

Loi de finances 2023 : la synthèse des mesures

Publié le 30/01/2023 • Par La Gazette des Communes sur son site Internet.

Les textes financiers de l'automne (loi de finances rectificative pour 2022 et loi de finances pour 2023) ont été examinés dans le contexte politique particulier de ce début de mandat national. Nul doute que les collectivités en ont tiré parti : entre le projet de loi de finances et la version finale, quelque 4 milliards d'euros net supplémentaires ont été fléchés vers elles, notamment pour alléger leurs factures énergétiques. Des frustrations n'en demeurent pas moins, le 49.3 ayant permis au gouvernement de tenir sur quelques sujets jugés essentiels, comme la suppression de la CVAE, avec effet immédiat dans les budgets locaux.

Au rang des concessions partielles obtenues figurent l'amélioration des modalités de compensation de la CVAE, cependant pas le report de sa suppression, donc ; l'indexation de la DGF communale, mais pas au niveau de l'inflation ; un filet de protection contre les effets de l'inflation énergétique de 2023 élargi aux régions et aux départements un peu plus souple que son prédécesseur de 2022, restant toutefois passablement contraint, et l'éligibilité à l'«amortisseur électricité » ou une ponction sur les « variables d'ajustement », historiquement minimale, qui cible cette année les seuls départements. On y trouve aussi le maintien à 7,1 % de la majoration forfaitaire des bases de fiscalité directe, que des parlementaires défenseurs de contribuables ambitionnaient de raboter.

Les acquis, auxquels il faut ajouter le dynamisme attendu de la TVA dont les collectivités perçoivent désormais un quart du produit national, sont bienvenus, à l'aube d'une année où l'inflation, notamment énergétique, affectera les capacités d'épargne sans la moindre visibilité sur la suite.

Par ailleurs, la résistance du monde local a eu raison du dispositif d'encadrement sanctionné des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités (inflation – 0,5 %). Mais pour combien de temps, sachant qu'il visait d'abord à octroyer des gages à l'Europe, qui sera en droit de s'interroger : quel crédit donner à une trajectoire de redressement des comptes publics français de laquelle les collectivités sont supposées prendre une part substantielle en l'absence de tout moyen de pression ? L'histoire n'est probablement pas finie...

Cadrage des finances publiques

Prévisions macroéconomiques

Le gouvernement a bâti son budget 2023 sur une hypothèse de croissance économique de 1,0 %, jugée « optimiste » en septembre par le Haut Conseil des finances publiques, obligatoirement consulté en amont, et d'inflation moyenne de 4,2 %/4,3 %. Quelques mois plus tard, ces prévisions apparaissent périmées. En décembre, la Banque de France envisageait pour 2023 une croissance de + 0,3 % et une inflation de 6,0 %.

Les prévisions gouvernementales au-delà de 2023 figurent dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 : la croissance reviendrait à 1,6 %/1,8 % dès

2024 et l'inflation refluerait à 1,8 %/2,1 % à compter de 2025. Naturellement, tout dépendra des prix de l'énergie et d'éventuels effets de « second tour » de l'inflation.

Trajectoires de finances publiques

Projection de dette et de déficits publics

En 2022, le solde public français est attendu à – 5,0 % du PIB, avec des administrations publiques locales à nouveau au voisinage de l'équilibre. Certes, l'augmentation régulière de la dette des collectivités pourrait laisser penser qu'elles sont en « déficit » (car c'est là le sens de ce concept). Mais ce supplément d'endettement, depuis plusieurs années, finit en trésorerie. Ne couvrant pas des dépenses budgétaires de l'exercice, il est considéré comme ne produisant pas du déficit. En 2023, le solde public se stabiliserait à – 5,0 %, mais avec une contribution négative de l'Etat (creusement de – 5,4 % à – 5,8 %), positive des administrations sociales (de + 0,4 % à + 0,8 %) et à nouveau neutre du monde local (0,0 %).

Le gouvernement programme, à l'horizon 2027, le retour du déficit public français sous 3 %, seuil au-delà duquel la Commission européenne peut lancer une procédure pour « déficit excessif », financièrement sanctionnable après de multiples étapes. Rappelons que, depuis mars 2020 et au moins jusqu'en 2023, eu égard aux circonstances exceptionnelles (crise sanitaire, puis énergétique), les règles budgétaires européennes sont suspendues. La Commission a récemment formulé des propositions de réactivation et de refonte.

Contribution attendue des collectivités à la compression du déficit public

L'Etat a beau être à l'origine du déficit actuel, il s'estime incapable de parvenir seul à rétablir le ratio consolidé français. Dans le projet de loi de programmation des finances publiques, il se voit de retour à – 4,3 % en 2027. Les – 2,9 % consolidés ne seraient tenus que grâce à un excédent de 1,0 % de la sphère sociale, facilité par la réforme des retraites, et de 0,5 % du monde local... certes en année post-électorale, mais qui correspondrait à une quasi-absence d'emprunt. Pour y parvenir sans révision significative de l'investissement, les collectivités devraient tendanciellement comprimer leurs dépenses de fonctionnement de 0,5 % par an en volume.

De là la résurgence un temps imaginée de la « contractualisation » visant celles dont les dépenses de fonctionnement ont excédé 40 millions d'euros en 2022 (contre 60 millions d'euros dans le dispositif de 2018). Une sanction financière était prévue sous une double condition : que la collectivité ait elle-même dépassé la norme inflation – 0,5 % et que son bloc (communal, départemental, régional) ait fauté de même. Les parlementaires des deux chambres ne l'ont pas entendu de cette oreille. Ils ont rejeté un encadrement aussi strict, a fortiori en période de dérive de plusieurs postes de fonctionnement non maîtrisables à court terme (énergie, alimentaire, intérêts...). Le gouvernement crut trouver la parade en réinjectant l'article, modifié à la marge, dans le PLFI, plus aisément susceptible de 49.3. Mais il finit par s'incliner, sous la pression du monde local.

La question de fond n'en demeure pas moins pendante : l'Europe se satisfera-t-elle d'une programmation aussi peu documentée et contrainte ? A suivre...

Perspectives d'évolution des impôts partagés entre l'état et les collectivités

TVA

Longtemps rétif à transférer aux collectivités des fractions d'un impôt aussi dynamique, tendanciellement corrélé au PIB en valeur, l'Etat finit par céder en 2018, et une part de TVA vint remplacer la DGF des régions. Le tabou était levé : la taxe fut à nouveau mobilisée en 2021 pour combler les trous laissés du côté des départements et des EPCI par la fin de la TH sur les résidences principales et compenser la fin de la CVAE régionale. Une nouvelle tranche arrive en 2023 afin de dédommager les blocs communal et départemental de la disparition de leur CVAE.

Ainsi, cette année, sur un total national estimé à 215 milliards d'euros, 53,5 milliards d'euros de TVA nette devraient être reversés aux collectivités, alimentant plus de la moitié des recettes courantes des régions, près d'un quart de celles des départements et un tiers de celles des EPCI (budgets principaux).

La LFI 2023 table sur une hausse du produit de :

- 9,6 % en 2022, nettement au-delà des 5,9 % attendus en loi de finances initiale et des 2,9 % notifiés en début d'année dernière à la suite d'un recalage du produit définitif 2021 ;
- 5,1 % en 2023, taux qui, comme l'an dernier, pourrait bien être démenti à la hausse si l'inflation devait atteindre 6 % en lieu et place des 4,3 % projetés par le gouvernement (et si une récession ne s'installait pas).

Taxe sur les carburants

Sur un total national de 31,9 milliards d'euros, 11,5 milliards de TICPE reviendront aux collectivités cette année, essentiellement aux régions et départements, pour qui ce fut le mode principal de compensation des transferts de l'acte II de la décentralisation des années 2000.

L'Etat programme une quasi-stabilité de cet impôt (- 0,3 %). Les collectivités y sont à vrai dire peu sensibles : à quelques fractions régionales près (« TICPE Grenelle », part « modulation »), leur TICPE est constitutionnellement garantie au niveau du droit initial à compensation des compétences transférées, lequel, du fait de l'atonie structurelle de l'impôt, dépasse le montant spontané.