



RESSOURCES
CONSULTANTS FINANCES

Mémoire n°117

***FINANCES LOCALES,
CONTRAINTE ET VOIES FUTURES***

*Texte du colloque « Austérité, Fiscalité, Décentralisation
Les perspectives financières des collectivités », organisé par l'agence de notation
FitchRatings, le 19 septembre 2006 au Sénat.*



*par Yann LE MEUR, directeur général des Etudes de Ressources
Consultants Finances et professeur associé à l'université de
Sciences Économiques de Rennes I.*

Rennes, le 25 septembre 2006

Mémoire117.doc

SOCIÉTÉ D'ETUDE, RECHERCHE ET PROSPECTIVE EN FINANCES LOCALES - www.ressources-consultants.fr

Siège : 16, rue de Penhoët – 35000 RENNES - TEL. 02.99.78.09.78 - FAX 02.99.78.09.79 - contact@ressources-consultants.fr

Direction Sud : 5, avenue Marcel Dassault – Tersud A – BP 25083 - 31504 TOULOUSE Cedex 5 - TEL. 05.62.47.47.20 - FAX 05.62.47.47.21 - accueil@ressources-consultants.fr

Antenne Paris : 22, avenue René Coty – 75014 PARIS - TEL. 01.40.64.83.40 - FAX 01.40.47.50.21 - commercial@ressources-consultants.fr

S.A. au capital de 500 000 Euros - N° SIRET 381 681 527 00085 - CODE NAF 741 G - RCS RENNES 94 B 81

FINANCES LOCALES, CONTRAINTES ET VOIES FUTURES

Dans les années à venir, les collectivités locales devront, comme de coutume mais de manière accentuée, contribuer à l'équilibre des finances de l'Etat. Cette contribution exigera pour partie une performance de gestion et provoquera une chute de la capacité d'investissement locale. Mais elle se traduira également par une élévation de la pression fiscale sur les ménages, qui pourrait être particulièrement soutenue. L'inflation fiscale ne date pas d'aujourd'hui. Un traitement homogène des taux d'imposition depuis 1982 montre que la pression fiscale réelle (retraitée des effets d'inflation, de revalorisation et de déflation des valeurs locatives) a progressé de **80%** pour la taxe communale consolidée¹ sur le foncier bâti entre 1982 et 2005. Prix de l'augmentation quantitative et qualitative du service rendu.

Le recours à l'impôt local sur les ménages semble en 2009 inévitable pour trois raisons. C'est, d'abord, une réponse cyclique habituelle au besoin de constituer ses marges d'autofinancement en début de mandat des élus communaux. Ensuite viendra peser lourdement, sur les budgets locaux, la diabolique combinaison du tassement de la croissance des ressources locales externes d'un côté et, de l'autre côté, de l'envolée des coûts marginaux que l'Etat transfère, pour alléger sa dette, dans le domaine des biens et services **sensibles**, à charges **fortement évolutives**². Enfin, tout est fait pour que ce recours obligé à la pression fiscale touche le moins possible les entreprises, la loi de finances pour 2006 ayant supprimé à compter de 2007 tout « effet taux » sur au moins la moitié des bases d'imposition de taxe professionnelle. Proportion qu'une réforme de la TP, qui serait enfin réalisée, pourrait législativement porter à 100 % avant 2010 afin de protéger les PME et les très petites entreprises de services d'une inflation fiscale (l'augmentation maximum possible du taux de TP est de 50 % supérieure à celle des ménages en raison du déverrouillage du taux de TP).

Il serait vain de pratiquer la prospective financière locale sans se demander où en est arrivé le déficit des comptes de l'Etat. Ce déficit public mérite d'être approché par la méthode, universelle, d'analyse financière des entreprises et des collectivités locales³. Apparaît alors une capacité d'autofinancement (ou épargne brute) négative et un excédent brut d'exploitation (ou excédent brut courant) proche de zéro. L'Etat rembourse la totalité du capital et la quasi-totalité des intérêts de la dette par emprunt, et n'est pas loin de payer ses fonctionnaires par emprunt⁴. A ce stade, qui est très proche, l'Etat donnera un signe évident de banqueroute, qui pourrait affecter sa notation. Et sachons que l'épargne nette « dégagée » par l'Etat (après remboursement du capital des emprunts) ressortait en PLF 2006 à **-112 Mds€**⁵, ce montant représentant environ 43 % des recettes fiscales de l'Etat (258 Mds€)⁶.

¹ Consolidation des taux des communes et des EPCI.

² Les départements ont déjà augmenté en moyenne leur taux de foncier bâti de 20 % entre 2004 et 2006.

³ Travaux réalisés par Eric Julla (RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES) pour le séminaire Projet de Loi de Finances 2006 à la Maison de la Chimie du 15 novembre 2005.

⁴ L'emprunt 2006 atteint 130 Mds€ pour des dépenses d'investissement de seulement 18 Mds€ d'investissement.

⁵ Signalons que l'autofinancement net des collectivités locales est fortement positif.

⁶ Le déficit budgétaire de l'Etat, prévu à **47 Mds€** en PLF 2006, représente 18% des recettes fiscales de l'Etat.

L'Etat redistribuant aux collectivités locales une partie significative des impôts nationaux sous forme de concours financiers, il entend faire participer le monde local à l'effort de redressement des finances publiques de l'Etat, en supprimant notamment la référence à la croissance économique (PIB) dans l'indexation des dotations de fonctionnement qu'il verse aux collectivités locales. Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales constitueront, en fonctionnement comme en investissement, une valeur d'ajustement du budget de l'Etat. Ce rationnement serait admissible si n'existait pas ce paradoxe voulant que l'Etat confie désormais aux collectivités locales le soin de réaliser les investissements structurants, quand il agit dans le même temps à la baisse sur leur capacité à les financer. La décentralisation, instrument illusoire d'allègement du déficit budgétaire **global** du pays, ne distribue pas en termes équivalents les croissances de charges et de produits déléguées aux collectivités locales.

Le dysfonctionnement de la décentralisation procède d'un phénomène de disjonction que provoque la dissociation entre l'acteur de la décision et celui qui porte la responsabilité de son impact. Ce fonctionnement « disjonctif » s'illustre dans le renforcement ou la création par l'Etat de nouveaux services publics dont l'imputation des coûts est imposée à l'autre - la collectivité organisatrice de la compétence (Aide personnalisée d'autonomie, Handicap...). **Alors que les lourdes augmentations de charges publiques à attendre se situent dans les domaines désormais dévolus aux régions et départements, comme les transports et surtout les actions de solidarité (RMI, APA), l'Etat se réserve la croissance des impôts les plus dynamiques, transférant aux régions et départements une taxe, la TIPP, à rendement d'assiette décroissant.** A périmètre constant, les impôts nationaux augmentaient, en loi de finances pour 2006, globalement de 4 % en valeur, quand la prévision d'évolution de la TIPP se réduisait à 0,5 %⁷. Apparaît ici le caractère durement déséquilibrant de la spécialisation fiscale, phénomène accru par le fait que l'organe de tutelle (l'Etat) décide du type d'impôt dans lequel il spécialise ses partenaires. Dans l'hypothèse d'un tassement de la progression prodigieuse des droits de mutation enregistrée ces dernières années par les départements, ils sont menacés à terme d'étranglement financier. Le système, fondé sur un déséquilibre général, ne peut pas fonctionner. **La recherche de l'équilibre financier global d'un ensemble territorial exige de tendre vers l'affectation et la distribution justes des croissances de ressources et de charges.** Dès lors qu'une nation choisit comme priorité d'augmenter ses dépenses de solidarité, l'équilibre général du système exige évidemment que soit affectée, au financement de ces coûts supplémentaires, la croissance des **ressources fiscales globales produites dans l'ensemble national**, quel que soit le niveau ou l'espace de prélèvement de l'impôt. **L'équilibre général passe donc par le partage de l'impôt entre l'Etat et les grandes collectivités locales**⁸.

Les formes d'intégration intercommunale et de décentralisation en marche depuis 1982 constituent des régimes transitoires et souvent trompeurs. Ils ont masqué, par leur complexité systémique (qu'illustrent les interactions invisibles de la taxe professionnelle unique), la réalité de nos moyens consolidés sur un ensemble de structures d'un territoire. **Ils ont créé l'illusion que ce qui n'était plus possible, pour cause d'endettement et de fiscalité élevés, le devenait à l'aide de simples**

⁷ Travaux de reconstitution réalisés par Eric Julla (RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES) pour le séminaire Projet de Loi de Finances 2006 à la Maison de la Chimie, le 15 novembre 2005.

⁸ Sur ce thème, se reporter à la contribution de la conférence du 29 juin 2006 « *Gestion publique, à la recherche du juste équilibre* », Yann Le Meur in « Regards, Repères publics ». accessible sur notre site www.ressources-consultants.fr, /actualités.

transferts. Ce phénomène annonce une crise financière, caractérisée par une inflation fiscale. La performance de gestion, par la mutualisation et la substitution, s'impose.

Mais il n'est plus possible d'espérer l'équilibre général des institutions et des finances publiques tant que les forces en présence sont si nombreuses, si dispersées, si violemment antagonistes (« polémisation » des rapports entre l'Etat et les collectivités locales). Face à l'endettement du pays et dans la perspective d'une croissance économique modérée, nous sommes au milieu du gué. Il faut choisir. Soit privilégier une forme rénovée de centralisation, dont le dirigisme économique faciliterait l'exercice de la rigueur, soit poursuivre les mutualisations intercommunales et régionales/départementales⁹ jusqu'à leur terme. Les structures ainsi abouties faciliteraient, dans la simplicité et l'imputabilité, le déploiement d'une performance de gestion, dans l'exercice de **compétences qui pourraient alors être renforcées.** Elles offriraient aussi, peut-être, des conditions favorables à l'innovation dont on attend la croissance économique et les ressources publiques qui en découlent, par le retour fiscal, partagé et péréqué.

oooOooo

⁹ Autre choix qu'il faudrait aussi sans doute opérer.

ANNEXE 1 : SENSIBILITE PROSPECTIVE A LA CRISE DU FINANCEMENT PUBLIC

Sensibilité prospective à la raréfaction du financement public

	Subvention de l'investissement 2006-2010	Taux d'intérêt 15 ans 2006-2010	Contrat de croissance*** 2008-2010	Effet "taux" de TP
Sim. 1 (extrapolation)	6%*	3,5%	Inflation : 100% DPIB : 33%	100%
Sim. N°2, 3, 4 (crise)	1%**	4,5%	Inflation : 100% DPIB 2008 : 15% DPIB 2009 : 0 % DPIB 2010 : 0%	40%

* 20% de subv. sur Autres opérations

** 5% de subv. sur Autres opérations

*** avec VP=39,0 à partir de 2008

 Ressources Consultants Finances

CA de KERFLOUR

K€

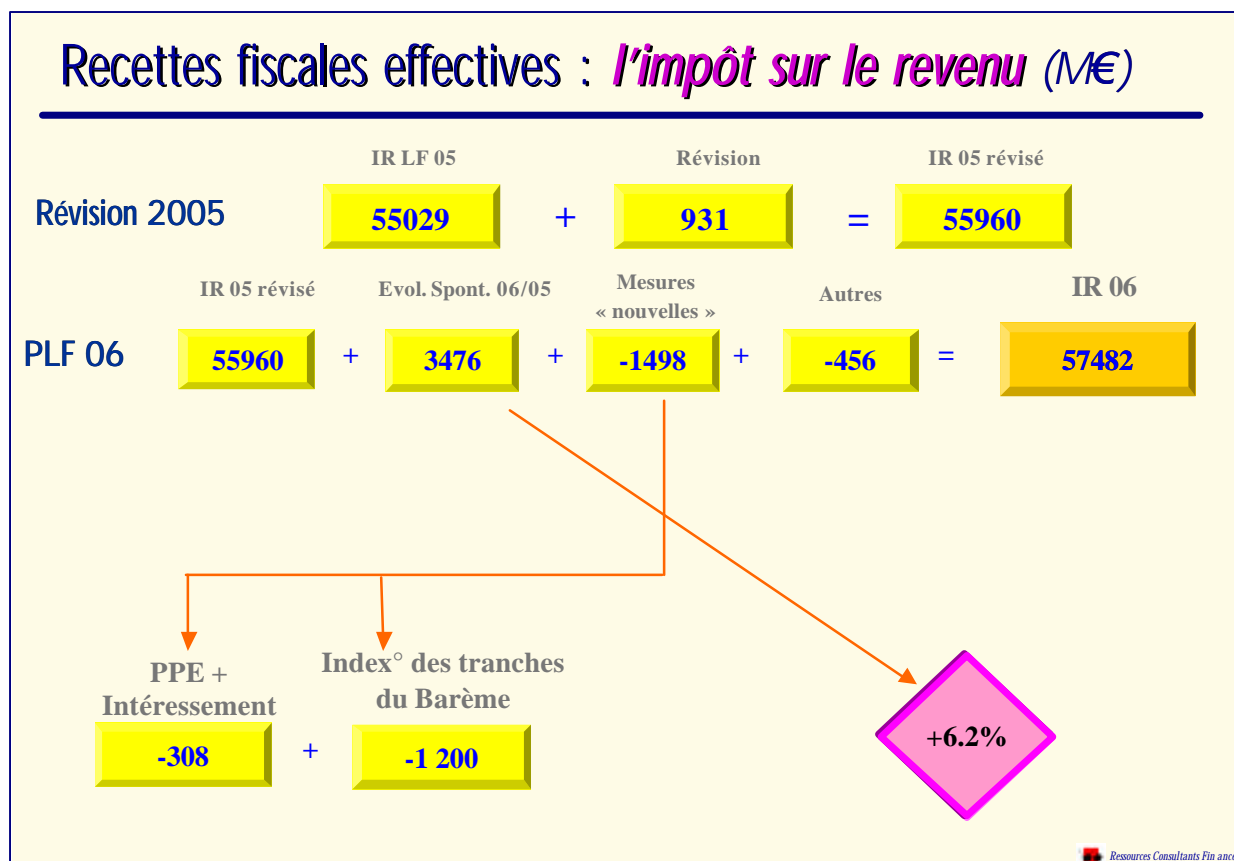
Tableau d'analyse multicritères

	DI hs dette	Ch. Nette d'exploitation	Taux TP	Prod 3T	Taux TH	DSC versée	Encours (01.01) / Ep brute	Ep nette
	Moyenne arithmétique	Ev° réelle moyenne	Ev° nominale totale	Montant annuel	Valeur annuelle	Montant annuel	Valeur annuelle	Montant annuel
	2006 - 2010	2009 - 2010	2009 - 2010	2010	2010	2010	2010	2010
Sim. N°1	100 000	1,5%	3,4%	0	0,00%	39 000	6,3	25 000
Sim. N°2	100 000	1,5%	3,4%	0	0,00%	39 000	10,4	11 194
Sim. N°3	100 000	1,5%	7,3%	4 662	0,50%	35 000	7,0	24 300
Sim. N°4	80 000	0,0%	3,4%	0	0,00%	39 000	6,4	20 692
2004	46 953	6,1%	0,0%	0	0,00%	27 250	0,0	32 131

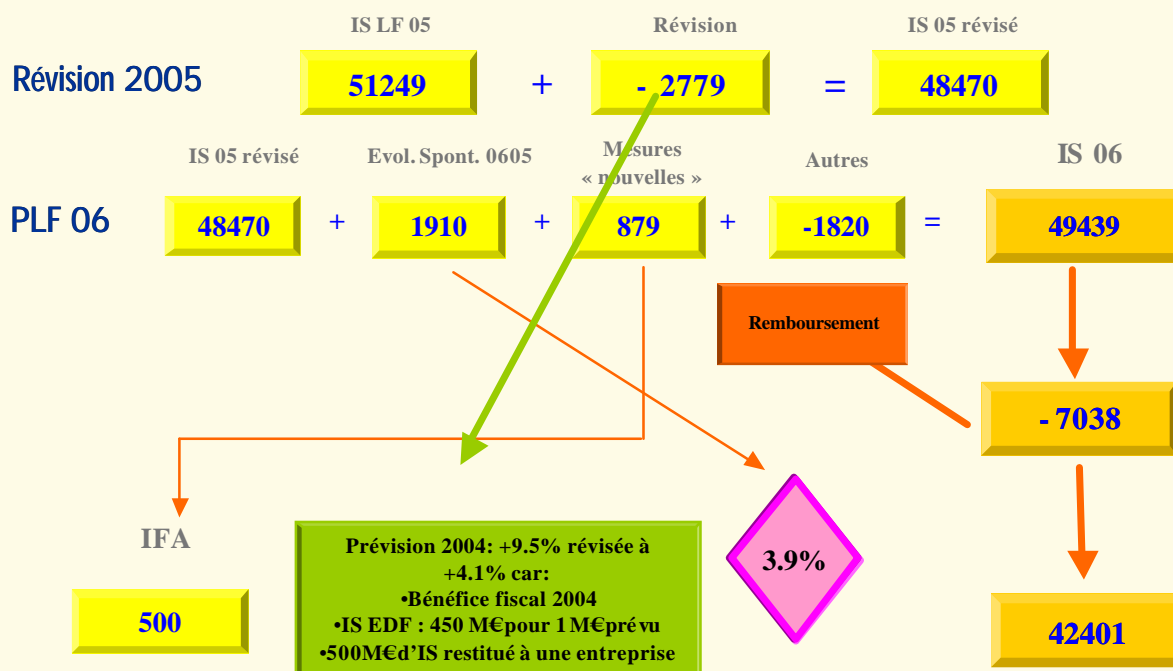
 Ressources Consultants Finances

ANNEXE 2 : ILLUSTRATIONS D'EFFETS ECONOMIQUES ET FINANCIERS PROSPECTIFS

a) *Le partage léonin des impôts de la nation entre l'Etat et les collectivités locales.*

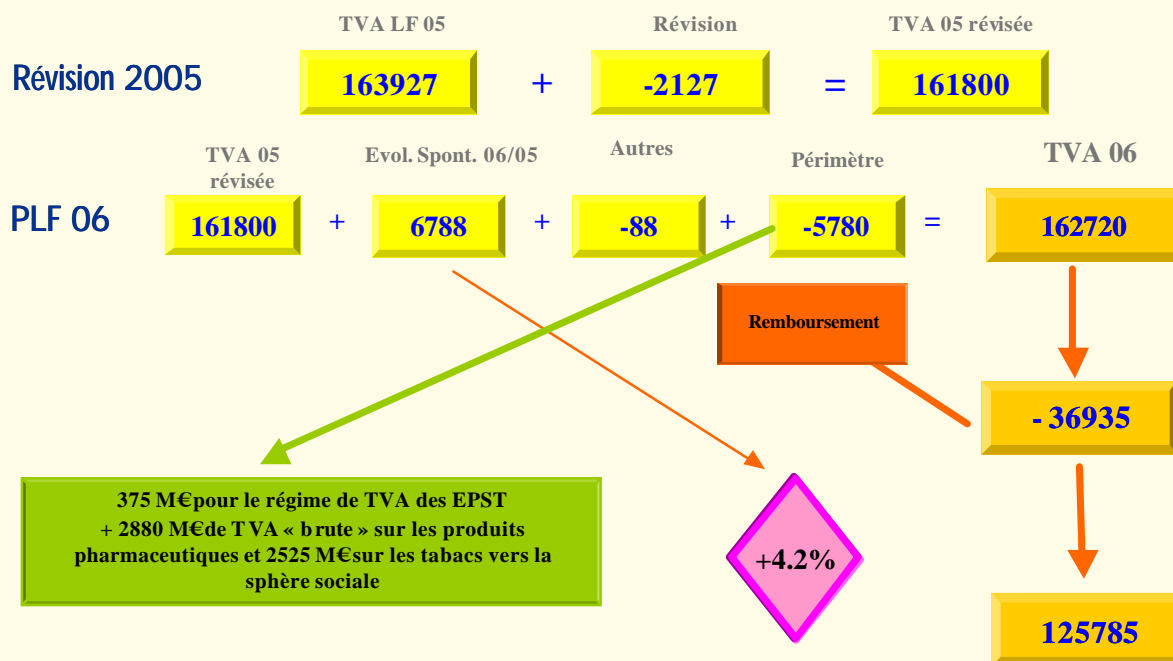


Recettes fiscales effectives : *l'impôt sur les sociétés* (M€)

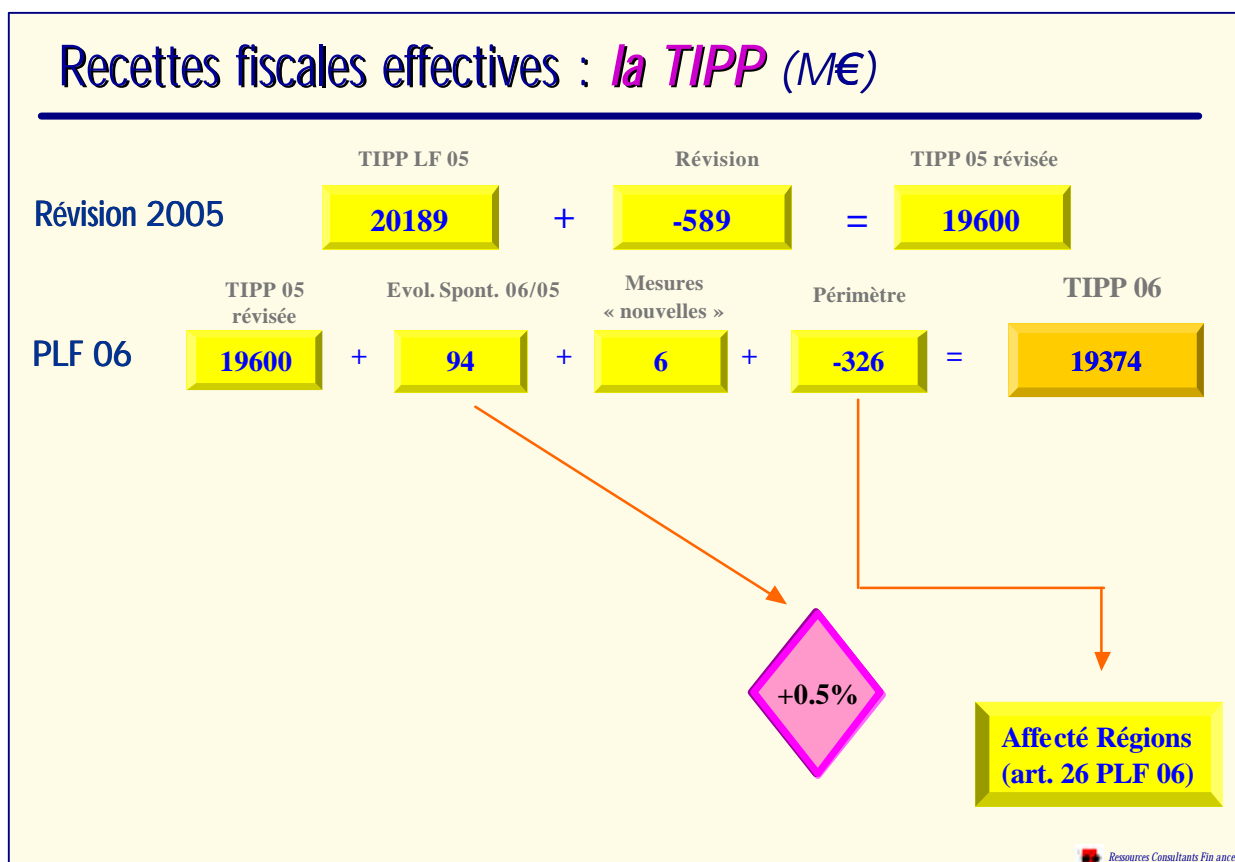


Resources Consultants Finances

Recettes fiscales effectives : *la TVA* (M€)



Resources Consultants Finances



b) La désindexation programmée du contrat de croissance

Simulation du contrat de croissance (scénario 0)

Simulation du contrat de croissance

PIB Norme 33,0%

PIB DGF 50%

[Modèle Regards simplifié]	Scénario 0 Reconstitution									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Inflation prévisionnelle N (LF)	1,80%	1,80%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	
PIB prévisionnel N-1 (LF)	2,50%	1,75%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	
CONTRAT										
Quote part Inflation	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Quote part PIB	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%	
Evolution Enveloppe normée	2,63%	2,38%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	
DGF										
Quote part Inflation	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Quote part PIB	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	
Evol* DGF LF* n/n-1	3,29%	2,73%	2,0%	2,4%	3,2%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	
<small>* diffère de la DGF prévisionnelle en raison des régularisations (Modèle Regards)</small>										
Evol*DCTP*/ contrat n/n-1	-10,64%	-9,48%	-10,6%	-13,1%	-18,6%	-22,0%	-29,7%	-44,5%	-100,0%	
<small>* Avant abondement</small>										

Dotations individuelles selon les types de communes

Commune A	scénario	0								
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
DCTP		20 000	17 878	15 540	12 654	9 873	6 939	3 849	0	
DGF		80 000	81 624	83 575	86 249	88 578	90 970	93 426	95 948	
Total Dotations		100 000	99 502	99 114	98 903	98 450	97 909	97 274	95 948	
Evolution			-0,5%	-0,4%	-0,2%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-1,4%	
Commune B										
scénario		0								
DCTP		1 000	894	777	633	494	347	192	0	
DGF		99 000	101 010	103 424	106 733	109 615	112 575	115 614	118 736	
Total Dotations		100 000	101 904	104 201	107 366	110 109	112 922	115 807	118 736	
Evolution			1,9%	2,3%	3,0%	2,6%	2,6%	2,6%	2,5%	

Resources Consultants Finances

Simulation du contrat de croissance (scénario 1)

Simulation du contrat de croissance

PIB Norme 0,0%

PIB DGF 0%

[Modèle Regards simplifié]	Scénario 1 Désindexation									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Inflation prévisionnelle N (LF)	1,80%	1,80%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	
PIB prévisionnel N-1 (LF)	2,50%	1,75%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	
CONTRAT										
Quote part Inflation	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Quote part PIB	33%	33%	33%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	
Evolution Enveloppe normée	2,63%	2,38%	2,4%	2,0%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	
DGF										
Quote part Inflation	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Quote part PIB	50%	50%	50%	40%	33%	33%	33%	0%	0%	
Evol* DGF LF* n/n-1	3,29%	2,73%	2,0%	2,2%	2,4%	2,4%	2,4%	1,7%	1,7%	
<small>* diffère de la DGF prévisionnelle en raison des régularisations (Modèle Regards)</small>										
Evol*DCTP*/ contrat n/n-1	-10,64%	-9,48%	-10,6%	-20,8%	-40,2%	-67,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	
<small>* Avant abondement</small>										

Dotations individuelles selon les types de communes

Commune A	scénario	1								
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
DCTP		20 000	17 878	14 158	8 466	2 793	0	0	0	
DGF		80 000	81 624	83 412	85 380	87 395	89 458	90 978	92 525	
Total Dotations		100 000	99 502	97 569	93 846	90 188	89 458	90 978	92 525	
Evolution			-0,5%	-1,9%	-3,8%	-3,9%	-0,8%	1,7%	1,7%	
Commune B										
scénario		1								
DCTP		1 000	894	708	423	140	0	0	0	
DGF		99 000	101 010	103 222	105 658	108 151	110 704	112 586	114 500	
Total Dotations		100 000	101 904	103 930	106 081	108 291	110 704	112 586	114 500	
Evolution			1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	2,2%	1,7%	1,7%	

Resources Consultants Finances

Effets différenciés de la désindexation

Effets différenciés de la désindexation selon la structure des dotations (1)

Commune A	scénario	0	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DCTP			20 000	17 878	15 540	12 654	9 873	6 939	3 849	0
DGF			80 000	81 624	83 575	86 249	88 578	90 970	93 426	95 948
Total Dotations			100 000	99 502	99 114	98 903	98 450	97 909	97 274	95 948
Evolution				-0,5%	-0,4%	-0,2%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-1,4%

Commune B	scénario	0	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DCTP			1 000	894	777	633	494	347	192	0
DGF			99 000	101 010	103 424	106 733	109 615	112 575	115 614	118 736
Total Dotations			100 000	101 904	104 201	107 366	110 109	112 922	115 807	118 736
Evolution				1,9%	2,3%	3,0%	2,6%	2,6%	2,6%	2,5%

Commune A	scénario	1	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DCTP			20 000	17 878	14 158	8 466	2 793	0	0	0
DGF			80 000	81 624	83 412	85 380	87 395	89 458	90 978	92 525
Total Dotations			100 000	99 502	97 569	93 846	90 188	89 458	90 978	92 525
Evolution				-0,5%	-1,9%	-3,8%	-3,9%	-0,8%	1,7%	1,7%

Commune B	scénario	1	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DCTP			1 000	894	708	423	140	0	0	0
DGF			99 000	101 010	103 222	105 658	108 151	110 704	112 586	114 500
Total Dotations			100 000	101 904	103 930	106 081	108 291	110 704	112 586	114 500
Evolution				1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	2,2%	1,7%	1,7%

Scénario 0 : statu quo ou reconduction du contrat de croissance

Scénario 1 : désindexation ou suppression du contrat de croissance

 Ressources Consultants Finances

Effets différenciés de la désindexation

Effets différenciés de la désindexation selon la structure des dotations (2)

DCTP + DGF commune A		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Scénario 0 ou Statu quo (reconduction)		100 000	99 502	99 114	98 903	98 450	97 909	97 274	95 948
Scénario 1 (désindexation)		100 000	99 502	97 569	93 846	90 188	89 458	90 978	92 525
Perte de ressources en %		0%	0%	-2%	-5%	-8%	-9%	-6%	-4%

DCTP + DGF commune B		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Scénario 0 ou Statu quo (reconduction)		100 000	101 904	104 201	107 366	110 109	112 922	115 807	118 736
Scénario 1 (désindexation)		100 000	101 904	103 930	106 081	108 291	110 704	112 586	114 500
Perte de ressources en %		0%	0%	0%	-1%	-2%	-2%	-3%	-4%

Scénario 0 : statu quo ou reconduction du contrat de croissance

Scénario 1 : désindexation ou suppression du contrat de croissance

 Ressources Consultants Finances