

OPINION

Un changement en profondeur de l'enveloppe normée



Eric Julla,
directeur Sud du cabinet Ressources consultants finances

C. CRÉ

De longue date, les élus locaux ont marqué leur attachement à disposer d'une neutralité fiscale pour leurs investissements, via l'éligibilité de ceux-ci au fonds de compensation de la TVA. Subvention globale pour l'Etat, remboursement de la TVA pour les collectivités, le FCTVA connaît, au regard des autres systèmes de remboursement fiscal, un statut cependant particulier: dotation inscrite dans le budget de l'Etat, il constitue en effet une « charge » pour celui-ci et non une atténuation des recettes comme les autres remboursements de TVA consentis par l'Etat.

Les récentes informations issues de la Conférence nationale des exécutifs laissent penser qu'à compter de 2009, le fonds participerait « des concours normés », dans le cadre de la réforme annoncée du contrat de stabilité. Ceci semble avoir pour conséquence de « sanctuariser le FCTVA », c'est-à-dire de garantir le financement de son évolution annuelle, liée aux niveaux d'investissements locaux réalisés (*). Mais cette garantie ne peut passer que par un ajustement en sens inverse de la capacité de croissance des autres concours financiers formant le panel des concours normés. Autrement dit, lorsque l'investissement public local augmente plus vite que le niveau des prix, l'effet de croissance induit pour le FCTVA entraîne une diminution corrélative d'autres dotations correspondant à des produits de fonctionnement pour les collectivités territoriales. L'écrêtement des ressources de fonctionnement de ces dernières pour soutenir le niveau des crédits d'investissement peut sembler cohérent avec certaines des orientations macroéconomiques affichées par l'Etat à l'égard des collectivités territoriales: dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, il s'agit de privilégier les moyens alloués aux investissements publics locaux et de « contraindre » les capacités de croissance des dépenses courantes. Mais, ne peut-on pas considérer que le FCTVA deviendrait alors un outil de régulation et de sélection de la dépense publique locale? N'est-ce pas une régression dans l'autonomie financière des collectivités, dans laquelle le FCTVA jouerait un rôle pivot, éloigné de son statut originel? En outre, l'intégration du FCTVA dans le panel des concours normés marque définitivement la victoire des tenants « de la subvention globale » sur ceux du « remboursement de TVA ». Un crédit alloué aux collec-

tivités en proportion directe de leurs investissements et financé par une réduction corrélative de leurs recettes de la section de fonctionnement (pour les collectivités prises globalement) ne relève plus d'un objectif de neutralité fiscale. D'une certaine façon, une partie de la TVA acquittée sur leurs investissements par l'ensemble des collectivités leur sera dorénavant « facturée » via une contraction de leur dotation de fonctionnement.

De plus, en pesant indirectement sur l'évolution marginale de certaines dotations, dont le niveau entre collectivités bénéficiaires est souvent proportionnel à la faiblesse des potentiels financiers, pour soutenir indistinctement les investissements publics locaux eux-mêmes plutôt facilités par des niveaux élevés de potentiels financiers, ne risque-t-on pas de mettre en œuvre une mesure antipéréquatrice? En faisant porter sur le potentiel d'évolution de la DGF, mais aussi sur le niveau de certaines compensations fiscales (par exemple celle de FNB versée aux

départements et dont le niveau est d'autant plus élevé par habitant que le département connaît un potentiel financier faible) le financement de la « garantie » de financement du FCTVA, on met en place une ponction sur les crédits disponibles pour la péréquation

Ne peut-on pas considérer que le fonds de compensation de la TVA deviendrait, alors, un outil de régulation et de sélection de la dépense publique locale ?

pour garantir les ressources des collectivités ayant le plus de capacité à réaliser un investissement soutenu.

Enfin, l'aspect cyclique du FCTVA, qui pourrait diminuer en 2010 et 2011 en raison d'une pause possible des investissements communaux en 2008 et 2009, peut conduire à des situations paradoxales de croissance des moyens dévolus à la péréquation, lorsque le rythme annuel d'évolution des investissements des collectivités territoriales décroît. N'est-on pas en train de passer d'une péréquation « indexée » sur la croissance de l'économie nationale à une péréquation indexée négativement sur le dynamisme des investissements publics locaux? Il sera donc intéressant d'observer si les collectivités territoriales poursuivent leur effort global d'équipement au risque de voir se réduire leurs moyens de fonctionnement ou si, dans la logique du contrat de stabilité, elles réduisent leurs investissements pour « obtenir » la transformation du FCTVA... en DGF.

(*) Pour l'essentiel en n-2.