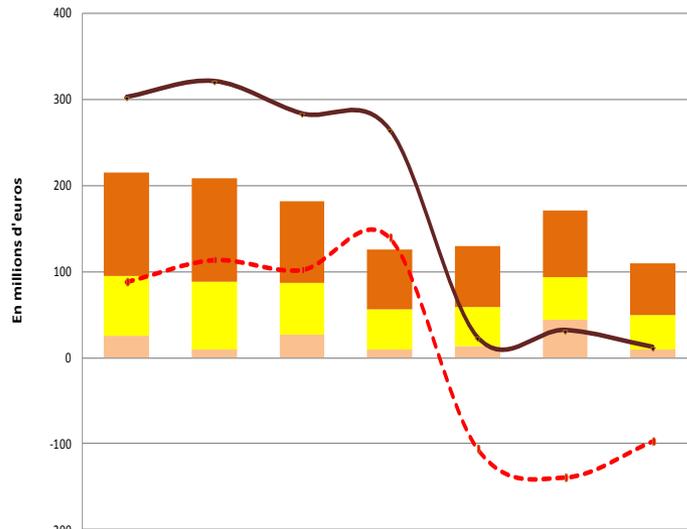
Répartition de la variation annuelle de la DGF des départements



Des DGF à la baisse (2)

DGF des communes

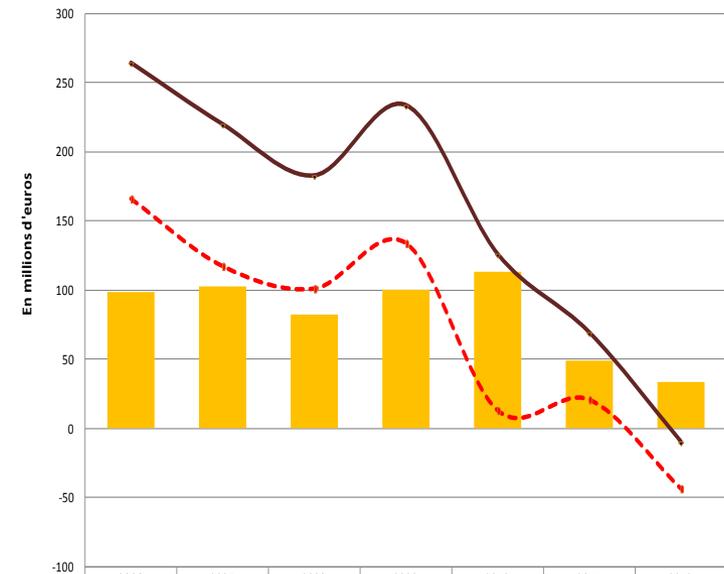
Répartition de la variation annuelle de la DGF des communes



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotation de solidarité urbaine	120	120	94	70	70	77	60
Dotation de solidarité rurale	69	78	61	46	46	50	39
Dotation nationale de péréquation	26	10	26	10	14	44	10
Dotation forfaitaire	88	114	102	139	-106	-139	-97
DGF des communes	303	321	283	265	24	32	12

DGF des communautés

Répartition de la variation annuelle de la DGF des communautés



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotation d'intercommunalité	99	103	82	100	113	49	34
Dotation de compensation	166	117	101	134	13	21	-44
DGF des communautés	264	220	183	234	126	69	-10

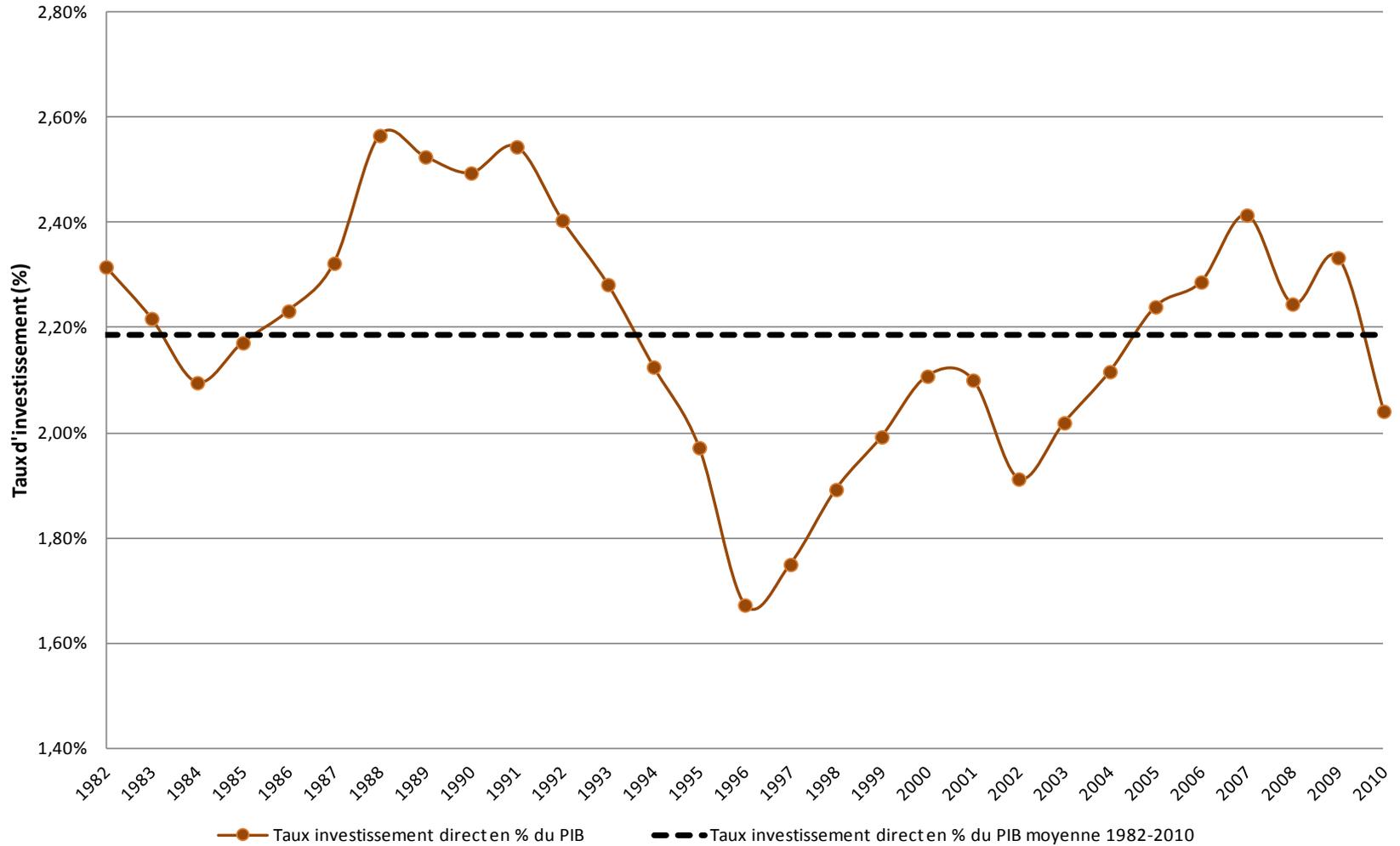
Choc /3 Risque d'assèchement du crédit ?

- **Origine**
- 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**
- Réunion organisée à Bercy lundi 20 février avec les représentants des banques, confirmation en 2012 de l'engagement des cinq principaux partenaires bancaires des collectivités d'un financement évalué à environ **10 milliards d'euros**
- Volume de prêts complété par la nouvelle enveloppe mise à disposition par la CDC dont le montant est désormais fixé à **5 milliards d'euros**
- Dans l'attente de la mise en place et de la montée en régime du nouvel opérateur public bancaire, les engagements ne suffiront pas à répondre à tous les besoins
- Des solutions complémentaires de financement devront être trouvées auprès des marchés (Agence de financement de l'investissement des collectivités locales ?)

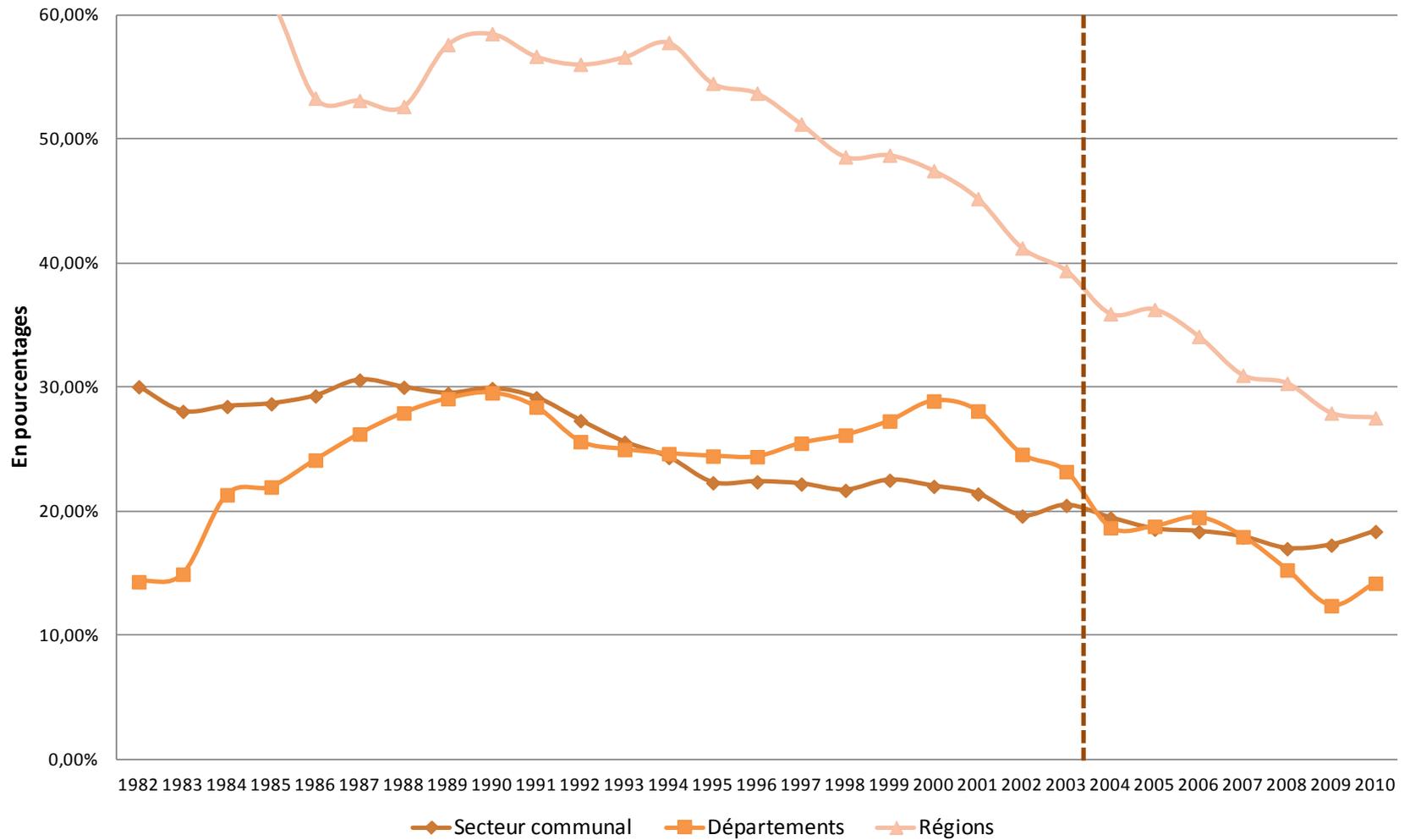
Quelles capacités d'absorption des chocs pour le secteur local?

- 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

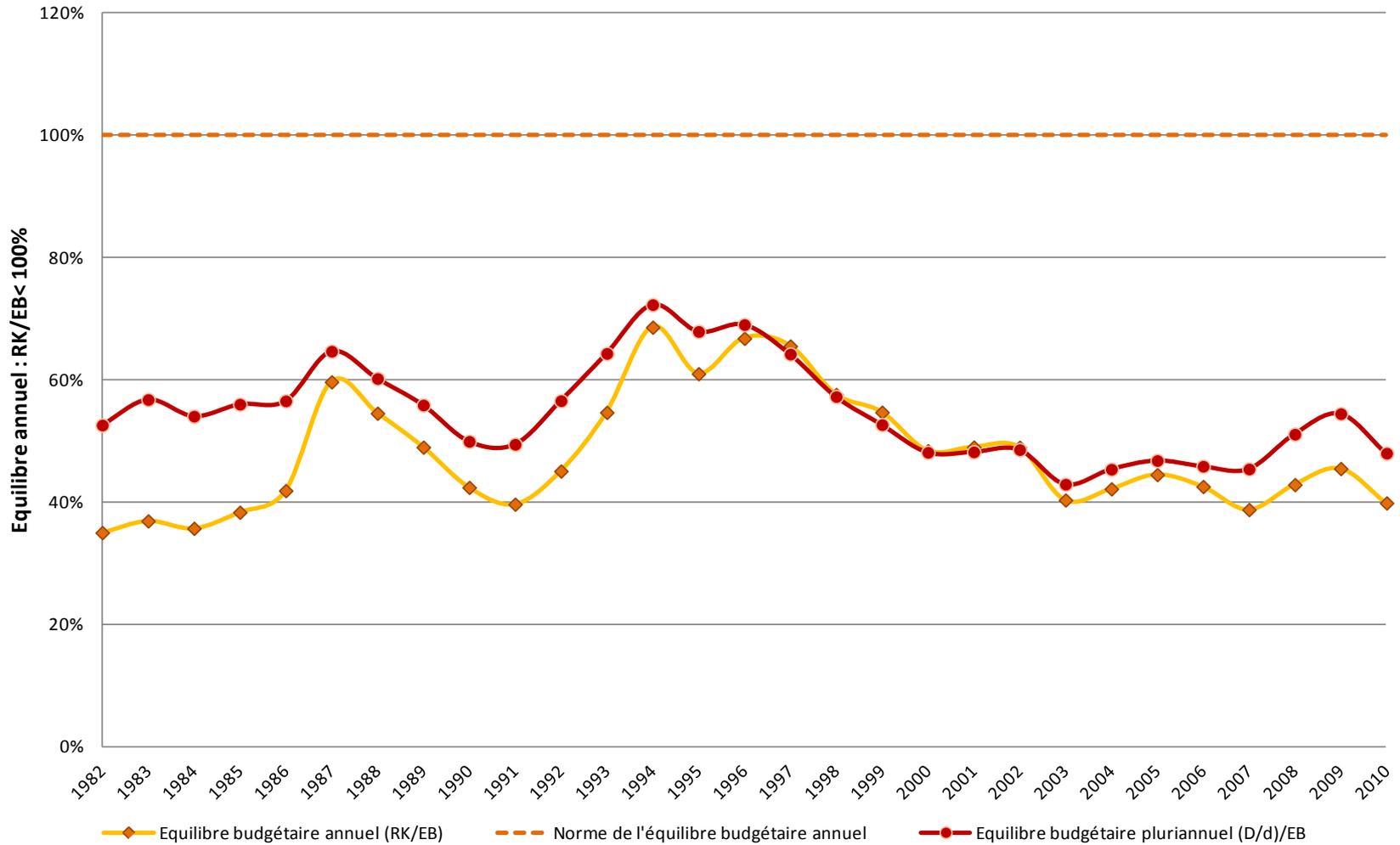
Taux d'investissement direct des collectivités locales en proportion du PIB



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**

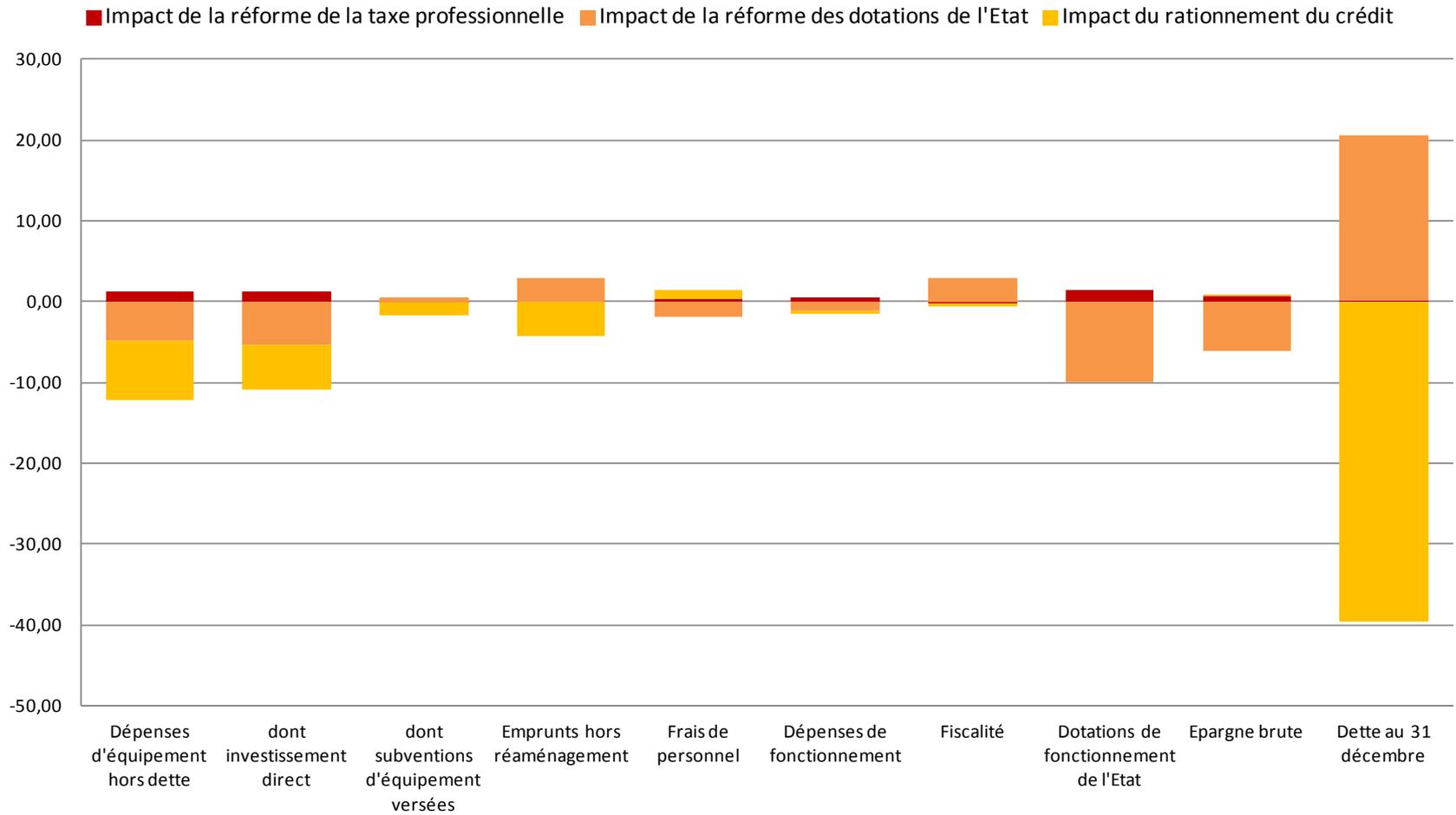
- Gel de 2011 à 2013
- Baisse de -2% par an de 2014 à 2020

- **Impact de l'offre de crédit**

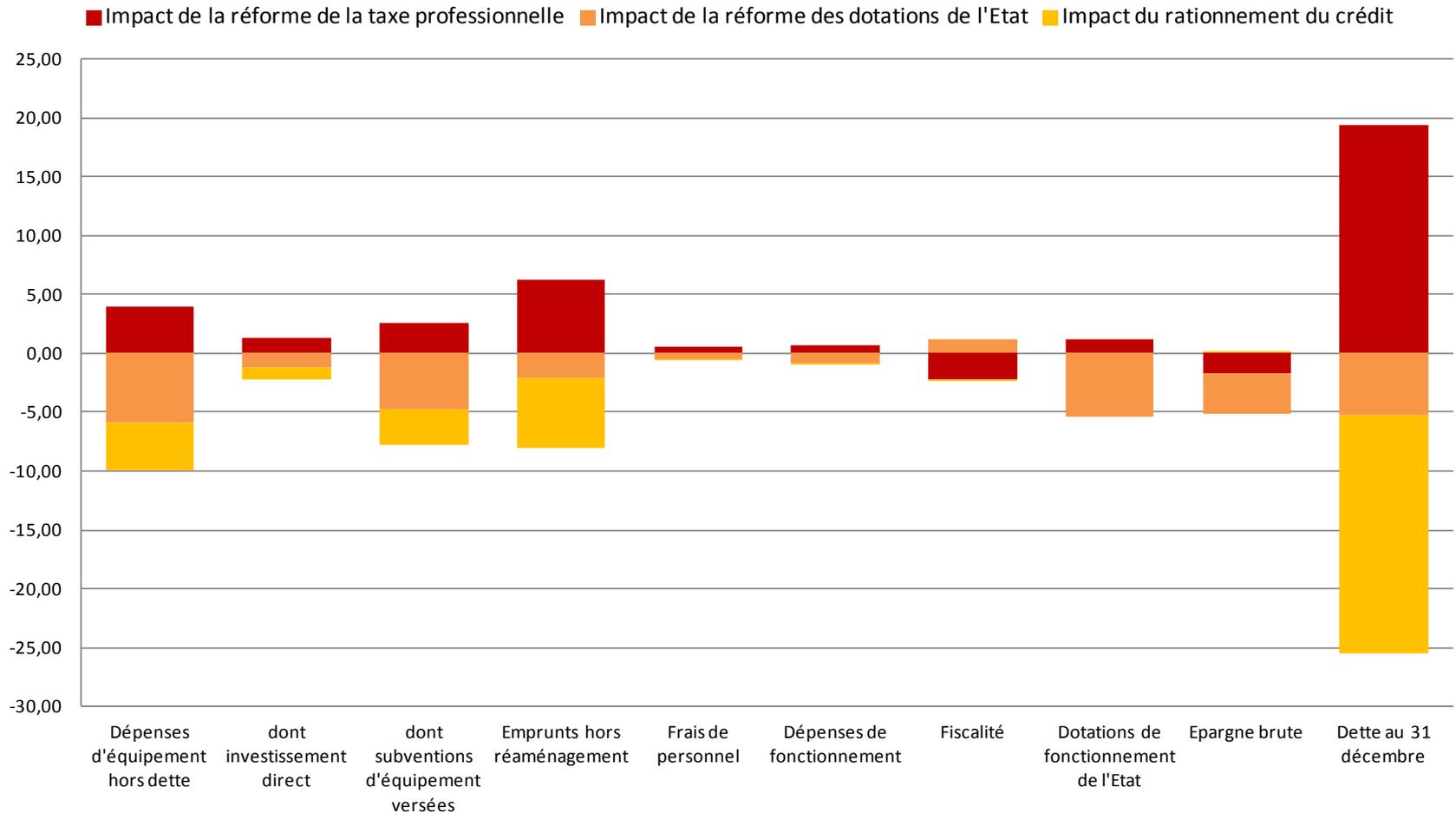
- 15 milliards d'euros par an de 2012 à 2020

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%

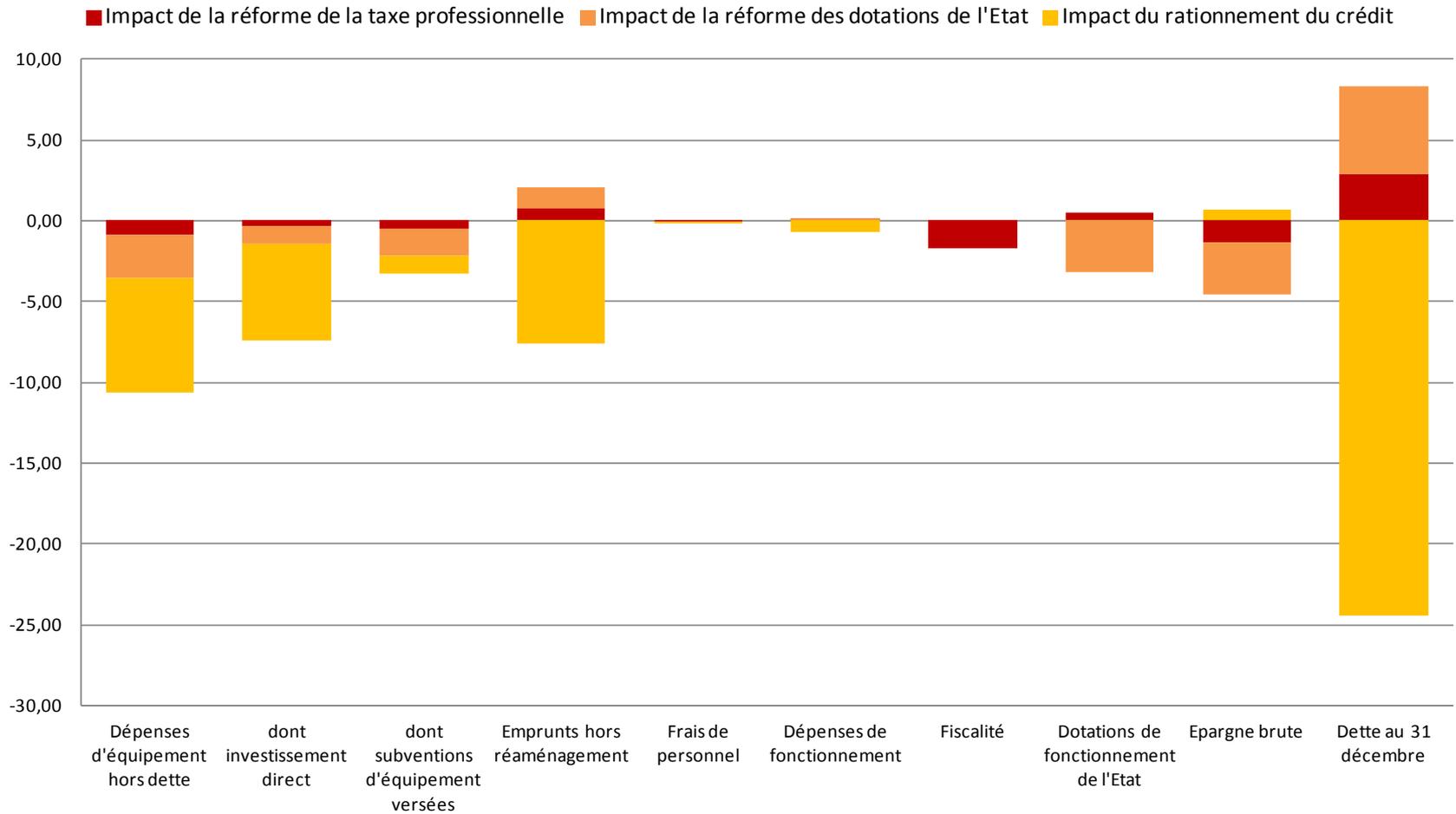
Impacts prévisionnels des chocs fiscaux et financiers (2020) Secteur communal (en milliards d'euros courants)



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?

- Réformede la réforme fiscale (CET)?
- Réforme de la péréquation?

1/ Réforme de la contribution économique territoriale ?

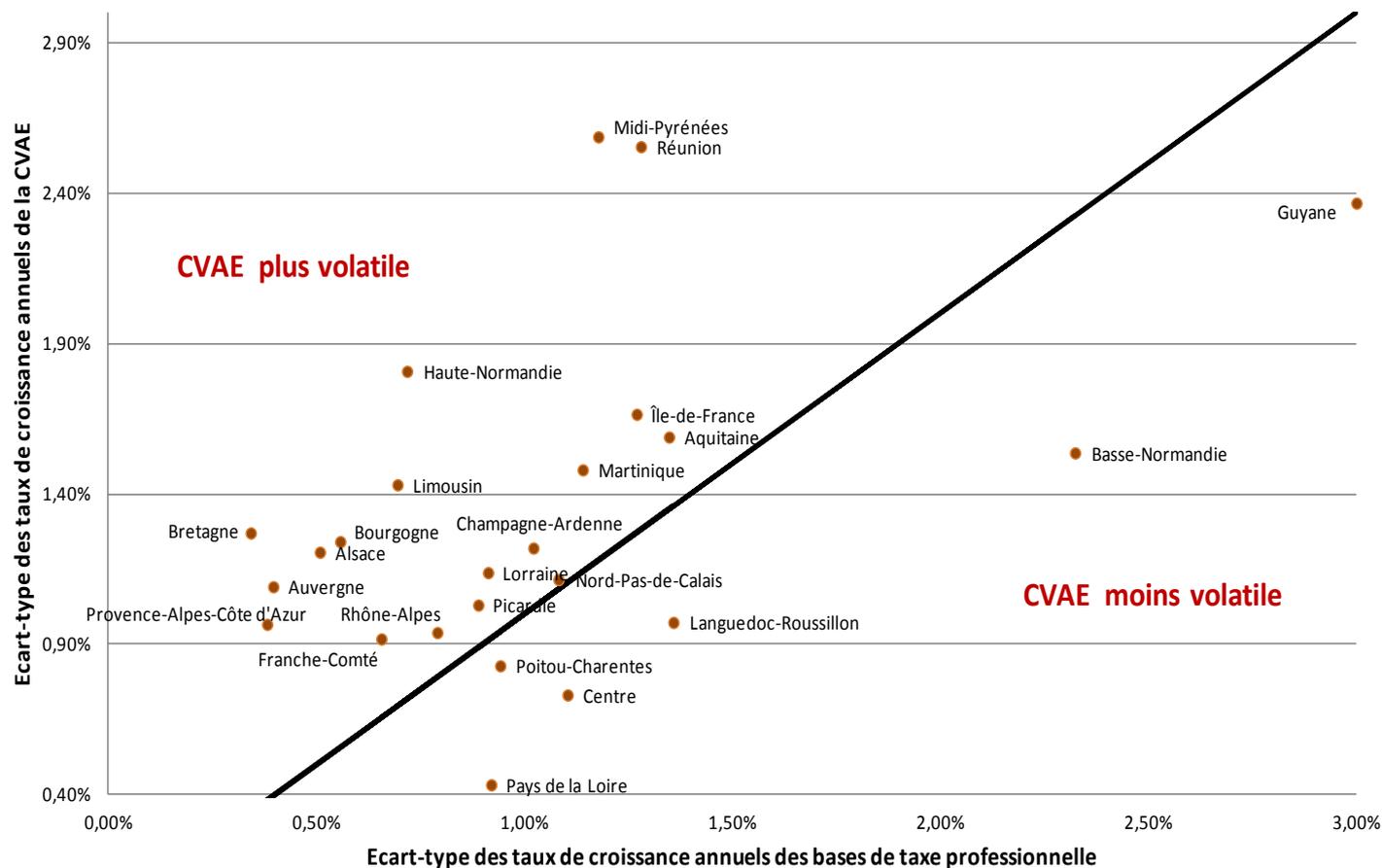
Pistes évoquées par la mission commune du Sénat

- **Conséquences de la réforme pour les collectivités locales**

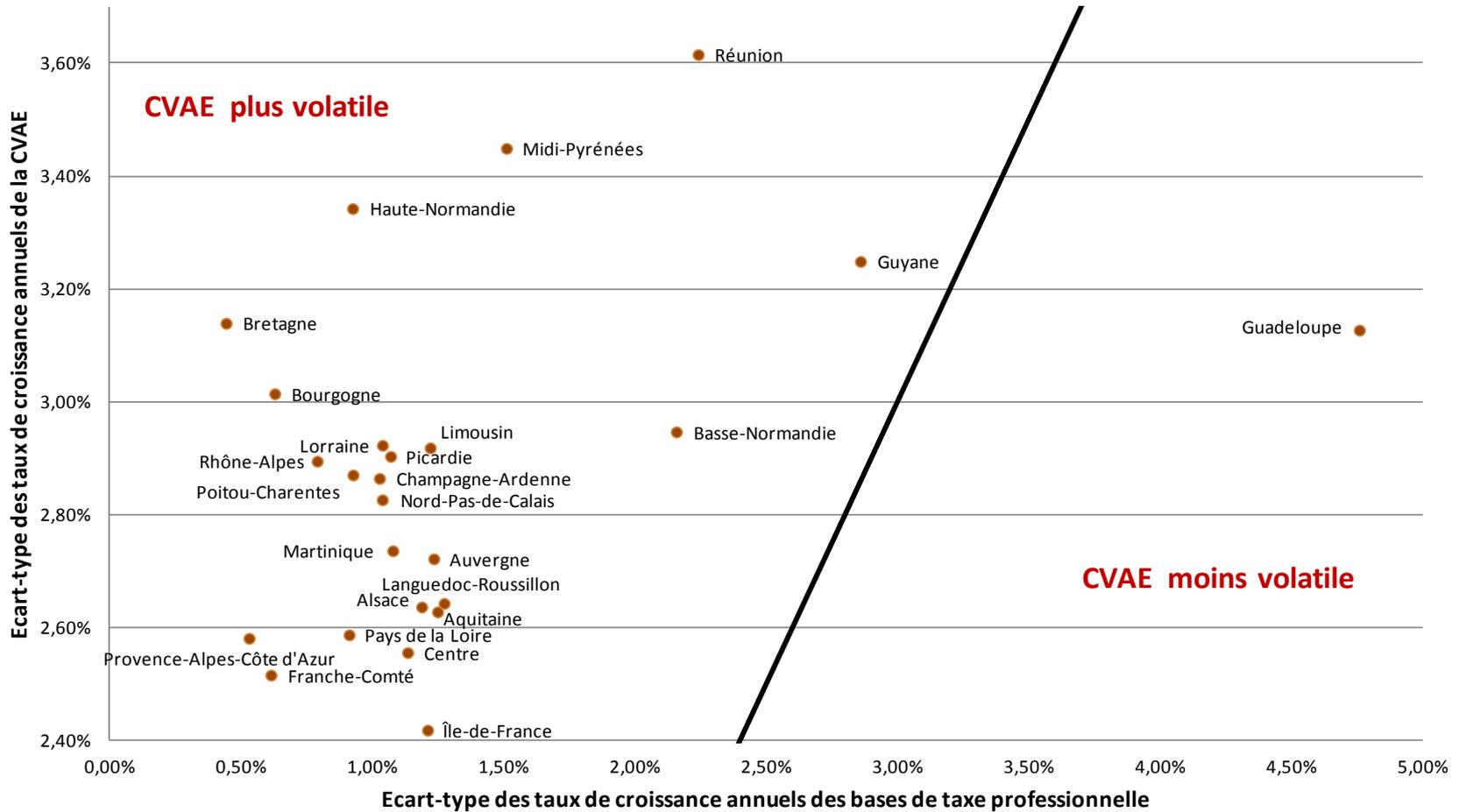
- « Une compensation à l'euro près effective mais qui masque un fort accroissement des inégalités et rend nécessaire de nouveaux mécanismes de péréquation »
- « Une autonomie financière préservée, une autonomie fiscale amoindrie »
- « Le remplacement de la TP par la CET permet de remédier aux effets dommageables de la concurrence fiscale entre les territoires . [Toutefois] « le produit de CVAE *risque d'être plus volatile* que celui de la TP, rendant les ressources fiscales locales plus sensibles à la conjoncture, ce à quoi les collectivités territoriales ne sont pas habituées ». « La réforme conduit par ailleurs à une forte augmentation de la part des impôts ménages dans les ressources fiscales du bloc communal »
- « La réforme a remis en cause les notions traditionnelles de potentiels fiscal et financier »

CVAE plus performante/plus volatile que la TP? (Effet de l'effondrement du PIB en 2010)

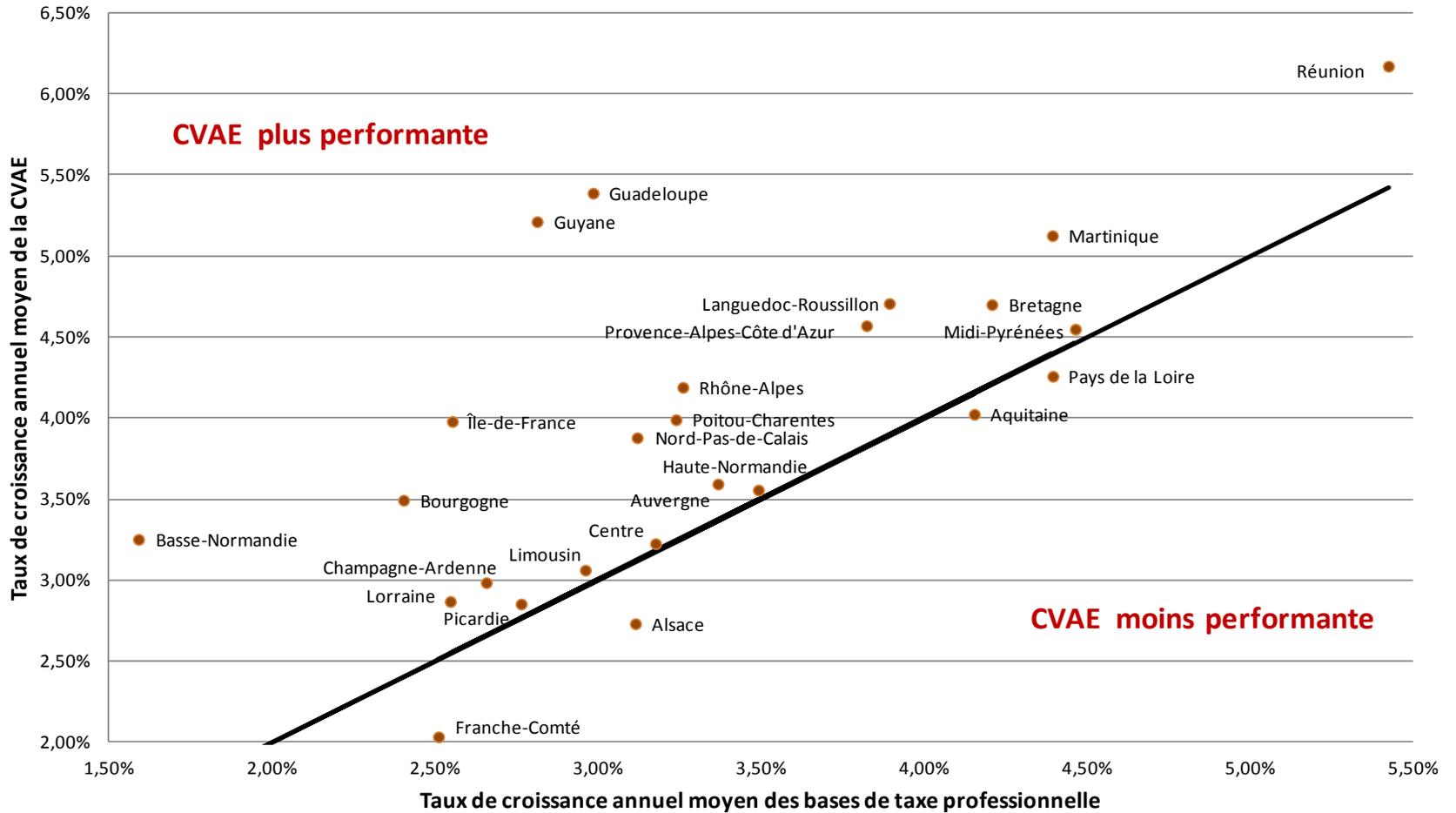
Comparaison des écarts-types des taux de croissance annuels de la CVAE et des bases de taxe professionnelle des régions (2003-2009)



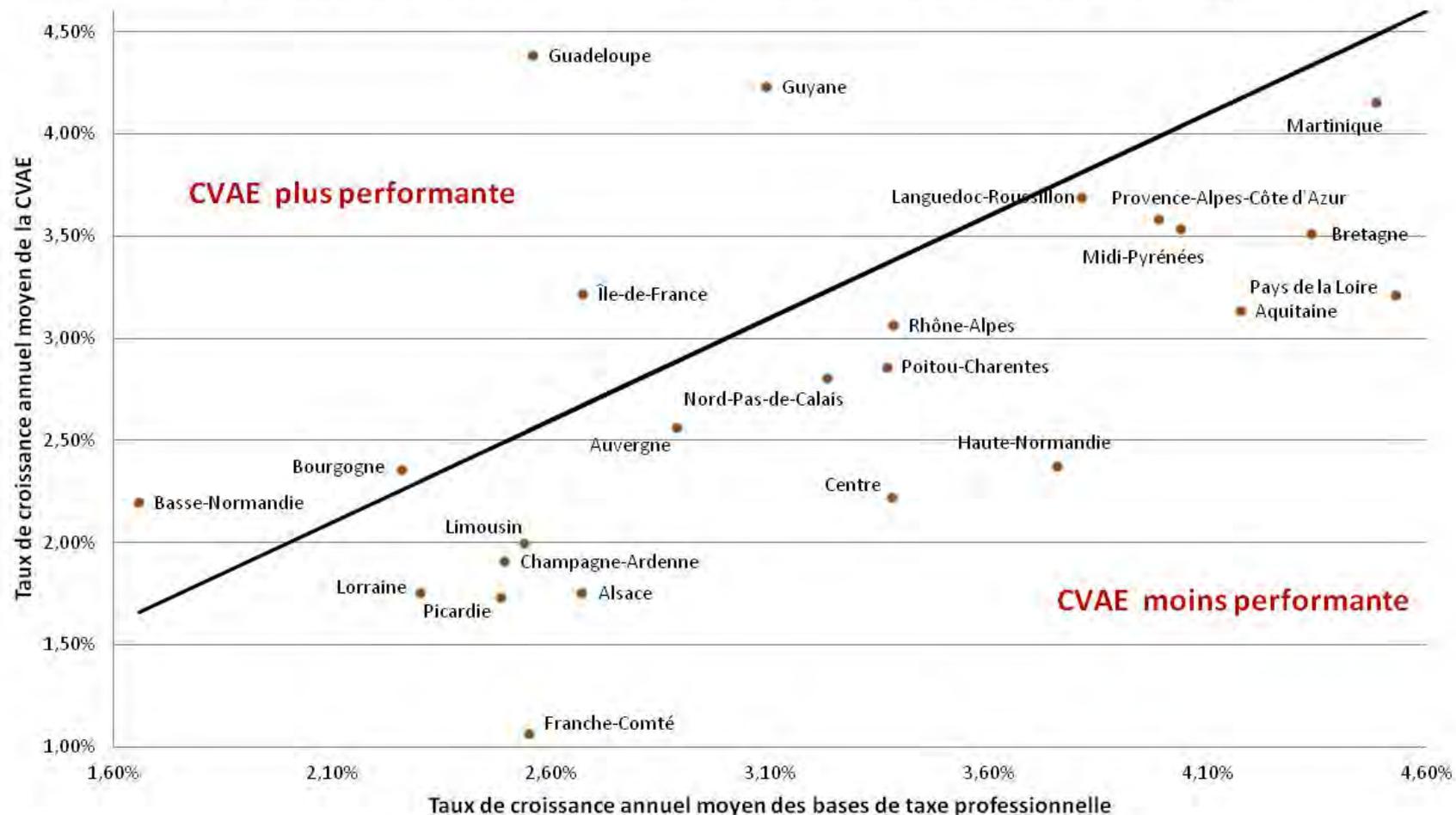
Comparaison des écarts-types des taux de croissance annuels de la CVAE et des bases de taxe professionnelle des régions (2003-2010)



Comparaison des taux de croissance annuels moyens de la CVAE et des bases de taxe professionnelle des régions (2003-2009)



Comparaison des taux de croissance annuels moyens de la CVAE et des bases de taxe professionnelle des régions (2003-2010)



Pistes de réforme de la fiscalité locale

Note d'étape de la mission commune du Sénat

- **Ajustements**

- **Revoir les modalités d'évaluation des bases d'imposition**

- Revoir la répartition de la CVAE des groupes
- Surpondérer, pour la répartition de la CVAE, certaines caractéristiques des établissements industriels à risques ou polluants
- Réviser les valeurs locatives dans le sens d'une plus grande équité nationale

- **Restaurer l'autonomie fiscale et financière**

- Revoir la « descente » au niveau communal du taux départemental de taxe d'habitation
- Donner la possibilité à certaines catégories de collectivités de moduler, dans certaines limites, le taux de CVAE
- Indexer le tarif des IFR sur l'inflation
- Instaurer un versement transport en faveur des régions
- Garantir la préservation du montant des dotations de compensation de la réforme de la TP

- **Réviser les fonds départemental et régional de péréquation de la CVAE**

Réforme de la péréquation?

- Mettre fin à l'aberration de la mesure du potentiel financier
- Introduire un correctif pour tenir compte de l'intégration communautaire
- Ralentir le rythme de croissance, insoutenable, du FPIC , ou revoir les critères