

## Composition portant sur un sujet d'économie

### **SUJET : Les conséquences de l'inflation sur les politiques publiques locales et sur les arbitrages des décisions des exécutifs territoriaux.**

Les assises des finances publiques, portant sur la gestion financière publique et la maîtrise de la dette publique française, ont eu lieu en juin 2023, en l'absence des représentants des exécutifs locaux. L'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et Régions de France (RDF) ont en effet refusé d'y assister, afin de protester contre le manque d'accompagnement et de consultation de la part du gouvernement dans la gestion des conséquences de l'inflation pour les collectivités locales. En particulier, l'annonce, en réponse à l'inflation persistante, de la hausse de 1,5 % du point d'indice de la fonction publique, qui aura pour conséquence d'alourdir les budgets des collectivités alors même que ceux-ci sont déjà votés et contraints, a été perçue comme une entrave supplémentaire à la mise en œuvre des politiques publiques locales qui incombe aux collectivités territoriales.

L'inflation, c'est-à-dire la hausse soutenue et généralisée des prix à la consommation, contraint en effet fortement les arbitrages des collectivités (communes, départements et régions) et leurs politiques. Marquée par un taux élevé, oscillant entre 5 % et 10 % en zone euro depuis la fin de l'année 2021, l'inflation s'explique notamment par une désorganisation des chaînes de production mondiale et la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation ; ce qui a pour conséquence d'alourdir les dépenses locales. Les politiques économiques mises en œuvre afin de lutter contre l'inflation et ses effets, sur le pouvoir d'achat notamment, contribuent également à contraindre les marges de manœuvre locales : hausse du point d'indice, moindre production du fait d'une politique monétaire restrictive, etc. Ces contraintes conduisent les exécutifs territoriaux à mener des arbitrages qui affectent négativement l'économie, tels que le report d'investissement, l'interruption de certains services publics, la réduction de la commande publique, etc. Les conséquences directes et indirectes de l'inflation sont d'autant plus dommageables que le contexte économique actuel se caractérise par un risque non-négligeable de récession et des besoins importants en matière d'investissements publics, objectif auquel les politiques locales contribuent de manière significative en temps normal.

Ainsi, la nécessité d'atténuer les conséquences de l'inflation sur les politiques publiques locales a conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques économiques visant à réduire l'inflation ainsi que ses effets pour les collectivités territoriales. Si des progrès ont indéniablement été réalisés (l'inflation s'établit à 5,2 % en mai 2023, soit son niveau le plus bas depuis 2022), la mise en œuvre des politiques locales demeure complexe pour les exécutifs locaux, ce qui nuit à l'économie dans son ensemble. L'accompagnement des collectivités et des investissements publics locaux gagnerait ainsi à être renforcé.

Dès lors, il convient de s'interroger : dans quelle mesure les conséquences de l'inflation sur les décisions publiques locales portent-elles atteinte à l'activité économique ?

L'inflation contraint les exécutifs locaux à prendre des décisions qui, dans un contexte économique fragile, nuisent à l'activité à court et à long termes (I). Les effets mitigés des politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics pour limiter ces conséquences invitent à renforcer l'accompagnement des collectivités par l'État (II).

L'inflation contribue directement et indirectement à contraindre les budgets locaux, ce qui conduit les collectivités à mener des arbitrages qui nuisent à l'activité économique (I.A).

L'inflation, ainsi que les effets des politiques visant à atténuer ses effets sur les acteurs économiques, contraint fortement les budgets des collectivités. L'inflation en elle-même, portée par la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation, accroît la part de ces

dépenses dans les budgets locaux. Ainsi, les communes ont subi, en 2021 et 2022, une hausse de leurs dépenses dédiées à l'énergie, située entre 30 et 300 %, selon la taille des communes et du profil de leurs dépenses. Par ailleurs, 50 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre connaissent une hausse supérieure à 5 % de leurs dépenses énergétiques. De même, les dépenses liées à l'alimentation connaissent une hausse importante ; la hausse des prix alimentaires est ainsi la première cause de l'inflation depuis mars 2023. Néanmoins, cette hausse constitue un alourdissement relativement faible des budgets locaux, en raison de la faible part de l'alimentation au sein de ceux-ci (1 % pour les communes). Ainsi, l'inflation se traduit par une hausse directe des dépenses des collectivités pour la mise en œuvre des compétences qui leur ont été attribuées par la loi : gestion des infrastructures sportives et culturelles pour les communes, de la restauration scolaire, etc. En outre, les politiques économiques mises en œuvre afin de lutter contre l'inflation et ses effets contraignent également les exécutifs locaux. En premier lieu, la politique monétaire restrictive mise en œuvre par la Banque centrale européenne (BCE), prenant la forme d'une remontée des taux directeurs et ayant pour objet de réduire l'inflation, se transmet à l'économie par le « canal du crédit » : les banques commerciales répercutent la hausse des taux et durcissent les conditions d'emprunt. Si cela a pour conséquence de réduire la demande et la consommation, et donc de réduire l'inflation, ce durcissement limite aussi la capacité d'emprunt des collectivités, ce qui réduit leurs ressources et contraint leurs budgets. Enfin, les politiques mises en œuvre par le gouvernement afin d'atténuer les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages contraignent aussi les budgets locaux : la hausse du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % en juillet 2023 s'est ainsi traduite par des centaines de millions d'euros de dépenses locales supplémentaires, non compensées.

Les contraintes engendrées par l'inflation sur les budgets locaux conduisent les exécutifs locaux, dans la mise en œuvre des compétences des collectivités, à mener des arbitrages qui affectent négativement l'activité économique : l'augmentation de l'imposition locale et la réduction des dépenses, notamment des investissements publics locaux. La réforme de la fiscalité locale, avec la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales depuis 2017 et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à horizon 2023-2024, fait des taxes foncières les principaux leviers des collectivités, en particulier des communes, pour augmenter leurs ressources. Le recours à ce levier, s'il permet à de nombreuses collectivités de couvrir leurs besoins financiers, contribue toutefois à réduire le pouvoir d'achat des ménages, déjà contraint par l'inflation. La réduction conséquente de la consommation, si elle peut contribuer à réduire la demande et donc l'inflation, peut toutefois nuire à la croissance économique. Outre cette augmentation des recettes, les conséquences de l'inflation amènent également les collectivités à réduire leurs dépenses, selon diverses stratégies qui peuvent être dommageables à l'activité économique. En particulier, la hausse des prix des matières premières conduit les collectivités à reporter ou à annuler leurs investissements afin de prioriser la gestion courante des services publics locaux essentiels. Or l'investissement local représente 70 % de l'investissement public. Une réduction de celui-ci réduit la demande globale, ce qui se traduit par une moindre croissance ; cette réduction a également pour conséquence de fragiliser, à moyen et long termes, les infrastructures publiques, qui sont un facteur déterminant de la croissance potentielle et de l'activité économique (Gordon, 2009).

Ainsi, l'inflation, par les contraintes qu'elle exerce sur les budgets locaux, conduit les collectivités à adopter des stratégies qui nuisent à l'économie dans son ensemble. Celles-ci sont d'autant plus dommageables qu'elles s'inscrivent à rebours des besoins qui caractérisent le contexte économique actuel.

Les besoins importants en matière d'investissements publics et le niveau élevé de la dette publique s'inscrivent, en effet, en opposition aux décisions que les collectivités sont aujourd'hui contraintes de prendre (I.B).

Le contexte économique actuel se caractérise, en effet, par un besoin important d'investissements publics, tant pour le soutien à l'activité que pour la transformation à long terme de l'économie, pour lequel les collectivités sont indispensables. La politique économique restrictive menée par la BCE a en effet pour objet de réduire la demande et les investissements, afin d'atténuer la pression à la hausse sur les prix ; cette politique a ainsi nécessairement pour objectif de ralentir l'économie et la production. Le 1<sup>er</sup> trimestre 2023 est ainsi marqué par une très faible croissance pour la France, tandis que l'Allemagne est entrée en récession. Celle-ci constitue ainsi un risque non-négligeable pour la France, et un équilibre doit être trouvé entre ralentissement de l'activité dans l'intérêt de la réduction de l'inflation, et soutien à l'activité afin d'éviter une récession. Les collectivités locales ont un rôle majeur à jouer en la matière : d'une part, au moyen de la commande publique, elles peuvent accroître la demande et soutenir la production ; il s'agit du modèle keynésien de relance tel que développé par Keynes dans sa Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie (1936). D'autre part, les régions, désignées comme collectivités cheffes de file par la loi du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en matière de développement économique, jouent un rôle déterminant de soutien à l'économie au moyen des aides à l'installation et aides directes aux entreprises. Le développement économique représente ainsi environ 15 % des dépenses régionales. Cependant, les conséquences de l'inflation sur les budgets locaux nuisent à l'activation, par les collectivités, de ces deux leviers. Les reports d'investissement limitent également, outre le soutien public à l'économie, ses capacités de transition. L'urgence de la crise climatique impose en effet à l'activité économique d'opérer une transition au moyen d'investissements publics importants, estimés à 30 Mds € / an supplémentaires d'ici à 2030 par l'Institute for Climate Economics (I4CE) dans ses Scénarios de transition (2022). Or, les collectivités, qui sont un acteur de premier plan tant dans l'aménagement du territoire que le développement des énergies renouvelables, sont contraintes de revoir leurs investissements.

Malgré ces besoins importants, les collectivités sont ainsi contraintes à réduire leurs dépenses et investissements ; ces contraintes sont d'autant plus importantes que la situation financière publique se caractérise aujourd'hui par un état préoccupant. La dette publique française a ainsi atteint 115 % du produit intérieur brut (PIB) en 2021 et s'établit, en 2023, à 111,6 % du PIB. Ce niveau inédit et très élevé s'accompagne de préoccupations quant à la soutenabilité de la dette publique française ; l'agence de notation Fitch a ainsi dégradé la notation des obligations souveraines françaises de AA à AA- au début de l'année 2023. Dans un tel contexte, les collectivités ont un double rôle à jouer : maîtriser leurs dépenses afin de limiter leur contribution au déficit public, et contribuer à la mise en œuvre des services publics aux côtés de l'État ; or l'inflation et ses conséquences budgétaires locales rendent complexe la poursuite de ces objectifs. En effet, la hausse des dépenses énergétiques, qui sont peu pilotables à court terme, dégrade la situation financière des collectivités et leur capacité à contribuer au redressement des finances publiques. Ainsi, les collectivités, si elles témoignaient d'une situation relativement favorable après la crise sanitaire (Cour des comptes, Rapport annuel sur les finances publiques locales, juillet 2022), avec par exemple une hausse de 20 % de l'épargne brute des collectivités entre 2019 et 2021, font aujourd'hui état de préoccupations financières importantes. La reprise des activités après la crise et les conséquences de l'inflation ont ainsi consommé l'essentiel des réserves accumulées la crise.

Ainsi, l'inflation contraint les budgets des collectivités, ce qui réduit leurs capacités budgétaires alors même que le contexte économique actuel nécessite des investissements publics locaux importants et une contribution locale à l'effort de redressement des finances publiques. Cette situation invite à mettre en œuvre des politiques d'accompagnement des collectivités.

Les effets limités des politiques visant à atténuer les conséquences de l'inflation pour les collectivités invitent à renforcer l'accompagnement des collectivités territoriales (II).

Afin d'atténuer les conséquences de l'inflation sur les politiques publiques locales, des mesures budgétaires et monétaires ont été mises en place, avec toutefois des effets perfectibles (II.A).

L'atténuation des effets de l'inflation pour les collectivités locales prend essentiellement la forme de mesures de soutien budgétaire. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été revalorisée, son enveloppe ayant augmenté de 320 Mns €. En outre, le « filet de sécurité », instauré par l'article 15 de la loi de finances rectificative pour 2022, crée une enveloppe de 430 Mns € destinés à aider les collectivités rencontrant des difficultés financières en raison de la hausse des prix de l'énergie. Enfin, le « bouclier tarifaire » mis en place par le gouvernement en 2021, qui se traduit par la prise en charge par l'État des coûts liés au gaz et à l'électricité au-delà d'un certain seuil, et qui concernait, à l'origine, les seuls particuliers et entreprises, a été étendu à certaines collectivités, identifiées comme les plus vulnérables financièrement. Ces mesures d'accompagnement budgétaire, si elles constituent un soutien important, demeurent toutefois d'ampleur assez limitée. L'extension du bouclier tarifaire et le filet de sécurité ne concernent ainsi que quelques milliers de collectivités. L'ensemble des mesures de soutien représente un coût de 50 Mds d'euros pour 2021-2022, mais seulement 2,3 Mds d'euros sont consacrés aux collectivités. En outre, dans un contexte de finances publiques dégradées, la suspension progressive de ces dispositifs a d'ores et déjà été annoncée, ce qui conduira à de nouvelles difficultés pour les collectivités à court terme, malgré une relative stabilisation de l'inflation.

Outre les mesures de soutien budgétaire, les collectivités bénéficient également des politiques globales de lutte contre l'inflation, qui tend aujourd'hui à se réduire. Ainsi, au moyen de 7 hausses successives entre juillet 2022 et mai 2023, le taux directeur de la BCE est passé de - 0,5 à + 3,25 sur la période, ce qui a permis de maîtriser en partie l'inflation et de limiter son auto-entretien. L'annonce par la BCE, en juin 2023, de nouvelles hausses prévues pour septembre 2023 contribue également à ancrer les anticipations et à viser l'objectif de 2 % d'inflation à horizon 2024. L'inflation demeure toutefois importante et les effets de la politique monétaire ne se répercutent pas immédiatement ; l'exécution des budgets locaux et la conduite des politiques publiques locales ne sauraient, ainsi reposer sur la seule politique monétaire. Ainsi, l'accès aux tarifs réglementés de l'électricité nucléaire historique (ARENH) contribuent également à la maîtrise de la hausse des prix de l'énergie ; force est de constater, néanmoins, que ces dispositifs couvrent des champs limités tant en matière de dépenses concernées que de collectivités éligibles.

Ainsi, les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics afin de limiter les effets de l'inflation sur les politiques locales ont des effets perfectibles, et gagneraient à être renforcés.

Afin de permettre aux collectivités d'exercer leurs compétences et de contribuer à l'activité économique malgré les conséquences de l'inflation, il convient d'accompagner les stratégies d'économies et d'investissement des collectivités (II.B).

A court terme, il convient ainsi d'accompagner les efforts d'économies budgétaires des collectivités et de leur permettre de réaliser les investissements nécessaires pour la réduction de leurs dépenses. A ce titre, le fonds vert doté de 2 Mds € doit faire l'objet d'une attention particulière et être déployé à destination des investissements locaux orientés vers la sobriété et les économies d'énergie : remplacement de l'éclairage public par des LED, travaux de rénovation thermique, modernisation des systèmes de chauffage des bâtiments publics, etc. S'agissant de la réalisation d'économies budgétaires immédiates, l'échec de la mise en place d'un « pacte de confiance » visant à encadrer les dépenses des collectivités à un horizon pluriannuel rend inopportune la mise en place de contraintes chiffrées. Il est

toutefois envisageable d'accompagner les collectivités, en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État, dans la mise en œuvre de plans de sobriété énergétique et d'efforts de mutualisation grâce à la mise en place de politiques d'achats intégrés. L'intercommunalité est ainsi un échelon pertinent pour la conclusion de contrats de fournitures et de marchés publics pour la mise en œuvre des services publics locaux, ce qui doit être encouragé.

A plus long terme, la transition écologique et l'adaptation de l'action publique est indispensable à la réduction du risque d'inflation, et les collectivités sont incontournables en la matière. Le développement des énergies renouvelables doit ainsi faire l'objet d'une planification concertée entre l'État et les collectivités, dont notamment les régions, au moyen des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et d'une contractualisation entre l'État et les collectivités. Ainsi, dans sa lettre annuelle, intitulée « Comment la France et l'Europe vont vaincre l'inflation » (2023), le gouverneur de la Banque de France préconise l'action concertée des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des transformations économiques nécessaires à une maîtrise durable de l'inflation.

L'inflation a pour conséquence de réduire les marges de manœuvre budgétaires des collectivités ; celles-ci sont alors contraintes de mener des arbitrages qui nuisent à l'activité. Dans un contexte économique fragile, le rôle primordial que doivent jouer les politiques locales invite ainsi à renforcer l'accompagnement des collectivités.