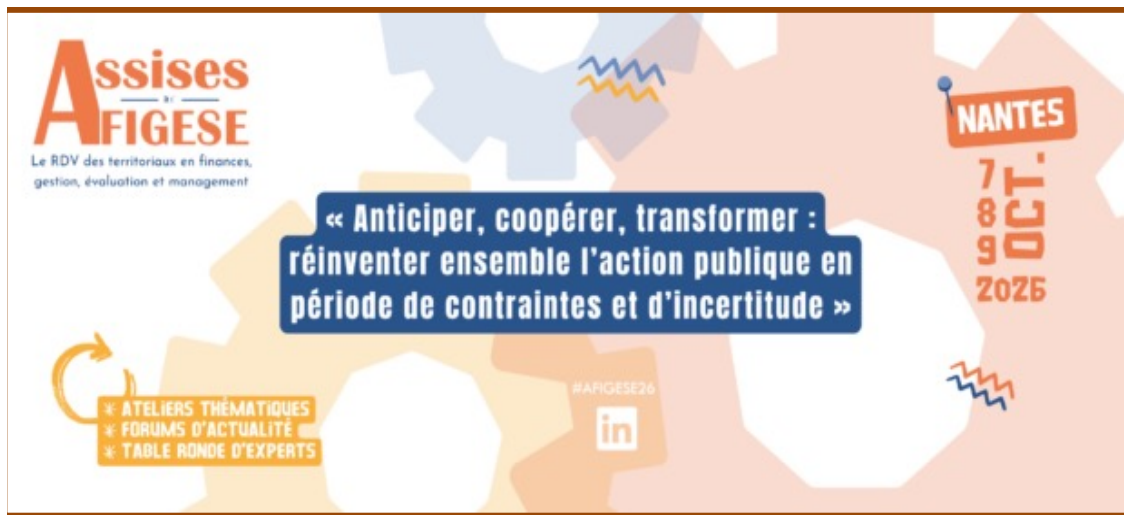




CABINET MICHEL KLOPFER
CONSULTANTS FINANCES LOCALES



Quelles perspectives financières pour faire face à la crise des finances publiques?

Nantes le 8 octobre 2026

34, rue de la Fédération 75015 Paris
Tél 01.43.06.08.10

E-mail : cmk@cabinetmichelklopper.fr Site ; www.cabinetmichelklopper.fr

Présentation du Cabinet Michel Klopfer

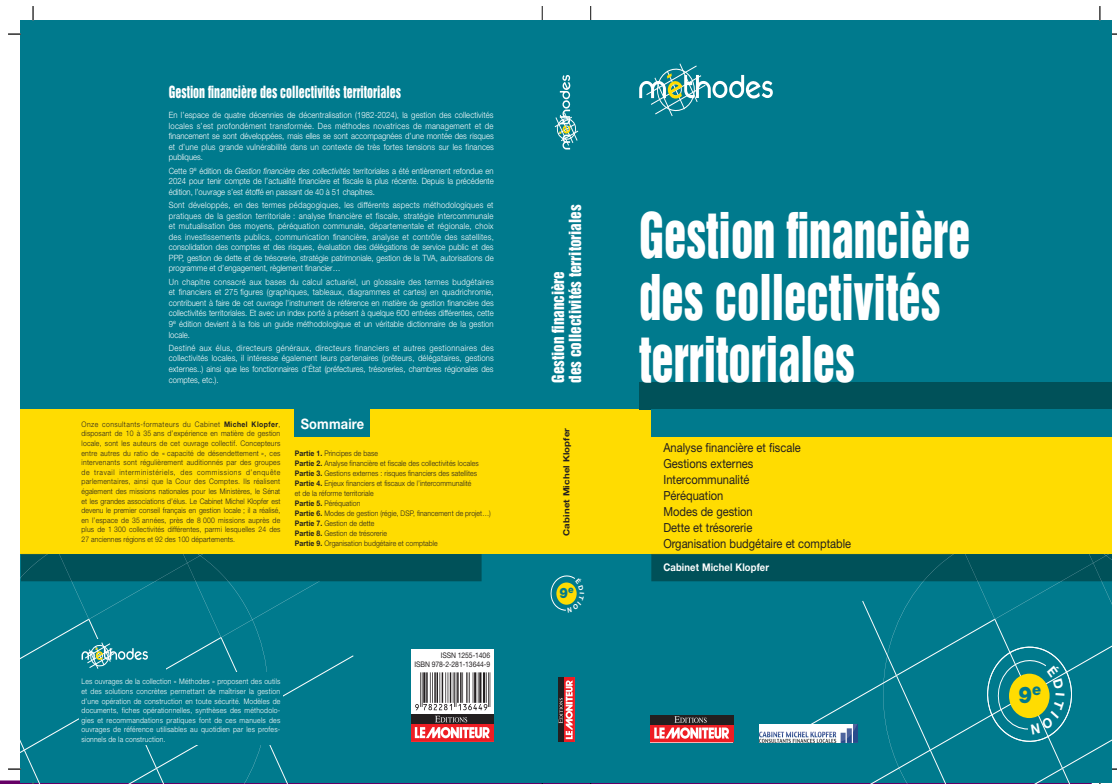
Le présent document a été réalisé par le Cabinet Michel Klopfer, conseil indépendant dont le capital appartient à 100% à ses consultants et salariés.

Spécialisé en gestion financière des collectivités locales, le cabinet a réalisé quelque 8.000 missions auprès de plus de 1300 collectivités différentes parmi lesquelles

- 35 des 42 villes de plus de 100.000 habitants*
- 92 des 101 départements*
- 24 des 27 anciennes régions*
- 28 des 35 métropoles et communautés urbaines*
- 165 communautés d'agglomération.*

Ses consultants sont également intervenants auprès du Sénat, du Ministère des Finances, du Ministère de l'Intérieur, et de la Cour des Comptes.

Ils sont auteurs de " Gestion financière des collectivités locales " 9^{ème} édition 2024 aux Editions du Moniteur ainsi que d'articles dans différentes publications dont " Les Notes Bleues de Bercy " et " Gestion et finances publiques »



Rappel historique : la naissance de la prospective financière locale

Les règles d'équilibre budgétaire (article 8) et comptable (article 9) n'ont pas fondamentalement évolué depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982

Jusqu'en 1990 les directions financières tout comme les adjoints ou vice-présidents délégués qui réalisaient des projections de leurs comptes sur les années futures (Excel existait déjà...) n'étaient pratiquement jamais invités à présenter leurs brillants travaux dans le bureau du grand patron.

A l'époque, les banques ne faisaient pas non plus de prospectives : dans les colloques, le Crédit Local de France (futur Dexia) prétendait qu'il prêtait au même prix à toutes les collectivités, indépendamment de leur taille et évidemment de leur situation financière.

Il a fallu attendre 1991 et les premiers cas de surendettement (Angoulême et Briançon) pour que l'analyse financière (volets rétrospectif et prospectif) apparaisse et les premières prospectives ont servi de support aux protocoles imposés par les prêteurs aux collectivités en « plan de redressement ». Lors des clauses de revoyure en avril de chaque année, si le projet de compte administratif n-1 ne respectait pas les engagements du plan, le robinet du crédit se fermait.

Les financiers ont parfois excessivement pris le pouvoir en présentant des prospectives trop frileuses : au début des années 2000, un DGS de département me disait en off « *j'ai fait faire une c... à mon Président, on a trop augmenté les impôts et maintenant nous avons une trésorerie qui fait 3 fois le niveau de notre encours de dette* »

Les données disponibles pour tous les analystes internes et externes

Les données de l'open data DGFIP-DGCL

=> Les comptes de gestion de tous les établissements publics de l'année n : début juillet n+1

=> Le REI (renseignement des éléments d'imposition) de l'année n : mai n+1

=> Les critères de la DGF (communes, EPCI, départements) de l'année n : juin-juillet n

Autres données publiques

Population INSEE de l'année n : décembre n-1

Résidences secondaires de l'année n : avril-mai n-1

Revenu total de la population de l'année n : été n-1 etc.

A partir de ces données, il est possible de modéliser par exemple

⇒ la DGF de n,

⇒ dès octobre n-1 avec une assez bonne précision (connaissance des potentiels fiscaux n-1 France entière et du PLF n)

⇒ en décembre n-1 avec une bonne précision (connaissance de la population DGF de n)

⇒ Début février n avec une très bonne précision (décisions du Comité des Finances locales)

=> Les tendances des données de péréquation verticale (DSU, DSR, DNP) et horizontale (FPIC, FSRIF, FPDMT0) au vu du PLF, du site de l'INSEE et des données mensuelles des notaires

Quelques précautions à prendre sur l'interprétation des données

=>Le PPI lorsqu'il existe mais

- ⇒ Généralement surestimé sur les premières années quant aux réalisations prévisionnelles
- ⇒ Très largement sous-estimé sur les dernières années de la prospective : nécessité pour l'analyste de remplir les dents creuses sur $n+4$ (2030) et années suivantes

⇒ Le PPF avec nécessité de raisonner statistiquement sur les départs naturels du personnel

⇒ Le plan d'amortissement de la dette en intérêt et capital : il peut être reconstitué à partir des annexes au compte administratif mais ces informations ne sont plus systématiquement reprises sur un CFU : la fusion des anciens CA et CG fait parfois perdre de l'information

⇒ L'exploitation des impacts des gestions externes sur la prospective nécessite l'interprétation des comptes des satellites, des CRACL, des contrats de délégation et l'identification des litiges potentiels

⇒ La consolidation des comptes a ses limites : on n'ajoute pas froidement la dette du budget principal et celle d'un budget de ZAC ou de ZAE. Seule la part de la dette qui ne sera pas couverte par les cessions (résultat à terminaison) est à prendre en compte

⇒ Le pilotage du fonds de roulement dans la prospective, et la prise en compte de la balance des comptes de classe 4, trop souvent négligés dans la construction de la prospective

Une optimisation budgétaire à double tranchant qui doit être identifiée dans l'analyse financière

Elle consiste à équilibrer le besoin de financement de la section d'investissement par l'emprunt (levé ou différé donc contractualisé), de sorte à maintenir un fonds de roulement positif repris en section de fonctionnement l'année suivante et qui concourra à l'équilibre du budget.

- Rien ne l'interdit. C'est une utilisation opportuniste des possibilités offertes par les instructions comptables, qui revient à in fine à contourner l'équilibre du budget au moyen de ressources propres.
- Un tel choix ne peut-être qu'un palliatif et en aucun cas une mesure de redressement de la situation financière... Au contraire, cela conduit à emprunter davantage pour compenser le manque d'autofinancement...

Cas 1	Cas 2
-------	-------

Deux règles comptables interviennent ici

:

- L'admission des résultats reportés en ressources d'équilibre l'année suivante pour couvrir l'annuité en capital de la dette
- Les règles d'affectation du résultat de fonctionnement, qui doit couvrir en priorité le besoin de financement de la section d'investissement... On annule ce besoin de financement en empruntant de sorte à équilibrer strictement, au CA, les dépenses et recettes de la section d'investissement, y compris les éventuels restes-à-réaliser.

Résultat de fonctionnement au CA :	40	40
Résultat d'investissement au CA :	-30	0
<i>dont emprunt nouveau :</i>	10	40
Fonds de roulement au CA :	10	40

Affectation en N+1 :

En investissement :		
Réserves (1068)	30	0
Résultat reporté	-30	0

Résultat reportable en fonctionnement :	10	40
--	-----------	-----------

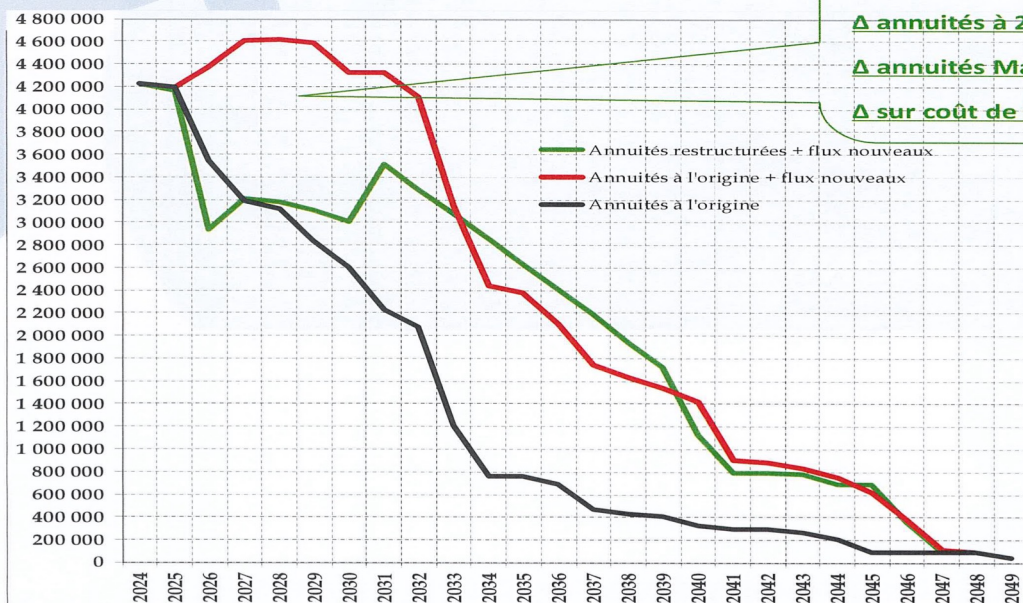
L'hérésie d'un pilotage de la prospective par l'épargne nette (1)

Le concept d'épargne nette préexistait à la naissance de l'analyse financière dans les années 90

1) Le pilotage par l'épargne nette encourage la fuite en avant sur la dette

- ⇒ Campagne outrancière des banques dans les années 2000 pour des renégociations de dette lourdement perdantes assorties de mise en place d'emprunts structurés (requalifiés ensuite de toxiques) : 15 Md€ de pertes actuarielles pour la sphère publique : collectivités, offices de l'habitat, hôpitaux et in fine fonds de soutien de l'Etat jusqu'en 2028
- ⇒ Aujourd'hui encore (2026) des officines continuent de prétendre que l'allongement de dette procure des marges de manœuvre à l'aide de courbes totalement mensongères

Ci-dessous, le profil de la dette restructurée avec présentation des gains vs profil initial :

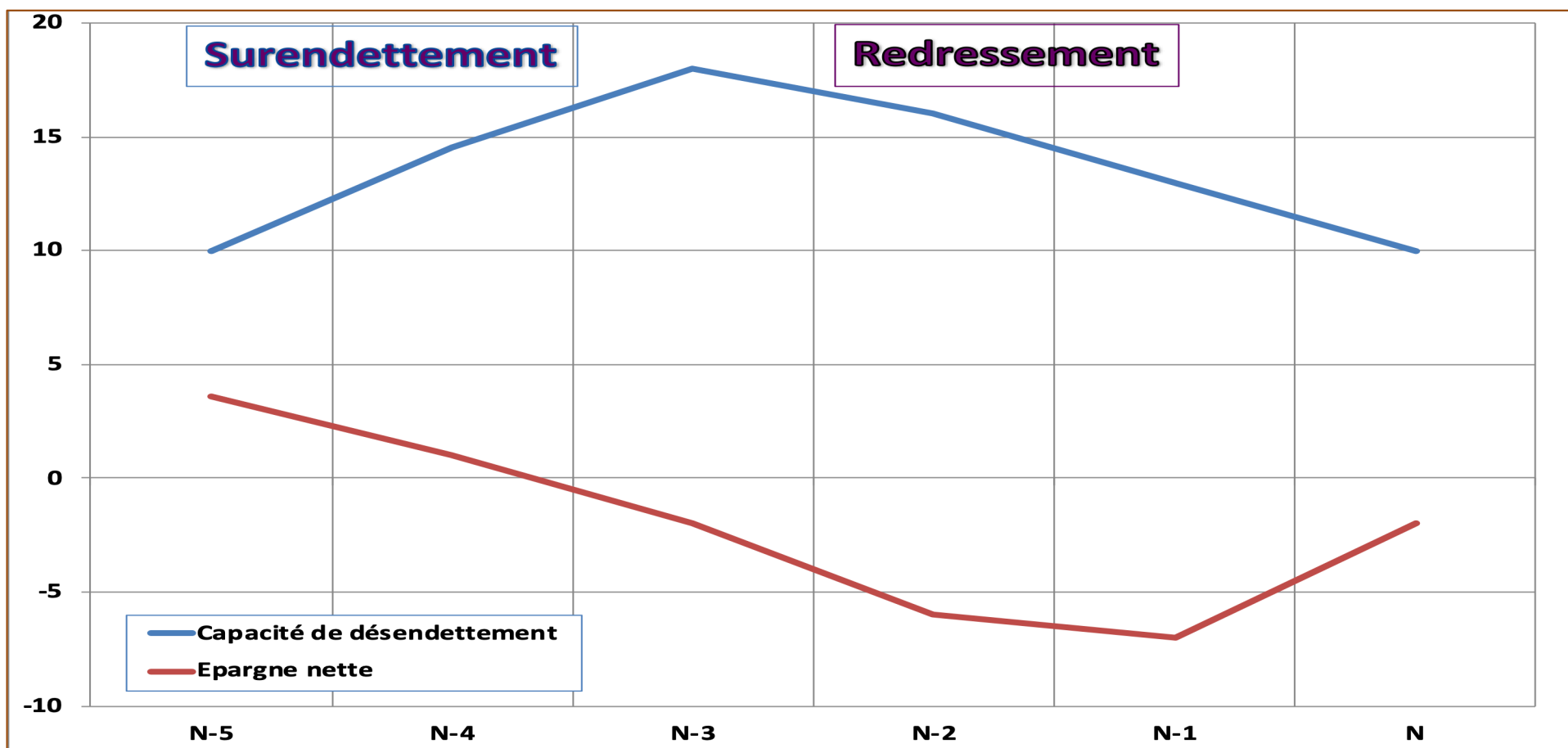


Δ annuités à 2025 :	-24.481 €
Δ annuités à 2026 :	-1.461.070 €
Δ annuités à 2032 :	-8.721.144 €
Δ annuités Maxi à 2033 :	-8.793.461 €
Δ sur coût de la dette à terme :	-7.447.977 €

*Rappel :
contrairement
aux avocats,
aux médecins et
aux architectes,
la profession de
consultant ne
dispose pas
d'un Conseil de
l'Ordre*

L'hérésie d'un pilotage de la prospective par l'épargne nette (2)

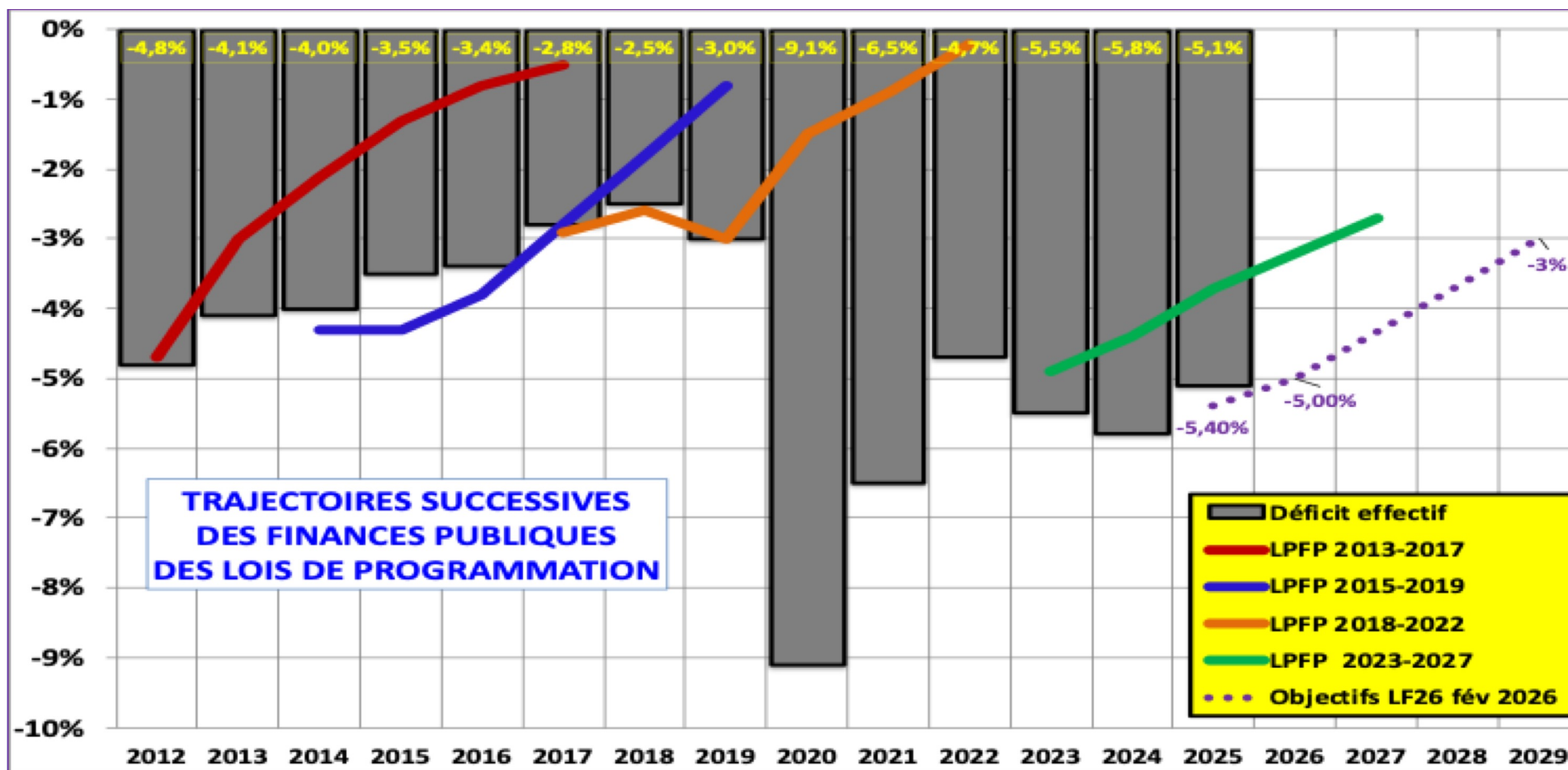
2) L'épargne nette est un indicateur inerte qui sous-estime la dégradation des comptes en raison du mode d'amortissement usuel en échéances constantes (ou quasi-constante). La première année d'un contrat, on amortit autour de 5% du capital restant dû et la dernière année par définition... 100% du capital restant dû.



L'Etat ne donne pas l'exemple en matière de prospective

La réforme constitutionnelle de juillet 2008 a imposé la pratique de lois de programmation
Article 34 de la Constitution de la République Française : Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances



Quelques difficultés des relations Etat-collectivités en matière de prospective

La contractualisation de la 5^{ème} loi de programmation des finances publiques (2018 -2022) pour 322 grands comptes qui ne devaient pas dépasser 1,2%/an de croissance des dépenses de fonctionnement, taux modulables à +/- 0,15% au regard de chacun de trois critères : l'évolution démographique, le revenu par habitant et l'historique de l'évolution des comptes sur la période précédente (2014-2016)

Sur le principe un système plus équitable que la baisse des dotations de la période précédente (2014-2017) : chaque collectivité conserve la main sur sa prospective au lieu de se voir ponctionner mathématiquement x% de son compte administratif de l'année n-2.

A noter qu'une nouvelle contractualisation élargie (pour le PLF 2028 ?) est préconisée dans le rapport d'avril 2026 du Haut Commissariat à la Stratégie et au Plan

Mais, dans la pratique :

- ⇒ **Négociations contraintes avec les Préfets : « *Monsieur, Madame le(a) Président(e), si vous signez je vous donne la majoration ou je vous gomme la minoration, mais si vous ne signez pas je fais l'inverse* ». Et retraitements des charges exceptionnelles à la tête du client.**
- ⇒ **Pas de prise en compte à l'époque des charges de mutualisation refacturées par les EPCI à leurs communes**

Avec le DILICO, ce dernier biais n'a été que partiellement corrigé : on neutralise les charges du 012 refacturées au 7084 mais pas celles du 011 refacturées au 7087

Apports et limites de l'IA à l'analyse financière (1)

- ⇒ Possibilité de construire une rétrospective comparative pluriannuelle avec plusieurs dizaines de collectivités comparables sur le plan démographique, sociologique, géographique ou institutionnel...
 - ⇒ Mais seuls des retraitements simples peuvent être automatisés : élimination des cessions, contraction des atténuations de recettes et des refacturations de personnel et de charges...
 - ⇒ automatiser un calcul ne garantit ni la pertinence du raisonnement ni celle de son interprétation. Les résultats doivent rester contrôlés par l'analyste.
- ⇒ Modélisation de scénarios prospectifs fil de l'eau et de scénarios de variantes
 - ⇒ données externes : PLF et lois de programmation, inflation, taux d'intérêt ...
 - ⇒ données internes : PPF, PPI, dette, fiscalité, tarifications...
 - mais plus grande difficulté à hiérarchiser les hypothèses des scénarios alternatifs : l'IA fait des calculs rapides mais elle n'est pas la mieux placée pour apprécier quels scénarios sont les plus plausibles et pertinents
- ⇒ L'IA repose sur une compilation de données qu'elle s'approprie à une vitesse que l'être humain n'atteindra jamais. L'IA est éminemment supérieure à toute intelligence humaine lorsque les données de base sont stables dans le temps.

Apports et limites de l'IA à l'analyse financière (2)

=> Un jeu intellectuel de 2026 se déroule avec les mêmes règles qu'à l'époque de Morphy (1837-1884) au jeu d'échecs ou d'Albarran (1893-1960) au jeu de bridge.

Dès 1997 Kasparov, alors champion du monde d'échecs, a été battu par l'ordinateur Deep Blue qui avait une capacité d'exploration des positions hors de portée d'un être humain. A l'époque, le résultat a été serré (3,5 à 2,5). Trente ans après, avec l'évolution de la puissance de calcul, il serait encore plus net.

⇒ Mais l'analyse financière n'est pas une partie d'échecs : les règles fiscales évoluent, les politiques publiques changent . Des crises économiques, politiques, sanitaires ou climatiques peuvent introduire des ruptures. L'IA ne fait pas preuve de créativité. Un ordinateur ultra puissant qui serait gavé avec l'intégralité des connaissances scientifiques qui existaient en 1911 ne serait pas capable de concevoir la théorie de la relativité générale d'Albert Einstein. C'est la différence entre calculer et comprendre : l'IA permet juste de gagner un temps qui sera consacré à une analyse plus poussée.

On peut même craindre une détérioration dans le temps des performances de l'IA au fur et à mesure que les bases de données qu'elle s'approprie auront été produites par d'autres IA avec introduction de biais dans l'analyse.

Cela s'appelle le « model collapse » . La donnée que j'utilise décrit-elle encore la réalité... ou décrit-elle ce qu'une précédente IA a dit de la réalité ?

C'est « L'homme qui a vu l'homme... qui a vu l'ours. »

La participation des collectivités au redressement des comptes publics

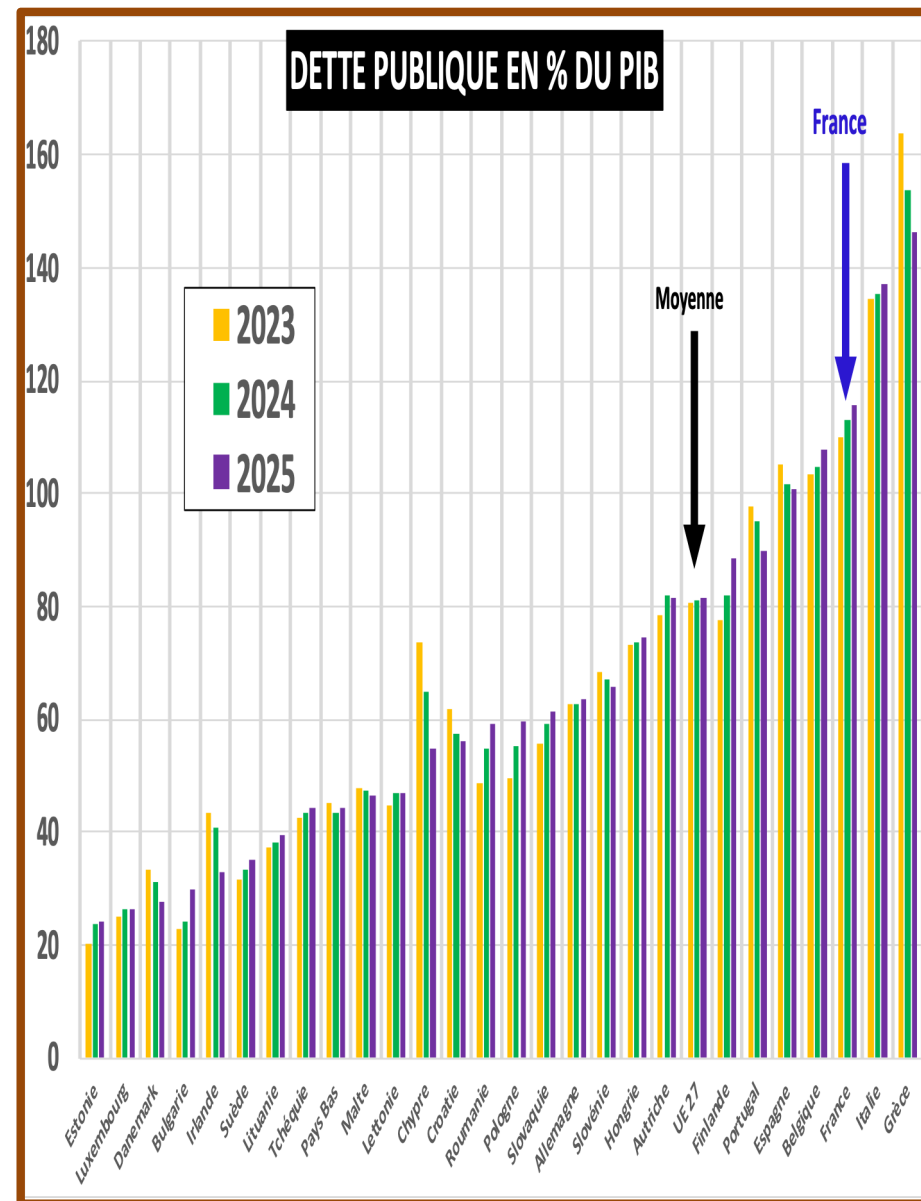
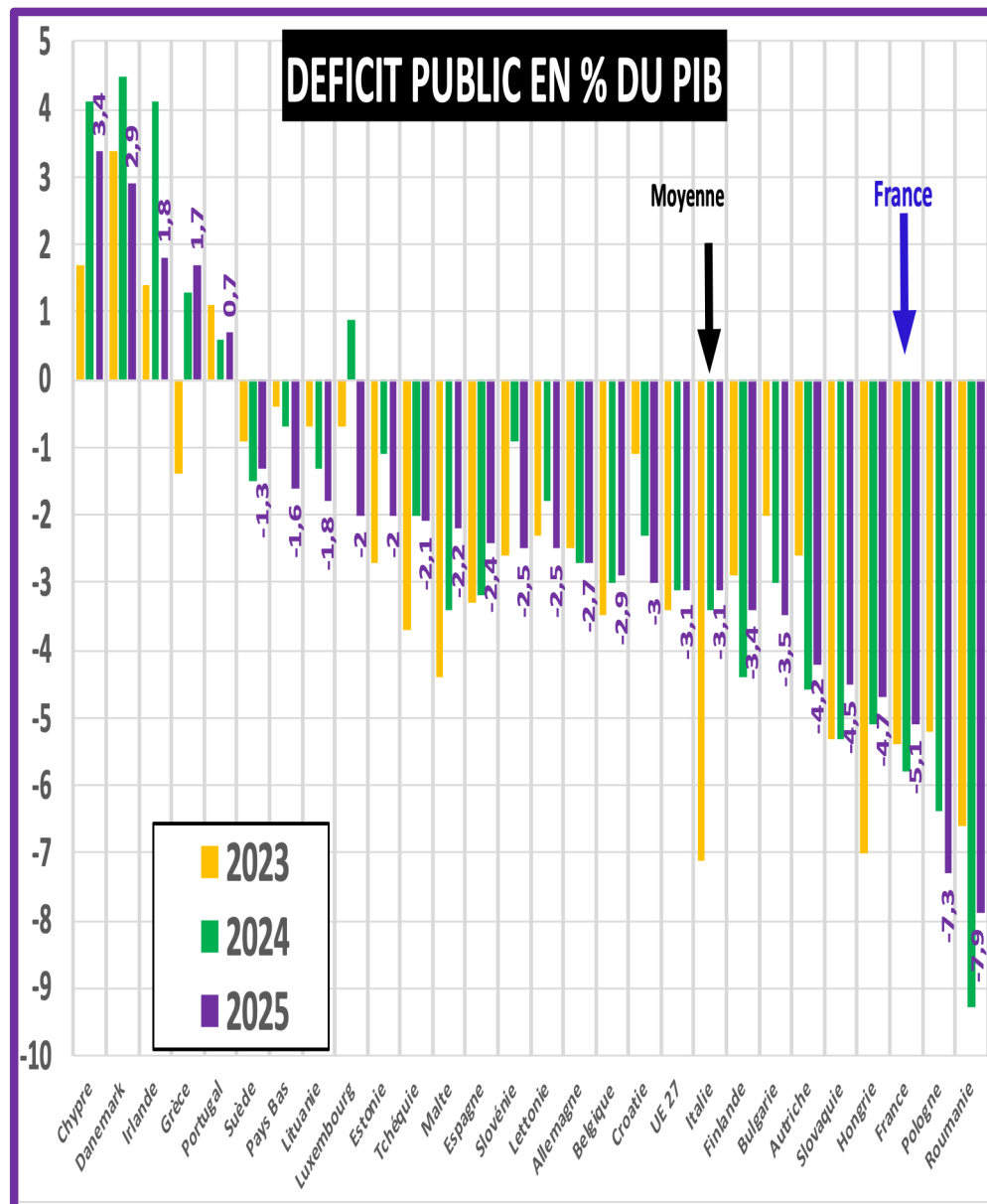
Les conclusions du rapport remis au Premier Ministre le 23 juillet 2026 par la mission parlementaire composée de Christine Pires-Beaune (Députée PS du Puy-de-Dôme), Jean-René Cazeneuve (Député Ensemble pour la République du Gers) et Sylvie Vermeillet (Sénatrice Union centriste du Jura)

La mission tire trois conclusions principales de ce qui précède :

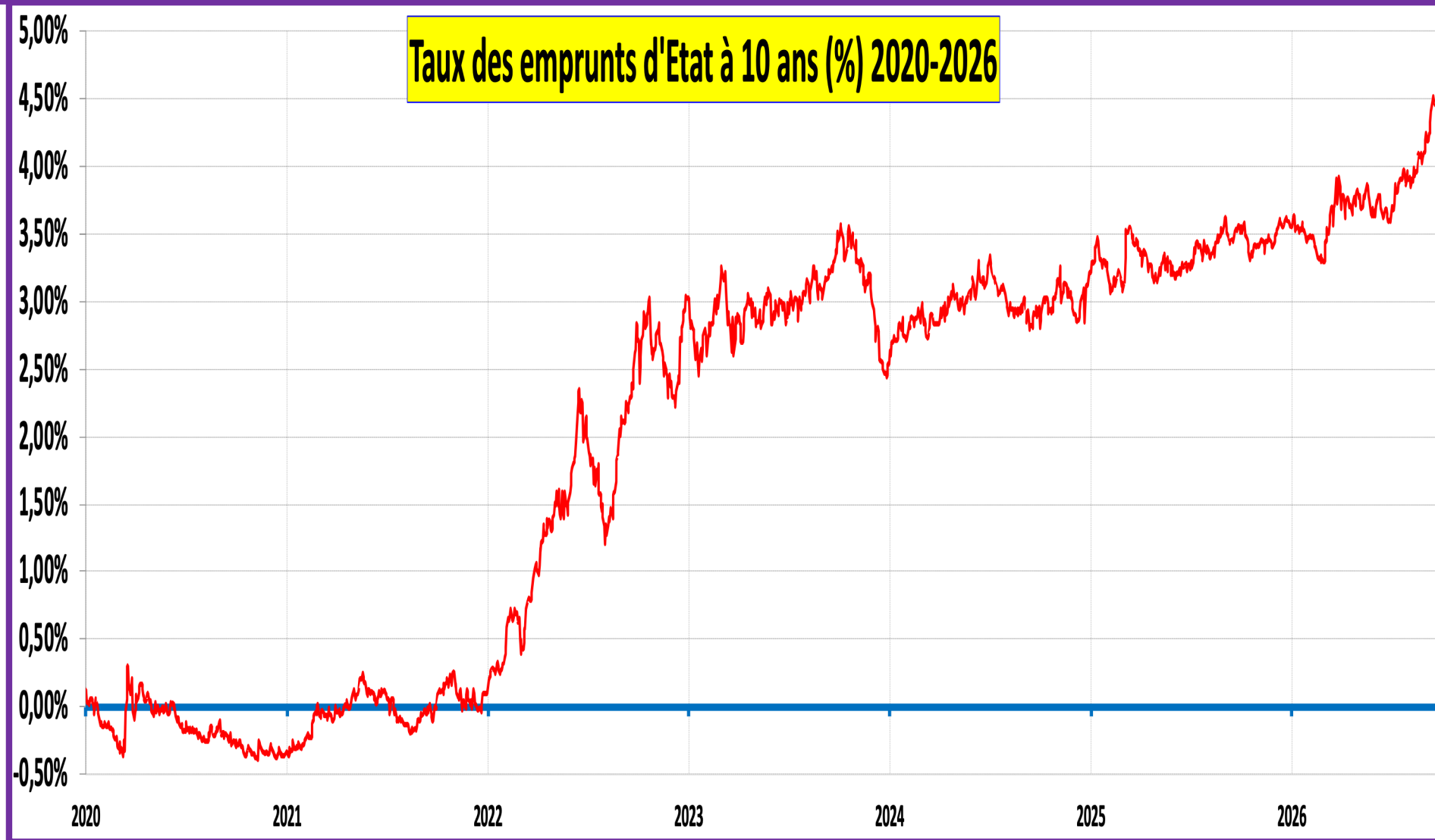
- ◆ Même si les collectivités territoriales ne pèsent que faiblement sur le solde public, celui-ci les concerne au premier chef car elles sont **interdépendantes des finances de l'Etat et pleinement parties prenantes dans l'avenir de la Nation** ;
- ◆ L'opportunité et la pertinence d'une nouvelle contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques doit s'inscrire **dans l'examen global de la situation de l'ensemble des administrations publiques** ;
- ◆ Le partage des ressources financières publiques entre l'Etat et les collectivités territoriales repose sur des règles et des dynamiques imbriquées, alors que l'Union européenne et les financeurs privés, à travers les agences de notation, ne jugent que de la situation financière d'un ensemble. Il est donc nécessaire de **répondre à cet enjeu de manière collective, pour éviter que l'augmentation des taux ne dégrade les conditions de financement de tous les acteurs publics**. Par ailleurs, le poids dans les dépenses publiques peut aussi être l'un des indicateurs pour servir de base à la répartition des efforts entre administrations publiques.

L'épée de Damoclès du « Risque Etat »

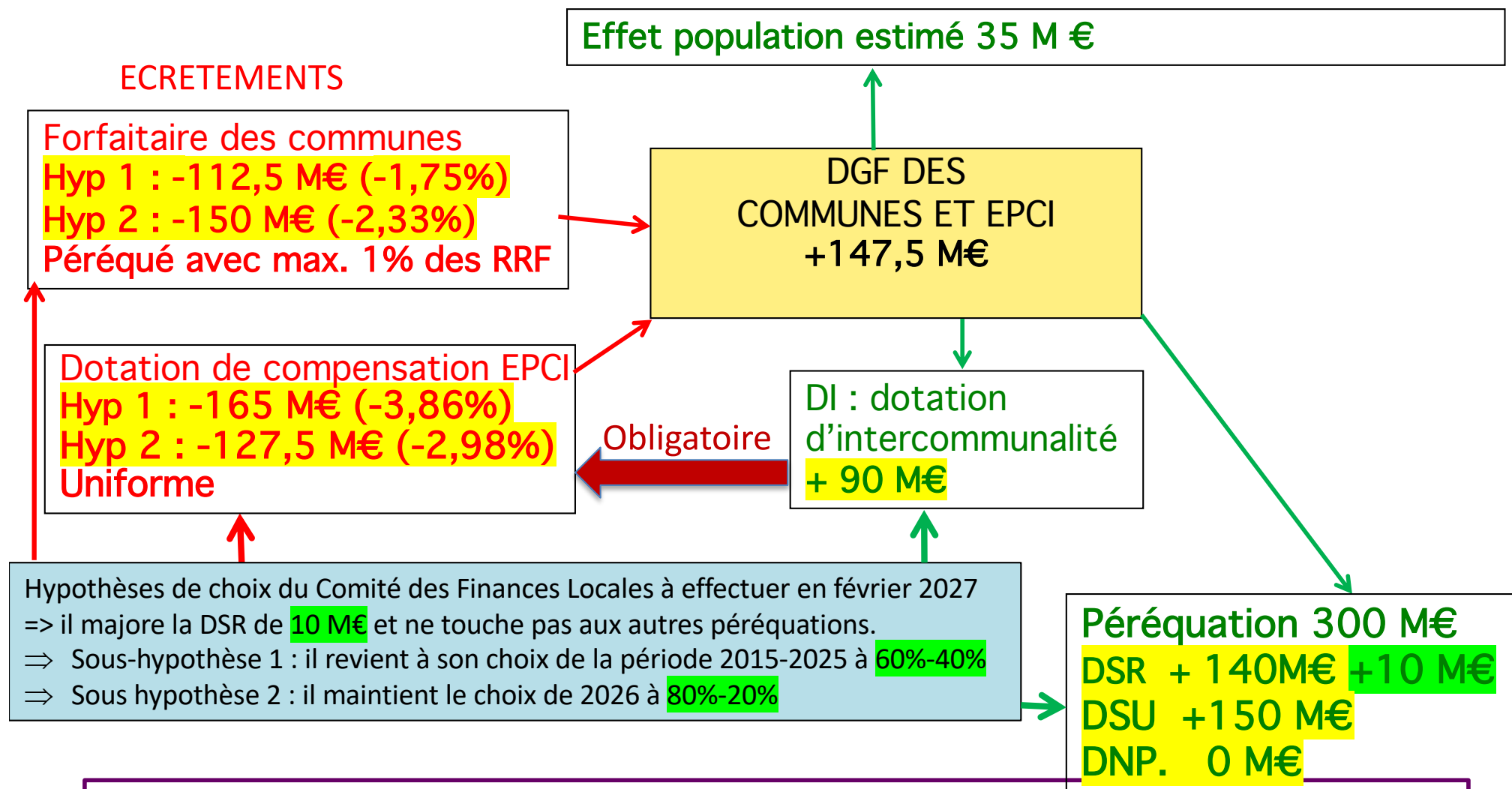
En 2025, la France est 25^{ème}/27 de l'UE aussi bien pour le déficit public que pour le poids de la dette



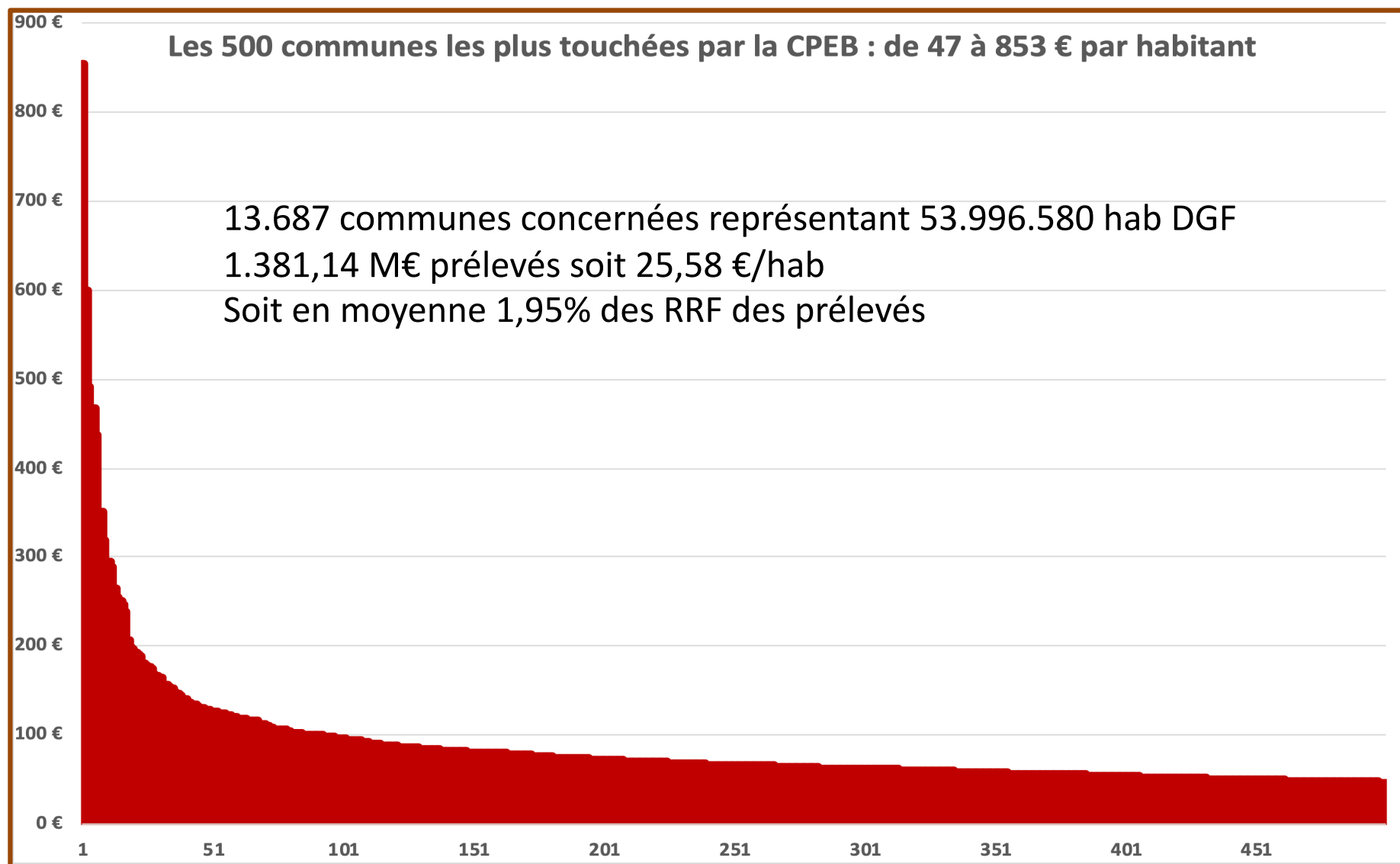
**Et sa matérialisation de ce début d'automne 2026
qui contraint toutes les prospectives locales. En 7 mois du 1^{er}
mars au 1^{er} octobre 2026, passage de 3,30% à 4,90%**



DGF DU BLOC COMMUNAL : EVOLUTION ESTIMEE EN 2027



Prospective du PLF 2027 : la CPEB DES COMMUNES (1)



Prospective du PLF 2027 : la CPEB DES COMMUNES (2)

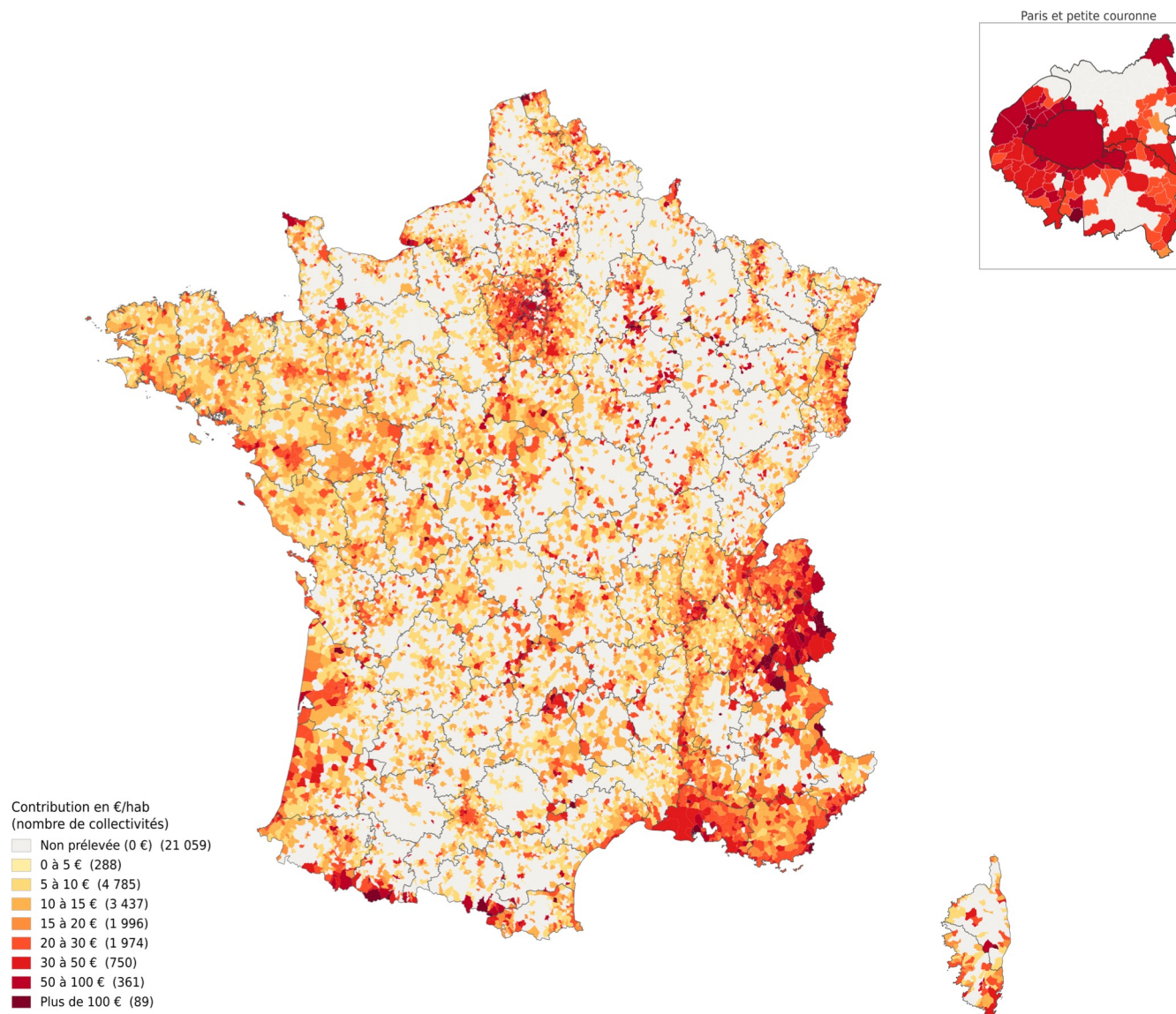
		Nb de communes de la strate	population	RRF totale strate	contribution de la strate en M€	Taux moyen de contribution de la strate en % des RRF	poids de la strate dans les RRF	poids de la strate dans les contributions	Contribution moyenne strate en €/hab	Nb de communes prélevées dans la strate	Nb de communes prélevées qui le sont à 2% ou 3 % (dernier décile)	pop des prélevées	RRF des prélevées	% communes prélevées dans la strate	% communes prélevées qui le sont à 2% ou 3 %	Prélèvement moyen des communes prélevées en % des RRF	Prélèvement moyen des communes prélevées en €/hab
1	0 à 499 h.	17 246	4 125 268	3 521 M€	9,93 M€	0,28%	3,9%	0,7%	2,4	1 093	516	356 561	516 M€	6,34%	47,21%	1,92%	27,85 €
2	500 à 999 h.	6 918	4 907 308	3 994 M€	32,44 M€	0,81%	4,4%	2,3%	6,6	3 180	448	2 429 726	2 283 M€	45,97%	14,09%	1,42%	13,35 €
3	1 000 à 1 999 h.	4 824	6 762 120	5 890 M€	71,48 M€	1,21%	6,5%	5,2%	10,6	4 302	421	6 081 927	5 413 M€	89,18%	9,79%	1,32%	11,75 €
4	2 000 à 3 499 h.	2 366	6 211 882	6 005 M€	83,04 M€	1,38%	6,6%	6,0%	13,4	2 160	327	5 683 699	5 594 M€	91,29%	15,14%	1,48%	14,61 €
5	3 500 à 4 999 h.	1 067	4 450 520	4 727 M€	72,37 M€	1,53%	5,2%	5,2%	16,3	959	224	4 001 733	4 378 M€	89,88%	23,36%	1,65%	18,09 €
6	5 000 à 7 499 h.	876	5 342 841	6 177 M€	99,33 M€	1,61%	6,8%	7,2%	18,6	786	225	4 799 441	5 751 M€	89,73%	28,63%	1,73%	20,70 €
7	7 500 à 9 999 h.	440	3 802 123	4 761 M€	83,78 M€	1,76%	5,2%	6,1%	22,0	388	157	3 356 687	4 418 M€	88,18%	40,46%	1,90%	24,96 €
8	10 000 à 14 999 h.	413	4 952 908	6 454 M€	100,22 M€	1,55%	7,1%	7,3%	20,2	316	151	3 777 885	5 117 M€	76,51%	47,78%	1,96%	26,53 €
9	15 000 à 19 999 h.	199	3 403 009	4 467 M€	68,31 M€	1,53%	4,9%	4,9%	20,1	143	84	2 447 135	3 449 M€	71,86%	58,74%	1,98%	27,92 €
10	20 000 à 34 999 h.	278	7 151 550	10 069 M€	155,02 M€	1,54%	11,1%	11,2%	21,7	203	126	5 179 516	7 506 M€	73,02%	62,07%	2,07%	29,93 €
11	35 000 à 49 999 h.	104	4 373 161	6 372 M€	87,97 M€	1,38%	7,0%	6,4%	20,1	65	51	2 769 899	4 283 M€	62,50%	78,46%	2,05%	31,76 €
12	50 000 à 74 999 h.	71	4 275 196	6 624 M€	97,26 M€	1,47%	7,3%	7,0%	22,7	45	34	2 725 823	4 385 M€	63,38%	75,56%	2,22%	35,68 €
13	75 000 à 99 999 h.	29	2 546 259	3 701 M€	50,09 M€	1,35%	4,1%	3,6%	19,7	15	14	1 288 551	2 156 M€	51,72%	93,33%	2,32%	38,87 €
14	100 000 à 199 999 h.	33	4 640 923	6 553 M€	92,62 M€	1,41%	7,2%	6,7%	20,0	22	15	3 049 002	4 490 M€	66,67%	68,18%	2,06%	30,38 €
15	200 000 h. et +	11	6 370 814	11 515 M€	277,29 M€	2,41%	12,7%	20,1%	43,5	10	10	6 048 995	11 143 M€	90,91%	100,00%	2,49%	45,84 €

TOTAL	34 875	73 315 882	90 829 M€	1 381,14 M€	1,52%	100,0%	100,0%	18,84 €	13 687	2 803	53 996 580	70 881 M€	39,25%	20,48%	1,95%	25,58 €
-------	--------	------------	-----------	-------------	-------	--------	--------	---------	--------	-------	------------	-----------	--------	--------	-------	---------

Prospective du PLF 2027 : la CPEB DES COMMUNES (3)

CPEB 2027 - Contribution des communes en €/habitant

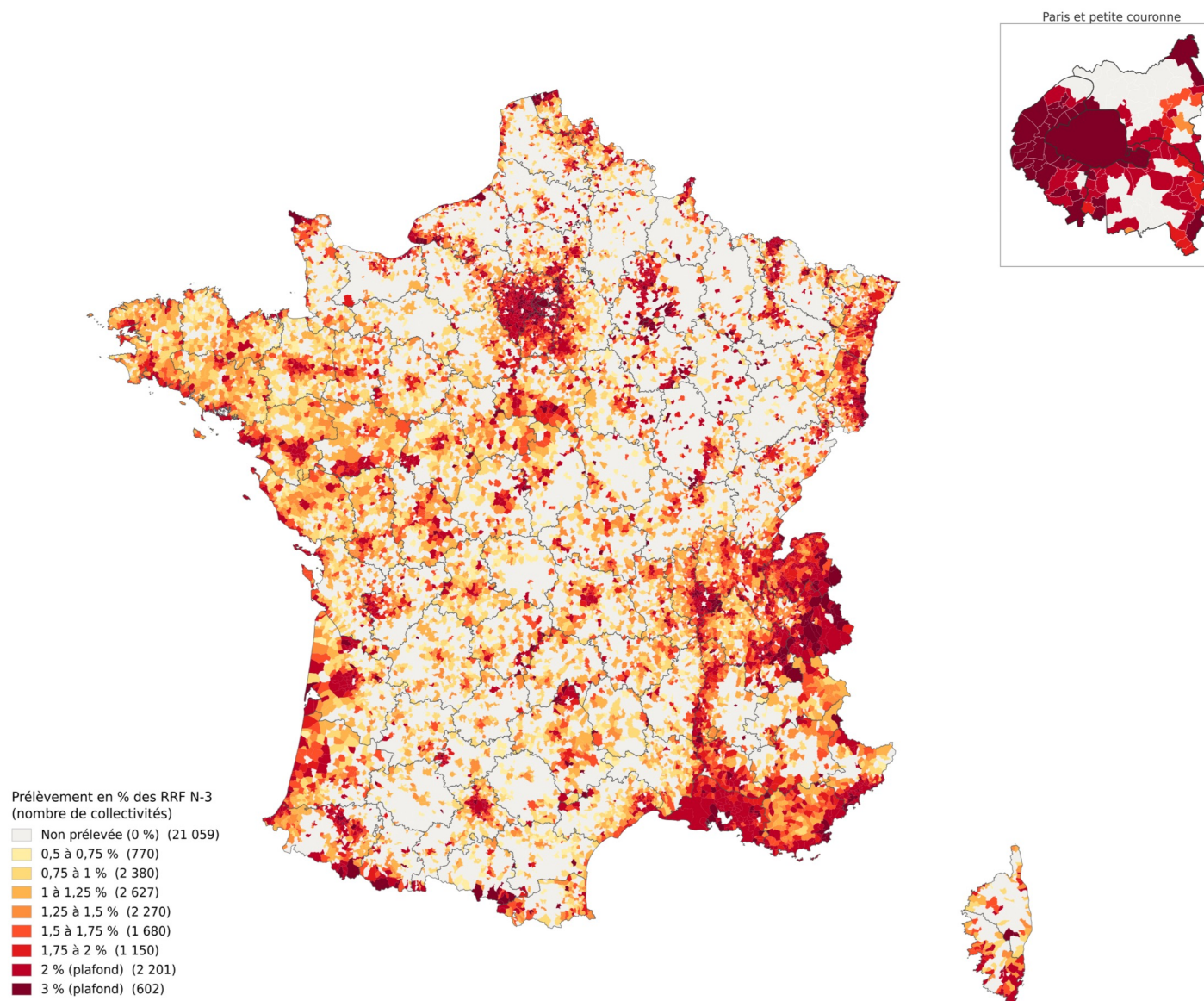
13 680 communes prélevées sur 34 739 · 1 381 M€ au total · France métropolitaine · moyenne 19,5 €/hab



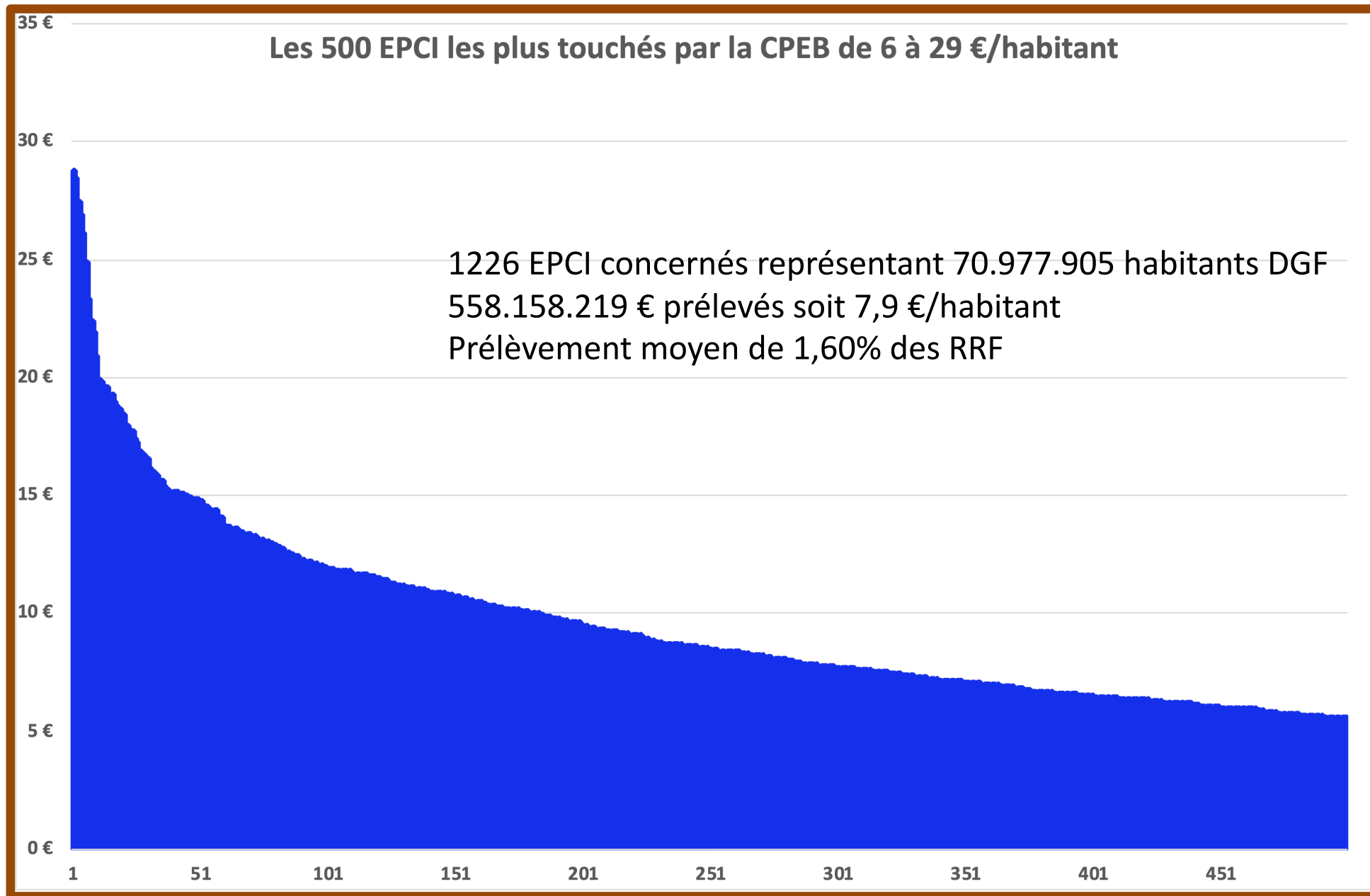
Prospective du PLF 2027 : la CPEB DES COMMUNES (4)

CPEB 2027 - Prélèvement des communes en % des RRF

13 680 communes prélevées sur 34 739 · France métropolitaine · prélèvement moyen des prélevées : 1,95 % de leurs RRF (1,52 % sur l'ensemble des communes)



Prospective du PLF 2027 : la CPEB DES EPCI (1)



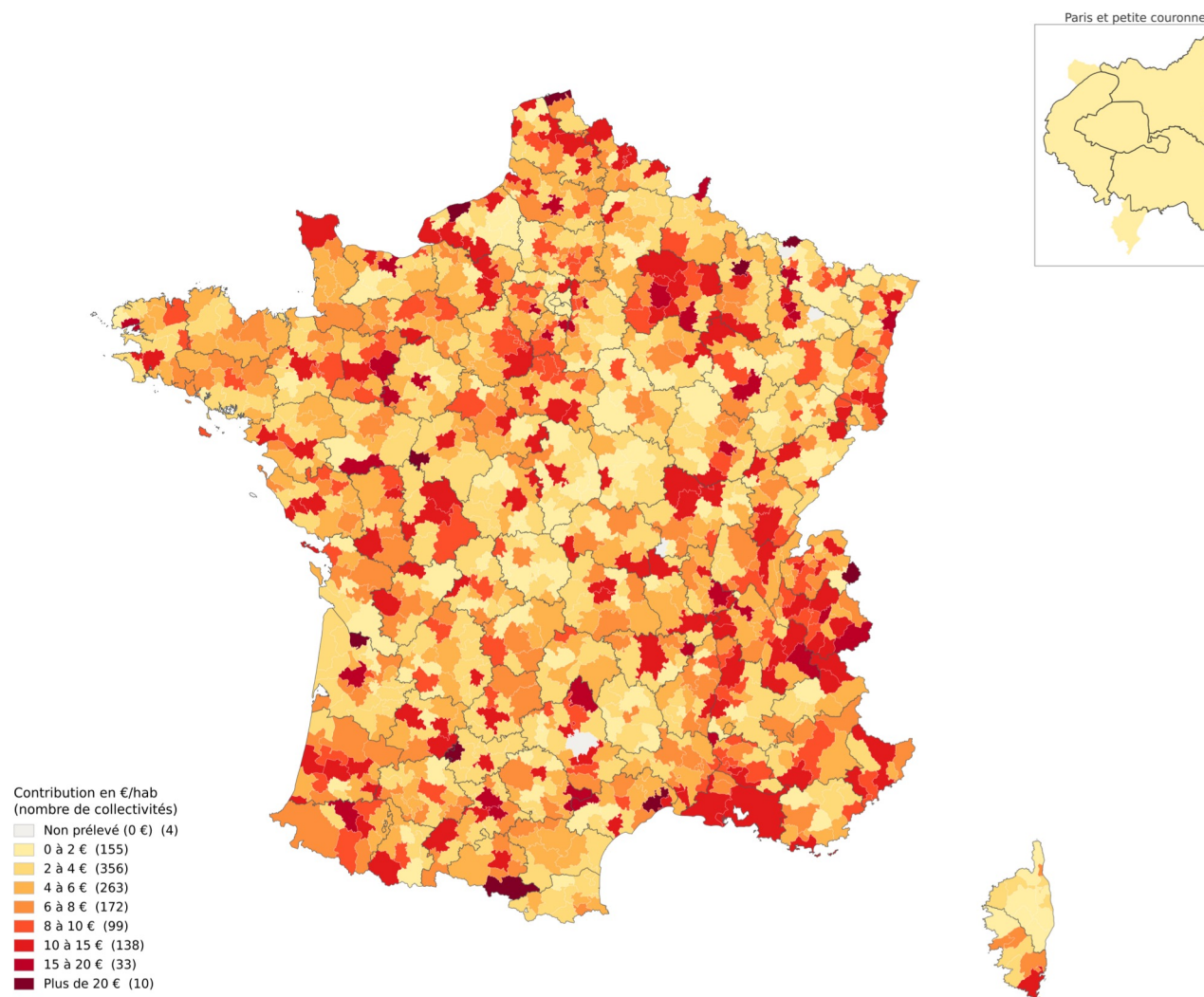
Prospective du PLF 2027 : la CPEB DES EPCI (2)

	Nb d'EPCI	population	RRF	contribution de la catégorie d'EPCI en M€	Taux moyen de contribution de la catégorie en % des RRF	Poids de la catégorie dans les RRF	Poids de la catégorie dans les contributions	Contribution en €/hab totaux	Nb d'EPCI prélevés à 2%	en % du nb d'EPCI totaux
CC	987	23 753 903	10 133 M€	121,70 M€	1,20%	29,1%	21,8%	5,1	60	6,08%
CA	230	25 700 189	12 281 M€	200,34 M€	1,63%	35,3%	35,9%	7,8	38	16,52%
CU	14	3 266 989	2 131 M€	37,74 M€	1,77%	6,1%	6,8%	11,6	5	35,71%
METROPOLE	22	20 582 989	10 288 M€	198,38 M€	1,93%	29,5%	35,5%	9,6	13	59,09%
	1 253	73 304 070	34 833 M€	558,16 M€	1,60%	100,0%	100,0%	7,6	116	9,26%

Prospective du PLF 2027 : la CPEB DES EPCI (3)

CPEB 2027 - Contribution des EPCI en €/habitant

1 226 EPCI prélevés sur 1 230 · 558 M€ au total · France métropolitaine · moyenne 7.9 €/hab

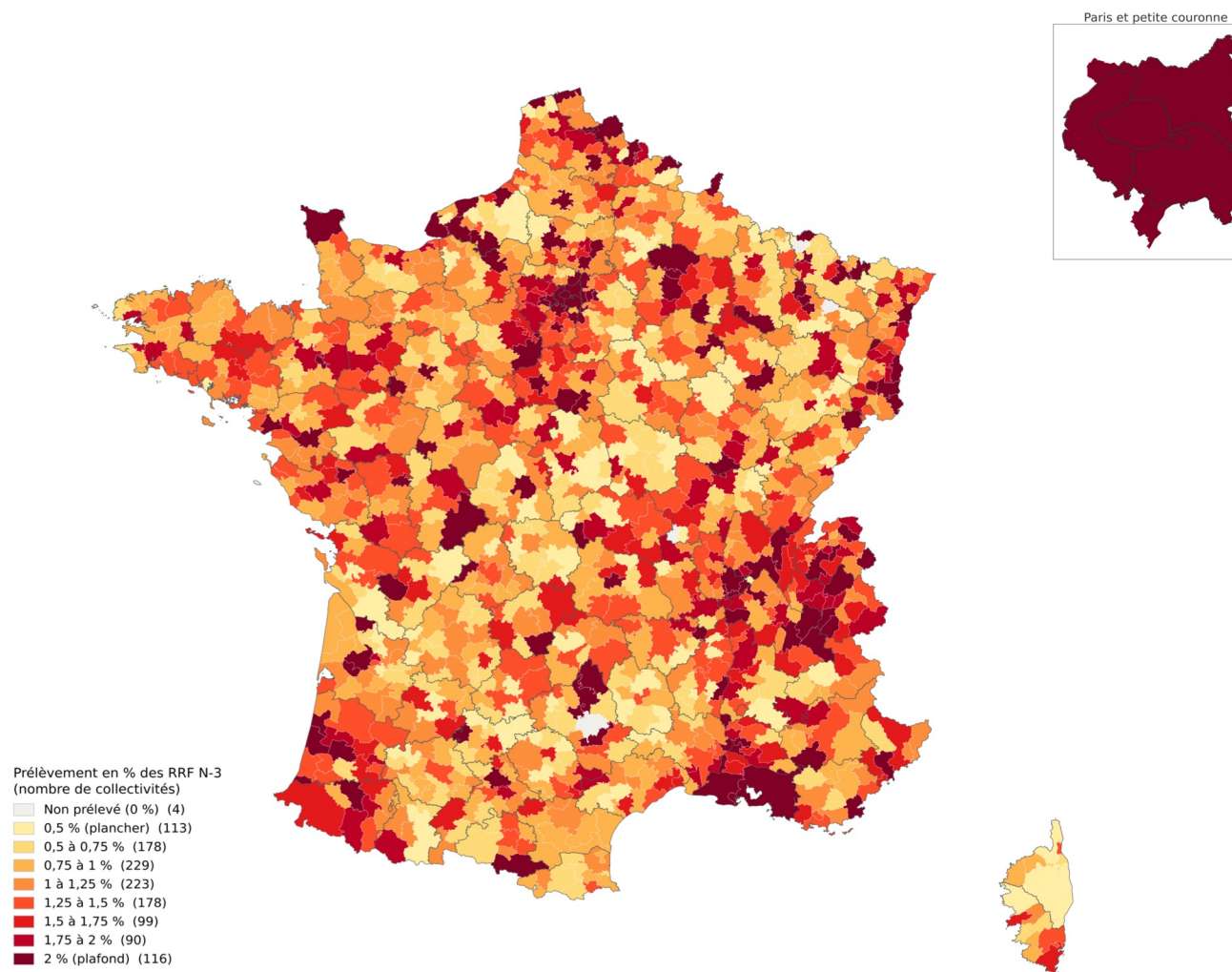


Source : simulation « TEST CPEB » - contribution progressive à l'effort budgétaire (PLF 2027), population DGF. Fonds : IGN Admin Express (COG 2018) recodé au COG en vigueur.

Prospective du PLF 2027 : la CPEB DES EPCI (4)

CPEB 2027 - Prélèvement des EPCI en % des RRF

1 226 EPCI prélevés sur 1 230 · France métropolitaine · prélèvement moyen des prélevés : 1,60 % de leurs RRF



Source : simulation « TEST CPEB » - contribution progressive à l'effort budgétaire (PLF 2027), population DGF, Fonds : IGN Admin Express (COG 2018) recodé au COG en vigueur.