

OPINION

Vers un affaiblissement de la ressource locale



Yann Le Meur,

Pdg de Ressources consultants finances et professeur associé à la faculté de sciences économiques de Rennes 1.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2009 organise un décrochage de l'évolution de la dotation générale de fonctionnement (DGF) par rapport à l'inflation effective. L'indexation de la DGF s'appliquera désormais à une enveloppe non révisée, à partir des indices de prix constatés. Ce qui revient à faire évoluer la DGF moins vite que l'inflation, quand la prévision du PLF se révèle inférieure à la réalisation. Le PLF 2008 prévoyait ainsi une inflation de 1,6 %, alors qu'elle approchera 3 % (1). Celui de 2009 s'est bouclé en septembre, tablant sur une inflation de 2 %, quand des prévisionnistes annonçaient 3 %. On peut imaginer que, sur le long terme, les sous-évaluations et les surévaluations d'indices se compensent, mais il faut rappeler la propension à minimiser l'inflation en loi de finances.

La remise en cohérence économique du système d'indexation de la DGF impose donc de rétablir la révision des indices de référence. Toutefois, la DGF n'a pas suivi, en 2008, l'évolution des prix, et cette diminution en volume pourrait se reproduire. On ne peut donc pas parler de stabilité en volume.

On s'achemine, semble-t-il, vers un moindre remboursement de la TVA que les collectivités paient à l'Etat. L'annonce de la révision des modalités de calcul du fonds de compensation laisse présager son amputation. Et si, en 2009, il est possible d'arguer de l'intégralité du remboursement de la TVA, c'est parce que la croissance en volume du FCTVA (559 millions d'euros) a été financée à l'aide d'une retenue à due concurrence sur d'autres dotations. En conséquence, celles-ci baissent donc en volume à l'intérieur d'un ensemble stable en volume. Au sein d'une enveloppe évoluant nominalement de 2 %, il suffit d'inverser les rôles, de remettre chaque chose à sa place en faisant progresser les dotations hors FCTVA de 2 %, pour montrer que le transfert de financement du FCTVA sur les autres dotations équivaut à une baisse de son taux de remboursement de 9 %.

Une thèse officielle a vu le jour, mettant en avant le respect, en 2009, de la « philosophie » du FCTVA, fondée sur le remboursement « intégral » de la TVA. Sauf sophisme, cette « philosophie » ne résiste pas à un examen des interactions systémiques liant les concours financiers au sein de ce qu'il faut appeler une « nouvelle enveloppe normée » (2). Plutôt qu'à la philosophie, faisons appel au « grand principe » d'analyse économique, qui

réside dans la « permanence des méthodes », commandant de travailler à périmètre constant sur des données homogènes et comparables dans le temps. Apparaît alors que les dotations « indexées » évoluent de 0,9 % (3), et non de 2 %...

Un climat de suspicion s'est instauré, posant la question de la confiance que l'on peut accorder à une présentation semblant organiser le brouillage des repères. La confiance voudrait qu'on s'adresse ainsi au monde local : acceptez-vous, afin d'aider l'Etat à redresser ses comptes, d'effacer 559 M€ de dette de TVA ? Sinon, acceptez-vous que vos dotations diminuent en volume ? La taxe professionnelle serait vouée à un moindre rendement. On irait vers l'abaissement de la contribution des entreprises au financement des biens et services publics. Cet amoindrissement serait la conséquence d'un affaiblissement de l'assiette fiscale (effet de baisse en valeur). On peut aussi imaginer que soit supprimée la faculté d'augmenter le taux d'imposition (effet de

stabilisation en valeur).

Les élus locaux voient se profiler un programme visant à réduire, dans l'avenir, la dynamique de leurs ressources.

Signalons que cette suppression pourrait bien être le corollaire de l'adoption d'une assiette locale calculée sur la valeur ajoutée à laquelle s'appliquerait

un taux national. Quant au rétrécissement de la base fiscale, il pourrait avoir pour origine soit une amputation d'une partie de l'assiette actuelle, soit un changement d'assiette destiné à réduire son produit, ce qui est le but recherché, pour améliorer la compétitivité des entreprises. Comme cet objectif se conjugue avec celui de réduire la dette publique, la suppression d'une partie de la ressource locale ne saurait cette fois trouver en contrepartie une compensation de l'Etat que celui-ci n'a pas les moyens de payer. Comment les collectivités parviendront-elles à faire face à leur exigence d'équilibre financier ?

C'est là que le discours gouvernemental apporte une réponse inédite, en ceci que la perte de ressource sera compensée par l'économie que les collectivités n'auront qu'à trouver dans la réorganisation des structures territoriales françaises leur permettant, si elles le veulent, de supprimer des superpositions.

(1) La prise en compte des indices effectifs d'inflation antérieurs aurait permis à la DGF 2009, même sans indexation PIB, d'évoluer en 2009 de 3,6 % et non de 2 %. Avec effet PIB, la progression serait de 4,1 %.

(2) Appelé « Total dotations de l'Etat aux collectivités » dans le PLF 2009, les termes de « contrat de stabilité » et d'« enveloppe normée » ayant disparu.

(3) Après enlèvement de la « nouvelle enveloppe normée » d'un remboursement (FCTVA) de 559 M€ dont l'intégration dans une « nouvelle enveloppe normée » ampute d'autant le montant des dotations indexées).