

FINANCES PUBLIQUES

« Je suis partisan d'un renforcement des contraintes budgétaires sur les collectivités locales »

Romain Gaspar | A la Une finances | Actu experts finances | France | Publié le 09/04/2024

A quelques heures de la tenue du Haut conseil des finances publiques locales à Bercy, l'ancien conseiller maître à la Cour des comptes et créateur du site Fipeco, François Ecalle analyse pour La Gazette les conséquences possibles pour les collectivités du dérapage budgétaire de l'Etat en 2023. Il estime nécessaire une maîtrise des dépenses publiques avec un renforcement des contraintes budgétaires sur les collectivités locales sans pour autant s'accrocher coûte que coûte à un objectif de réduction du déficit. Entretien.



François Ecalle

Qu'attendez-vous du Haut Conseil des Finances Publiques Locales (HCFPL), cette instance d'échanges entre l'État et les trois grandes associations d'élus locaux, qui se réunit, ce mardi 9 avril ?

François Ecalle : C'est une bonne chose d'avoir une instance de concertation au plus haut sommet de l'État sur la stratégie de maîtrise des finances publiques pour partager un constat et pour inscrire les finances locales dans l'ensemble des finances publiques. Mais le HCFPL fait un peu double emploi avec le comité des finances locales (CFL) dirigée par André Laignel (le premier vice-président de l'Association des maires de France, ndr). Et ce n'est pas la première fois que le gouvernement essaie de mettre autour de la table l'État et les représentants des collectivités locales. Dans la pratique, cette stratégie n'a jamais marché donc je crains que cette réunion n'aboutisse pas à grand chose.

- Redressement des finances publiques : c'est reparti pour le bras de fer avec les collectivités ^[1]

N'y-a-t-il pas pourtant urgence à redresser les comptes publics avec un déficit public de la France qui atteint 5,5% du PIB en 2023 selon l'Insee, au lieu des 4,9% initialement prévus par le gouvernement ?

C'est un mauvais résultat mais je ne pense pas qu'il y ait le feu au lac à court terme et que l'on ait besoin d'un projet de loi de finances rectificative avant l'automne. L'écart de rendement (spread) entre l'emprunt d'État français à 10 ans et son équivalent allemand est très stable. Il n'y a pas aujourd'hui d'inquiétude des marchés financiers. Et la situation ne devrait pas changer dans les semaines qui viennent même si la note de la France est dégradée d'un cran par les agences de notation.

Néanmoins, il y a un problème à plus long terme de recettes publiques car elles augmentent seulement de 2 % en 2023, soit une croissance beaucoup plus faible que la croissance de l'activité économique (6,2 % pour le PIB en valeur). Mais il faut avoir en tête que c'était exactement l'inverse en 2022. Je l'analyse donc plutôt comme un retour à la normale. C'était une anomalie d'avoir des recettes fiscales très dynamiques après des années de fortes baisses d'impôts.

- En 2023, la TVA ralentit le rythme, le déficit s'accroît et la pression aussi [2]

Les collectivités doivent-elles participer à l'effort de redressement des comptes publics au-delà d'une non-indexation probable de la DGF sur l'inflation ?

Comme l'État n'a pas beaucoup de marges de manœuvre sur les prélèvements obligatoires et compte-tenu du poids des administrations publiques locales dans les dépenses publiques en France (environ 20 %), je suis partisan d'un renforcement des contraintes budgétaires sur les collectivités locales. Mais aussi, en m'inspirant du modèle allemand, je défends une plus grande décentralisation des compétences en matière de choix des dépenses et d'édiction des normes.

Quels leviers d'économies favoriserez-vous sur les collectivités ?

Le gouvernement n'a pas beaucoup d'instruments à sa disposition car les collectivités locales sont autonomes dans la gestion de leur budget. Donc c'est aux collectivités locales de décider elles-mêmes quelles économies sont les plus pertinentes, mais l'État peut les y inciter en réduisant les ressources qu'il leur apporte. La TVA étant désormais leur principale recette fiscale, la fraction qui leur est rétrocédée pourrait ainsi être diminuée.

En dépit du recul de l'âge de départ en retraite, la CNRACL enregistrera un déficit de près de 10 milliards d'euros par an à l'horizon de 2027. Une hausse du taux des cotisations des employeurs, non compensée aux collectivités locales, pourrait être un autre levier qui aurait comptablement un impact à la hausse sur le solde des régimes de retraite et à la baisse sur celui des collectivités, donc pas d'effet direct sur le déficit public consolidé. En faisant apparaître le vrai coût du travail de leurs personnels, cette hausse pourrait toutefois inciter les collectivités locales à faire des économies en freinant leurs recrutements. Ce serait une bonne chose car l'emploi dans les collectivités a très fortement augmenté ces vingt dernières années et pas uniquement du fait des transferts de compétences.

Après deux ans de discussions sur les nouvelles règles budgétaires européennes, les représentants du Conseil de l'UE et du Parlement européen sont parvenus à un accord, en février dernier. Vont-elles entraîner un durcissement ou un assouplissement du pacte de stabilité et de croissance ?

Pour les pays dont le déficit public est supérieur à 3 % du PIB, les dispositions du traité, qui ne sont pas révisées, sont précises et il n'y aura pas de changement significatif. Pour les pays dont la dette est supérieure à 60 % du PIB et le déficit inférieur à 3 % du PIB, le traité est moins précis et les nouvelles règles seront plus souples et mieux adaptées à la situation de chaque pays.

Alors qu'un objectif de cette réforme était une simplification des règles, elles seront finalement plus compliquées et les contraintes qu'elles imposeront seront plus difficiles à justifier. Comme les sanctions prévues en cas d'infraction ne seront pas plus crédibles, ces nouvelles règles ne seront probablement pas mieux respectées que les précédentes.

Ces nouvelles règles peuvent-elles tout de même avoir des conséquences sur les collectivités ?

C'est difficile à dire. Compte-tenu de son déficit public, nettement supérieur à 3 % du PIB, la France sera très probablement déclarée en situation de « déficit excessif » et se verra appliquer le volet « correctif » du pacte qui n'a pas été significativement modifié. Mais le partage des efforts entre l'État, les collectivités locales et les administrations sociales relève de la responsabilité de chaque pays.

Comme les règles budgétaires européennes ont toujours été appliquées à l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale sans faire de distinction, une participation des collectivités plus importante que prévue dans la loi de programmation pour respecter les nouvelles règles européennes à l'horizon de 2027 serait normal. Toutefois, un effort supplémentaire dès 2024 est politiquement et techniquement plus difficilement envisageable, sans pouvoir être exclu.

La loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 adoptée en fin d'année dernière est-elle déjà dépassée ?

La loi de programmation repose sur des prévisions de croissance qui paraissaient déjà optimistes à l'automne dernier et qui le sont encore plus aujourd'hui. Il y a eu une erreur technique et après de la procrastination du gouvernement. On arrivera pas à tenir nos objectifs de réduction du déficit. Il ne faut s'y accrocher coûte que coûte car sinon il y aura un risque de mise en place de mesures violemment contra-cycliques.

Une révision à la hausse du déficit public par rapport à la trajectoire de la loi de programmation ne devrait toutefois pas poser de problème au regard des règles européennes car elles priorisent la maîtrise de la croissance des dépenses publiques. Or sur ce point, la France est plutôt rigoureuse. Si la France fait l'effort requis pour maîtriser ses dépenses, il serait à peine supérieur à 5 milliards d'euros par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation.

- Loi de programmation des finances publiques 2023-2027 ^[3]

POUR ALLER PLUS LOIN

- Redressement des finances publiques : c'est reparti pour le bras de fer avec les collectivités
- Redressement des comptes publics : l'étau se resserre sur les collectivités
- En 2023, la TVA ralentit le rythme, le déficit s'accroît et la pression aussi