

Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

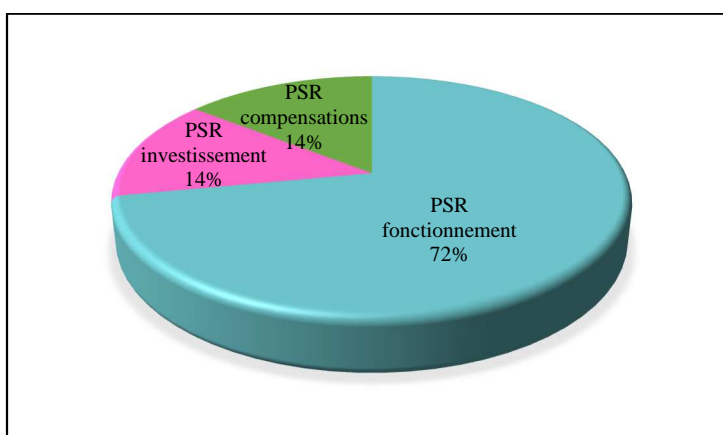
Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

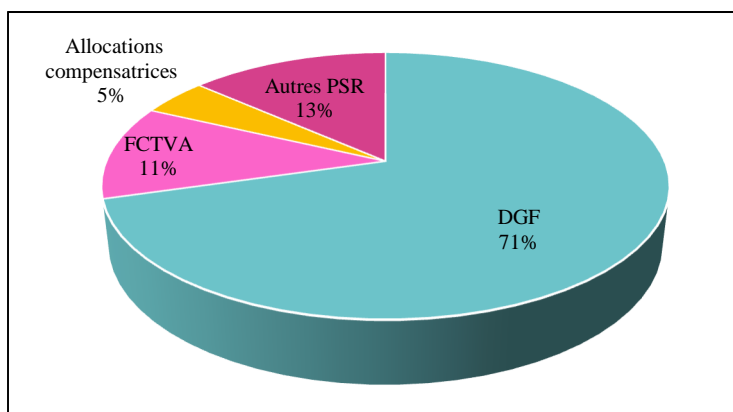
Synthèse

Les principales données de la mission

Répartition des PSR CT en exécution 2017 par type de dépenses locales concernées



Répartition de l'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en 2017¹



¹ Les allocations compensatrices correspondent à la compensation d'exonérations relative à la fiscalité locale. Parmi les « autres PSR » sont notamment regroupées les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DUCSTP, Dot carrée, DCRTP, FDPTP).

Les principales observations

Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales représentent 44 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et 93 % des concours financiers de l'État à ces mêmes collectivités. Ils supportent l'intégralité de la contribution demandée aux collectivités territoriales dans le cadre du redressement des finances publiques. Ainsi, le montant des PSR en 2017 a diminué de 2,7 Md€ par rapport à l'exécution 2016². L'exécution 2017 des PSR (43,8 Md€) est inférieure au montant du projet de loi de finances pour 2017 (44,2 Md€), et à celui de la loi de finances initiale pour 2017 (44,4 Md€). L'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019³ prévoyant un plafond des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, regroupant les PSR et les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* a été respecté en 2017.

En 2017, comme en 2016, la sous-exécution des PSR est liée aux incidences de la poursuite de la baisse des investissements des collectivités induisant une baisse du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

² Après une diminution de 4 Md€ entre 2015 et 2016 et 3,9 Md€ entre 2014 et 2015.

³ LOI n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Plafond prévu pour 2017 fixé à 46,12 Md€ (hors décision du Président de la République de diminution de moitié de l'effort du bloc communal) à comparer à l'exécution 2017 des concours financiers (PSR CT + RCT) qui s'élève à 47,09 Md€.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour avait formulé les recommandations suivantes sur l'exercice 2016 :

Recommandation 1 : *Poursuivre la redéfinition plus précise du périmètre des concours financiers de l'État, qui relèvent soit de prélèvements sur recettes soit de dotations budgétaires.*

Recommandation 2 : *Décrire de manière synthétique et générale, dans l'annexe du projet de loi de finances sur les transferts financiers de l'État, le mécanisme des prélèvements effectués sur le produit de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques (nombre de collectivités concernées par catégories, montants globaux).*

Une recommandation n'a pas été mise en œuvre, la deuxième peut-être réputée en cours de mise en œuvre.

Concernant la recommandation 1 – Non mise en œuvre

La DGCL a rappelé que la répartition actuelle ne contrevient ni aux dispositions de la LOLF sur les conditions permettant au législateur d'instituer un prélèvement sur recettes de l'État (article 6 de la LOLF) ni à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière (notamment décision n° 2001-448 dc du 25 juillet 2001 relative à la LOLF).

Concernant la recommandation 2 – Mise en œuvre en cours

La DGCL a précisé qu'il n'entre pas dans l'objet du "jaune budgétaire" sur les transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales d'indiquer les répartitions individuelles des dotations ou prélèvements.

En ce qui concerne plus particulièrement le mécanisme des prélèvements sur fiscalité, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre en charge du budget en fixe chaque année les montants. Cet arrêté renvoie à une annexe qui précise, pour chaque collectivité, le montant du

prélèvement et la base sur laquelle il est opéré (dont contribution au redressement des finances publiques).

Pour le prochain exercice budgétaire, il n'y aura pas de nouveau prélèvement sur fiscalité au titre de la CRFP, cette dernière n'ayant pas été reconduite. Néanmoins, la loi de finances pour 2018 a prévu la reconduction des prélèvements opérés en 2016 et 2017 pour ne pas introduire de rupture d'égalité entre les collectivités ayant subi une baisse pérenne de leur DGF et celles dont la contribution s'est opérée par prélèvement. Un arrêté en indiquera le montant et sa répartition par collectivité.

Il sera possible de faire figurer dans le jaune budgétaire une description synthétique et générale du mécanisme de prélèvement sur fiscalité même si la valeur ajoutée d'une telle information par rapport à l'arrêté susmentionné apparaît limitée.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Après l'analyse de l'exécution en 2017, la Cour renouvelle les deux recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2016 et en formule une nouvelle.

Recommandation 1 : *(précisée) Donner une définition plus précise du périmètre des concours financiers de l'État, selon qu'ils relèvent de prélèvements sur recettes ou de dotations budgétaires.*

Recommandation 2 : *(réitérée) Dans la mesure où des reprises de recettes fiscales vont continuer d'être opérées, décrire de manière synthétique et générale, dans l'annexe du projet de loi de finances sur les transferts financiers de l'État, le mécanisme des prélèvements effectués sur le produit de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques (nombre de collectivités concernées par catégories, montants globaux).*

Recommandation 3 : *(nouvelle) Saisir l'opportunité de l'automatisation de la gestion du FCTVA pour mesurer l'impact de l'élargissement du périmètre de l'assiette du FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement.*

Sommaire

Introduction.....	7
1 LE CARACTERE HYBRIDE DE DISPOSITIFS DEROGATOIRES	9
1.1 Un dispositif dérogatoire soumis à des règles d'encadrement particulières, dont les règles d'exécution sont toujours en attente de précisions	9
1.2 Le caractère hybride des PSR CT.....	10
1.3 L'évolution du périmètre des PSR CT en 2017.....	13
2 L'EXECUTION DES PSR CT EN 2017.....	15
2.1 Une baisse des prélèvements sur recettes intégrée dans une diminution plus forte des transferts financiers de l'État en 2017.....	15
2.2 La poursuite de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, principale composante des PSR CT	20
2.3 Un écart toujours important entre la prévision et l'exécution du FCTVA.....	22
3 TRANSPARENCE ET PERFORMANCE	29
3.1 La démarche de transparence	29
3.2 La démarche de performance	30
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	33
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	33
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	34

Introduction

En raison des enjeux financiers liés aux prélèvements sur recettes (PSR), la Cour analyse leur exécution depuis l'exercice 2015, tant pour l'Union européenne que pour les collectivités territoriales.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (PSR CT) représentent 44 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et 93 % des concours financiers de l'État. Les vingt PSR de l'État au profit des collectivités territoriales⁴ représentent 43,8 Md€ en exécution 2017. En volume, les principaux PSR sont la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Au total, ces deux PSR représentent 82 % de l'ensemble.

Les PSR CT répondent à trois objectifs :

- concourir au fonctionnement courant des collectivités : la plus importante dotation est la DGF (30,9 Md€), qui bénéficie à toutes les collectivités, à laquelle s'ajoute un PSR spécifique pour la Corse (47 M€) ainsi que des PSR (583 M€) ayant divers objets : la dotation pour le logement des instituteurs (DSI), le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), la dotation élu local (DEL) ou encore le fonds contre les nuisances sonores ;
- favoriser l'investissement local : il s'agit du FCTVA (5,0 Md€) et des dotations pour l'équipement des établissements scolaires (990 M€) ;
- compenser les exonérations consenties par la loi, qui font l'objet d'une compensation forfaitaire⁵. Pour 2017, les compensations s'élèvent à 6,3 Md€.

⁴ Voir annexe n°1. La loi de finances initiales pour 2016 a vu la création d'un nouveau prélèvement visant à compenser, pour les autorités organisatrices de la mobilité, les pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement au versement transport (78,8 M€ en LFI 2016). Ce PSR n'a donné lieu à aucune consommation de crédit en exécution 2016 du fait des difficultés d'application des modalités de calcul de la compensation fixées par la LFI 2016 (de nouvelles modalités ont été définies en LFR 2016, qui pèse sur la norme de dépense en 2017). La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (loi « EROM ») a institué un nouveau PSR au profit de la collectivité de Guyane (voir *infra*).

⁵ Les allocations compensatrices (compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale), la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des régions et des départements, les fonds départementaux de péréquation de la taxe

La baisse des PSR CT, de 2,7 Md€ en 2017, est imputée majoritairement sur la DGF des collectivités territoriales. La réduction des compensations d'exonérations et dotations de compensation, considérées comme des variables d'ajustement dans le processus de diminution des PSR est croissante depuis 2014 (-10 % entre 2014 et 2017 avec une réduction de -6,9 % entre 2016 et 2017).

L'année 2017 est le dernier exercice de réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, prévue par la loi de finances de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

professionnelle (FDPTP) et la totalité de la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (« dot. carrée »), ...

1 LE CARACTERE HYBRIDE DE DISPOSITIFS DEROGATOIRES

1.1 Un dispositif dérogatoire soumis à des règles d'encadrement particulières, dont les règles d'exécution sont toujours en attente de précisions

La majeure partie des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales est versée sous forme de « prélèvements sur recettes » (PSR).

D'un point de vue juridique, les PSR ont pour principale caractéristique de déroger au principe d'universalité budgétaire. Affectant en droit les recettes de l'État, ils sont traités en première partie des lois de finances. L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) définit le régime et le statut des PSR. Ils ne peuvent pas être assimilés à des crédits budgétaires et, partant, être arrêtés à l'euro en loi de finances initiale. L'état A annexé à l'article d'équilibre fait mention, sur la base de l'article 34 de la LOLF, d'une « évaluation » des prélèvements sur recettes. Bien que les montants de certains PSR puissent être arrêtés à l'euro en loi de finances, à l'instar de la dotation générale de fonctionnement, d'autres ne peuvent qu'être évaluatifs par nature, tel le FCTVA.

Dans le tableau d'équilibre du budget de l'État, ils ne sont pas considérés comme une dépense mais comme une moindre recette : une partie des recettes de l'État est prélevée et directement rétrocédée à des tiers bénéficiaires sans figurer dans la partie dépenses du budget. En revanche, ils sont inclus dans la norme de dépenses. Les PSR dérogent au principe d'interdiction de création de nouvelles dépenses : les parlementaires disposent d'une certaine latitude, dans le respect des pouvoirs budgétaires du Parlement, pour modifier le montant et la répartition de ces prélèvements. Ainsi, dans le cadre des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2017, les PSR ont augmenté de près de 198 M€.

Le transfert de recettes que constitue le PSR doit avoir pour objet d'assurer le financement de charges qui incombent à ses bénéficiaires mais non de charges de l'État. Il ne peut ainsi être utilisé que pour transférer aux collectivités territoriales des ressources en vue du financement général de

leurs dépenses ou en compensation des exonérations, réductions ou plafonnements des impôts locaux. En cohérence avec le principe de libre administration, ces ressources ne peuvent être fléchées ; elles doivent donc se traduire par des versements ayant, une fois calculés, un caractère global et automatique et ne saurait être le support de contributions allouées par l'État dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit. C'est pourquoi elles financent notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF) et compensent des exonérations, réductions ou plafonnements des impôts locaux.

En contrepartie d'un encadrement plus strict par la loi, les PSR bénéficient de règles simplifiées en termes de modalités de dépense.

Ainsi, ils ne donnent pas lieu à une présentation sous forme de mission / programme / action dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance, même si en pratique, des indicateurs portant sur les PSR en faveur des collectivités territoriales sont présentés en annexe des projets et rapports annuels de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». En second lieu, il n'y a pas de distinction entre autorisation d'engagement et crédit de paiement (les crédits des prélèvements sur recettes sont assimilables à des dotations en AE = CP). Enfin, ils ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux dotations budgétaires (réserve de précaution, dégel, report).

Dans le prolongement des deux précédentes notes d'exécution budgétaire des PSR CT et des recommandations de la Cour formulées dans son référé du 11 juin 2015 relatif à la *Gestion des concours financiers de l'État* et des engagements pris par le Premier ministre dans sa réponse du 17 août 2015, les propositions de simplification et de fiabilisation de l'exécution des PSR n'ont toujours pas donné lieu à un texte de nature réglementaire dans lequel seraient mieux décrites les règles qui s'appliquent actuellement à l'exécution budgétaire et comptable de ces prélèvements.

1.2 Le caractère hybride des PSR CT

La définition des critères du recours aux PSR plutôt qu'aux dotations sur crédits budgétaires pour assurer le versement des transferts financiers aux collectivités locales reste peu claire. Le principal critère repose sur la distinction entre une dotation qui se traduit par des versements ayant, une fois calculés, un caractère global et automatique, dans le premier cas, et une dotation participant à une politique publique déterminée, dans le second. Or, ce principe connaît diverses exceptions qui n'ont pas connu d'évolution depuis la dernière note d'exécution budgétaire.

Ainsi, certaines dotations budgétaires finançant des compétences transférées, libres d'emploi par les collectivités territoriales et présentant un caractère global et automatique, sont portées par la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. C'est le cas par exemple des dotations destinées à compenser les charges de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui résultent d'un transfert de compétences, ou des DGD du programme 119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*. Inversement, des dotations qui compensent également des transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation de 1983 (DDEC et DRES) mais ne présentant pas de caractère global et automatique sont pourtant des PSR.

L'évaluation des prélèvements sur recettes s'inscrit dans la procédure budgétaire classique, qui comprend différentes conférences entre la direction du budget et l'administration en charge des PSR, en l'occurrence la DGCL.

L'évaluation précise de chaque PSR dépend toutefois de sa base juridique, des évolutions institutionnelles et des choix politiques conduisant à majorer et minorer les montants de PSR.

Les prélèvements sur recettes présentent un caractère hybride du fait du type de dépenses locales concernées – ils peuvent être des dotations et concours de fonctionnement⁶ ou d'investissement⁷ – et du fait de leur mode d'évolution.

Le mode d'évolution des PSR présente des caractéristiques diverses ; il peut varier selon :

- le montant fixé en loi de finances (DGF, DEL, DRES, DDEC, FMDI) ;
- l'évaluation des dépenses : FCTVA, compensations d'exonérations, compensation de la perte de base de contribution économique territoriale ;
- l'évolution de facteurs externes : flux annuel de sortie du corps des instituteurs dans le cas de DSI.

⁶ DGF, dotation élu local, DSI, FMDI, compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale, etc.

⁷ FCTVA, DRES, DDEC, etc.

1.2.1 Les PSR CT dont le montant est fixé en loi de finances

74 % du montant des PSR⁸ sont fixés limitativement par la loi de finances initiale. En dehors de la DGF dont le montant a diminué, les cinq autres PSR concernés sont restés stables en 2017. En effet, pour la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), les montants prévus en loi de finances initiale pour 2008 ont été reconduits successivement jusqu'en 2017, en mettant fin à l'indexation des dotations selon le taux prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques de l'année de versement. Le montant du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) est quant à lui stable depuis 2006 (500 M€). La dotation « élu local » (DEL) est attribuée aux communes rurales de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur au potentiel financier moyen des communes de la strate. Cette dotation est destinée à permettre aux élus de ces communes d'exercer leurs fonctions électives. Depuis 2009, la DEL est fixée à hauteur de 65 M€.

1.2.2 Les PSR CT qui évoluent en fonction de l'évaluation des dépenses

Si la programmation comme la gestion de ces dotations sont aisées, il en va différemment des autres PSR. Les aléas dans l'exécution des PSR tiennent à leur nature évaluative, leur maîtrise restant encore imparfaite. Les dépenses des collectivités territoriales devraient être connues pour calculer précisément le montant en loi de finances du FCTVA, qui dépend du taux moyen d'éligibilité des dépenses ainsi que de la possibilité pour les collectivités de globaliser certaines demandes d'attribution. Or, l'évaluation ne dispose que des données sur les investissements réalisés en année N-2 pour les collectivités relevant du bloc A (régime de droit commun : éligibilité en N des dépenses réalisées en N-2), soit 20 % des dépenses. Les données de l'année N-1 ne sont pas encore connues lors de l'élaboration du projet de loi de finances (68 % des dépenses), et encore moins celles de l'année N (12 %). Ainsi, cette différence temporelle de disponibilité des données entraîne des écarts. En 2017, le montant du FCTVA a été en retrait de 9,3 % par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. En 2016 et en 2015, l'exécution avait aussi été inférieure à la prévision respectivement de 13,7 % et de 5,8 %. En 2014, au contraire, elle lui avait été supérieure de 2,5 %.

⁸ Dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation élu local (DEL), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGES), dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

Par ailleurs, une évaluation est également réalisée pour les compensations d'exonérations. Or, en 2017, le montant exécuté du seul PSR « compensations d'exonération relatives à la fiscalité directe locale » a été inférieur de 3,5 % à la prévision de la loi de finances initiale tandis qu'en 2014 comme en 2015, le montant exécuté a été supérieur à la prévision de la loi de finances initiale, respectivement de 2,2 % et 3,7 %.

1.2.3 L'évolution de PSR CT en fonction de facteurs externes

Enfin, le montant de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) varie en fonction du nombre d'instituteurs. Son montant est ajusté chaque année afin de tenir compte des départs à la retraite et de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Il convient donc d'évaluer le flux annuel de sortie pour calculer le montant de la DSI qui décroît à due concurrence de la baisse du nombre de bénéficiaires. La dotation pour 2017 avait été légèrement surévaluée (15 M€ pour une exécution à 12 M€).

La dotation connaît une diminution naturelle en fonction de l'évolution démographique du contingent d'instituteurs, intégrés progressivement dans le corps de professeur des écoles.

1.3 L'évolution du périmètre des PSR CT en 2017

En 2017, les mesures de transfert suivantes ont été adoptées :

- le PSR de compensation versement transport a été exécuté pour la première année à hauteur de 81,9 M€ ;
- un PSR a été créé au profit de la collectivité territoriale de Guyane, exécuté à hauteur de 9 M€.

L'article 141 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (loi « EROM ») a prévu de transférer l'intégralité des recettes d'octroi de mer aux communes guyanaises, au détriment de la collectivité territoriale de Guyane. Cet article a également institué un nouveau PSR au profit de cette dernière afin de compenser les pertes de recettes résultant de cette nouvelle répartition ; ce PSR était évalué à 18 M€ en 2018, aucun montant n'étant prévu pour 2017.

⁹ Ce PSR n'avait pas été exécuté en 2016 – voir note de bas de page *supra*.

Dans le cadre du plan d'urgence pour la Guyane conclu en avril 2017, il a été décidé d'exécuter ce PSR à hauteur de 9 M€ dès 2017. Cet engagement a été traduit dans la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

D'un point de vue opérationnel, le PSR a été versé début janvier 2018 pendant la période dite « complémentaire » de l'État et rattaché, par conséquent, à l'exercice budgétaire 2017.

En conclusion, les observations soulevées dans les deux précédentes notes d'exécution budgétaire demeurent valables et appellent une définition plus précise du périmètre des concours financiers de l'État selon qu'ils relèvent des PSR ou de dotations budgétaires.

La direction du budget souligne que l'architecture d'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pourrait être révisée au regard du caractère plus ou moins « pilotable » par l'État des crédits prévus au titre des différentes dotations.

Cette évolution devrait être engagée en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, qui, à côté d'un « objectif de dépenses totales de l'État » définit une « norme de dépenses pilotables de l'État », excluant notamment les PSR¹⁰. La loi de programmation prévoit par ailleurs¹¹ une évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales dont le périmètre inclut à la fois les prélèvements sur recettes et les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

La réflexion visant à identifier avec plus de précision les différentes règles comptables mises en œuvre dans l'exécution des PSR, conduite actuellement par le ministère de l'action et des comptes publics, est susceptible de permettre de clarifier à moyen terme le cadre juridique applicable aux PSR.

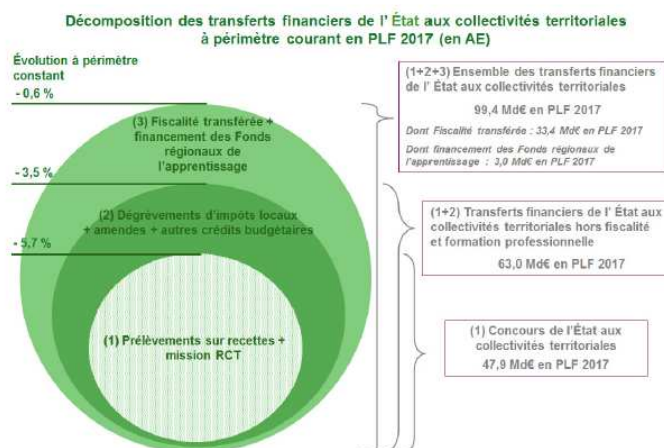
¹⁰ Article 9 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹¹ Article 16 de la loi précitée.

2 L'EXECUTION DES PSR CT EN 2017

2.1 Une baisse des prélèvements sur recettes intégrée dans une diminution plus forte des transferts financiers de l'État en 2017

Schéma n° 1 : Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (PLF 2017)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

L'année 2017 est le dernier exercice de réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, prévue par la loi de finances de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

La contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics se matérialise en 2017 pour l'État, par une diminution de 2,7 Md€ de ses PSR CT. Si l'effort des collectivités territoriales a été respecté, grâce à une baisse des PSR de 6 % entre 2016 et 2017¹², on relève une poursuite de la progression de la fiscalité transférée de 6 % entre 2016

¹² Après une baisse de 8 % entre 2015 et 2016 et de 7 % entre 2014 et 2015.

et 2017 après une hausse de 4 % entre 2015 et 2016 et de de 6 % entre 2014 et 2015.

Tableau n° 1 : Évolution des transferts financiers de l'État

(CP en M€)	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	Écart 2017/2016
PSR	54 426	50 528	46 465	44 374	43 781	-2 684
<i>dont DGF</i>	40 117	36 645	33 305	30 860	30 877	-2 428
<i>dont FCTVA</i>	5 911	5 615	5 216	5 524	5 009	-207
<i>dont allocations compensatrices (compensation d'exonérations relative à la fiscalité locale)</i>	1 789	1 894	1 636	2 053	1 981	345
<i>dont autres PSR</i>	6 609	6 374	6 307	5 936	5 914	-393
Mission RCT (hors crédits TIDL)	2 623	2 647	2 727	3 344	3 308	581
Concours financiers sous norme	57 049	53 175	49 192	47 718	47 089	-2 103
Subventions d'autres ministères	2 369	2 540	3 154	2 968	2 968*	-186
Subventions TDIL	115	100	86	92	81	-5
Contrepartie de dégrèvements	10 695	10 914	11 998	11 179	11 896	-102
Produits amendes	671	636	637	665	670	33
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle	70 899	67 365	65 067	62 622	62 704	-2 363
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	30 186	32 058	33 320	33 416	35 305**	1 985
<i>dont frais de gestion</i>	3 101	3 227	3 345	3 521	3 429	84
Financement formation professionnelle	2 219	2 836	2 925	3 014	3 079	154
<i>dont panier de ressources pour la formation professionnelle</i>	901	916	936	957	956	20
<i>dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage</i>	1 318	1 920	1 989	2 057	2 123	134
Total des transferts financiers	103 304	102 259	101 312	99 052	101 088	-224

Source : Cour des comptes d'après Direction du budget

*Données LFI 2017 en l'absence de données provisoires.

** Données provisoires (données cartes grises et frais de gestion non stabilisées).

En application de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019, l'ensemble constitué des prélèvements sur recettes de l'État et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget général¹³ devait diminuer successivement de 3,42 Md€ en 2015¹⁴, 3,66 Md€ en 2016 et de 3,67 Md€ en 2017, soit au total de 10,75 Md€.

Toutefois, comme annoncé le 2 juin 2016 par le Président de la République devant le Congrès des maires, la LFI pour 2017 a réduit de moitié la quote-part du bloc communal dans la contribution au redressement des finances publiques pour l'année 2017.

Tableau n° 2 : Évolution des concours financiers de l'État¹⁵

2014	2015	2016	2017	2014/2017
56,87 Md€	53,45 Md€	49,79 Md€	46,12 Md€	-10,75 Md€

Source : Données Loi de programmation des finances publiques

En 2017, à la baisse de la DGF dans son ensemble (- 2,4 Md€) se sont ajoutées les baisses des autres composantes de l'enveloppe normée : les versements du FCTVA (- 207 M€), et les autres prélèvements sur recettes (-393 M€).

Parmi ces autres PSR, on relève, d'une part, une diminution de 468 M€ des dotations de compensation d'exonérations intégrées au périmètre des variables d'ajustement permettant de neutraliser les évolutions à la hausse de certains des concours financiers de l'État¹⁶.

¹³ Hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire.

¹⁴ De fait, les concours financiers de l'État ont baissé de 3,875 M€ en 2015.

¹⁵ Le périmètre de l'enveloppe normée a évolué entre la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 et celle du 29 décembre 2014. La première excluait du périmètre « le FCTVA et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle » tandis que la deuxième les intègre dans ce périmètre.

¹⁶ Élargissement de plus de 3 Md€ de l'assiette des variables en incluant la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des régions et des départements, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et la totalité de la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (« dot. carrée »). La loi de finances définit chaque année, en fonction du montant du gage retenu, le montant cible des variables d'ajustement, de telle sorte que le taux de minoration est égal à ce montant cible rapporté au montant des variables inscrit dans la loi de finances de l'année précédente. Les variables d'ajustement à verser l'année suivante (l'année d'exécution de la loi de

D'autre part, l'augmentation des allocations compensatrices à hauteur de 345 M€ s'explique à titre principal par la hausse de la compensation versée au bloc communal au titre de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste (article 75 de la loi de finances initiale pour 2016 – compensation d'exonération et non plus dégrèvement).

Au total, les concours financiers de l'État sous enveloppe normée ont connu en 2017 une baisse de 2,1 Md€ (à 47,1 Md€ au lieu de 49,2 Md€ en 2016) inférieure à la prévision de la loi de programmation mais conforme à l'annonce faite par le Président de la République le 2 juin 2016.

En incluant les autres dotations budgétaires versées aux collectivités locales¹⁷, la baisse des transferts financiers hors fiscalité transférée et formation professionnelle reste maintenue à hauteur de 2,4 Md€. En 2017, contrairement à 2016 et 2015, l'impact des dégrèvements est faible. En effet, hors dégrèvements, la baisse de ces transferts s'est établie à 2,3 Md€ en 2017¹⁸.

En 2017, la baisse des transferts (- 2,4 Md€) est compensée par l'évolution de la fiscalité transférée (+ 2 Md€) et du financement de la formation professionnelle (+ 154 M€).

Au total, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités locales diminue de 224 M€ entre 2016 et 2017¹⁹.

finances) doivent en conséquence être minorées d'un montant correspondant aux gages permettant de respecter la norme de dépense des concours financiers.

¹⁷ Qui ne sont pas dans l'enveloppe normée.

¹⁸ Au lieu de 3,44 Md€ en 2016 et 3,75 Md€ en 2015.

¹⁹ Les transferts financiers ont diminué de 513 M€ entre 2015 et 2016.

Tableau n° 3 : Tableau synthétique de l'évolution des transferts financiers de l'État par poste

(CP en M€)	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	Écart 2017- 2016
1- Total concours financiers hors dégrèvements ²⁰	60 204	56 451	53 069	51 442	50 808*	-2 261
2- Contrepartie de dégrèvements	10 695	10 914	11 998	11 179	11 896	-102
3- Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	30 186	32 058	33 320	33 416	35 305**	+1 985
4- Financement de la formation professionnelle (en partie en fiscalité transférée, en partie sur le CAS FNDMA ²¹)	2 219	2 836	2 925	3 015	3 079	+154
Total des transferts financiers	103 304	102 259	101 312	99 052	101 088	-224

Source : Cour des comptes d'après Direction du budget

*Données LFI 2017 en l'absence de données provisoires.

** Données provisoires (données cartes grises et frais de gestion non stabilisées).

²⁰ Y compris les subventions des autres ministères et les produits des amendes (CAS radar). Ces éléments sont exclus de l'ensemble des concours financiers à partir de 2018 (article 16 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022).

²¹ Compte d'affectation spéciale « financement national du développement de l'apprentissage ».

2.2 La poursuite de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, principale composante des PSR CT

La DGF constitue la principale dotation de fonctionnement que l'État verse chaque année aux collectivités territoriales (30,9 Md€ en 2017).

Elle représente 71 % des PSR. Elle est attribuée au bloc communal (59 % du montant total), aux départements (28 %) et aux régions (13 %). Elle est constituée de deux parts, elles-mêmes regroupant plusieurs composantes : la part forfaitaire, versée à toutes les collectivités bénéficiaires, et la part péréquation, dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées en fonction de critères de ressources et de charges.

Le bloc communal a vu sa quote-part de l'effort additionnel réduite de moitié en 2017 conformément à l'inscription en LFI 2017. La diminution de la composante forfaitaire de la DGF correspondant à la CRFP des collectivités territoriales s'élève ainsi à 2,6 Md€ en 2017 (sur 30,9 Md€ de DGF en LFI 2017).

En 2017, la baisse prévue des concours financiers de l'État a été répartie entre les catégories de collectivités et en leur sein selon les mêmes modalités que les trois années précédentes, à l'exception de la réfaction appliquée au bloc communal. Elle s'élève ainsi à 1,035 Md€ pour le bloc communal²², 1,148 Md€ pour les départements et à 451 M€ pour les régions.

La péréquation ne représente que 19 % du montant total de la DGF²³. Ainsi la hausse de la péréquation verticale est neutre pour le respect de la trajectoire des finances publiques telle qu'inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

Comme en 2015 et 2016, afin de rendre soutenable la réduction des dotations de l'État pour les collectivités locales les plus fragiles, la loi de finances pour 2017 a poursuivi le renforcement de la péréquation financière au sein du bloc communal. La dotation de solidarité urbaine

²² À hauteur de 725 M€ pour les communes et de 310,5M€ pour les EPCI. Ces parts étaient respectivement de 588 M€ et 252 M€ (840 M€ au total) en 2014, 1 450 M€ et 621 M€ (2 071 M€ au total) en 2015 et 2016.

²³ À hauteur de 6 M€ sur les 30,9 Md€ de DGF.

(DSU) augmente, comme en 2016, de 180 M€²⁴ et la dotation de solidarité rurale (DSR) d'autant, ce qui les porte respectivement à 2,091 Md€ et 1,422 Md€²⁵. De son côté, la dotation de péréquation des départements est augmentée de 20 M€ en 2017. S'agissant des régions, si les dotations de péréquation sont restées inchangées, elles bénéficient de la création d'un fonds de soutien exceptionnel de 450 M€ afin de renforcer leurs dépenses consacrées au développement économique.

Les mesures adoptées en 2016 pour d'autres concours financiers imputés sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, notamment relative au soutien de l'investissement du bloc communal, sont renouvelées en 2017.

En outre, les dispositifs de péréquation « horizontale » n'évoluent pas, sauf le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) qui est abondé de 20 M€, de 290 M€ à 310 M€ en 2017²⁶.

D'un montant de 30,877 Md€ en 2017, la DGF a été sur-exécutée à hauteur de 17 M€ par rapport au montant fixé en loi de finances initiale (30,860 Md€)²⁷ pour des raisons tenant à la mise en œuvre du dispositif de contribution au redressement des comptes publics par les collectivités territoriales.

²⁴ Article 138 de la loi de finances initiale pour 2017.

²⁵ Le financement de cette croissance demeure inchangé par rapport à 2016, à savoir pour moitié par minoration des variables d'ajustement (portées par trois PSR dits de compensation - PSR de compensation d'exonération de fiscalité locale, dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale, et dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle-) et pour moitié au sein de la DGF.

²⁶ Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est maintenu à 1 Md€ en 2017.

²⁷ La sur-exécution de la DGF recouvre notamment le montant de DGF dite « négatives » pour un montant de 30,8 M€ et un oubli d'ordonnancement sur la dotation de péréquation (composante de la DGF) de la région Hauts-de-France, à hauteur de - 11,2 M€, régularisé courant janvier 2018 (au titre de l'exercice 2018).

2.3 Un écart toujours important entre la prévision et l'exécution du FCTVA

2.3.1 Un élargissement du périmètre des dépenses éligibles au FCTVA sans effet sur l'exécution du PSR en 2017

Le dispositif du FCTVA était jusqu'ici réservé aux seules dépenses d'investissement, imputées en section d'investissement des comptes administratifs des bénéficiaires du fonds.

La loi de finances pour 2016, dans ses articles 34 et 35²⁸, a élargi le bénéfice du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016.

Par conséquent, le dispositif du FCTVA²⁹ permet, depuis le 1^{er} janvier 2016, de compenser la TVA acquittée sur certaines dépenses de fonctionnement sous réserve des conditions d'éligibilité posées par le CGCT :

- les dépenses d'entretien ne peuvent concerner que certains éléments constitutifs du patrimoine des bénéficiaires du fonds : les bâtiments publics et la voirie ;
- les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie doivent respecter les conditions applicables aux dépenses d'investissement.

La consolidation des attributions du FCTVA étant globalisée, il n'est à ce jour pas possible de distinguer directement dans l'application de gestion du FCTVA les attributions relevant respectivement des dépenses de la section de fonctionnement et des dépenses de la section d'investissement. Cela rend difficile la mesure de l'impact de l'élargissement du périmètre de l'assiette du FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement.

Toutefois, il est possible, en partant des comptes des collectivités locales, d'identifier les versements du FCTVA afférents aux dépenses de fonctionnement éligibles. Afin de retracer ces recettes de FCTVA, des comptes spécifiques³⁰ ont été créés en application des instructions

²⁸ Article L.1615-1 du CGCT.

²⁹ Dispositions exposées dans une note d'information conjointe sous les timbres DGCL/DB/DGFIP du 8 février 2016.

³⁰ Compte 744 pour les instructions M14, M52, M57, M61, M831 et M832 et compte 7581 pour l'instruction M4.

budgétaires et comptables applicables par les collectivités au 1^{er} janvier 2017. Il en résulte que le montant du FCTVA versé au titre des dépenses de fonctionnement éligibles peut être estimé à 152 M€ en 2017. Les communes (59 M€), les départements (45 M€) et les PCI (42 M€) sont les catégories de collectivités qui ont le plus bénéficié de l'élargissement du périmètre de l'assiette du FCTVA aux dépenses de fonctionnement d'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

Comme la direction du budget a pu le préciser, la mesure de l'élargissement du FCTVA aux dépenses de fonctionnement monte définitivement en charge en 2018 sur les trois régimes de versements du dispositif. Les éléments comptables permettant de mesurer cet élargissement ne seront connus qu'en 2019.

2.3.2 Une sous-exécution récurrente

En 2017, on relève une sous-exécution du FCTVA de 515 M€ par rapport à la LFI pour 2017.

Depuis 2015, un important écart entre la prévision et l'exécution est constaté qui s'explique notamment par la forte baisse des dépenses d'investissement dont l'ampleur n'était pas anticipée lors des prévisions³¹ mais également par une sous-exécution marquée sur le périmètre intercommunal qui n'est pas encore complètement stabilisé. Selon la direction du budget, en raison à la fois des effets de la réforme territoriale et des restructurations des collectivités depuis 2015, le décalage des demandes d'attribution et l'allongement des délais d'instruction du FCTVA ont pu entraîner un report des attributions de 2017 en 2018. Ce décalage ne pouvait être anticipé en prévision lors de l'élaboration du PLF.

Graphique n° 1 : Calcul du montant du FCTVA

dépenses Investissement /entretien bâtiments publics et voirie	x	taux d'éligibilité des dépenses au fonds	x	taux de compensation du FCTVA
dépenses éligibles au fonds				

Source : DGCL

³¹ Annexe 2.

La détermination du montant prévisionnel du FCTVA constitue un exercice complexe, 79 % de l'assiette du FCTVA, c'est-à-dire le périmètre des dépenses éligibles, n'étant pas connu lors de la réalisation de l'exercice de prévision.

La prévision dépend de plusieurs hypothèses :

- du montant des dépenses des collectivités et de leur évolution :

Le montant du FCTVA de l'année N est calculé sur la base des dépenses N-2 des collectivités bénéficiant du régime de versement de droit commun (Bloc A : environ 21 % de l'assiette), des dépenses N-1 des collectivités bénéficiant du régime de versement anticipé (Bloc B : environ 65 % de l'assiette) et sur les dépenses N des collectivités bénéficiant du FCTVA l'année même de la dépense (Bloc C : environ 14 % de l'assiette).

Ainsi, pour la prévision, réalisée en N-1, du montant de FCTVA à inscrire en loi de finances pour l'année N :

- seules les dépenses N-2 sont connues, (sans être totalement arrêtées à cette date). Soit environ 21 % de l'assiette du FCTVA qui est connue à la date de la réalisation de la prévision ;

- les dépenses N-1 qui correspondent aux dépenses réalisées sur l'ensemble de l'année de la prévision ne sont donc pas connues dans leur intégralité ; des hypothèses d'évolution doivent être déterminées ;

- les dépenses N qui correspondent aux dépenses de l'année suivant celle de la prévision ne sont pas connues ; des hypothèses d'évolution doivent être déterminées.

À la date de la prévision, 79 % de l'assiette du FCTVA est indéterminée. C'est problématique en période de fortes incertitudes sur les tendances d'investissement des collectivités et lorsque d'importantes variations de dépenses sont observées. De plus, l'élargissement des dépenses éligibles aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie entraîne une incertitude supplémentaire. En effet, en 2016, deux comptes de la section de fonctionnement sont devenus éligibles au FCTVA à savoir les comptes 615221 « entretien des bâtiments publics » et 615231 « entretien de la voirie ».

À défaut de données intégralement connues, la prévision est établie à partir d'hypothèses d'évolution des investissements déterminées en fonction de ce qui a été observé précédemment et notamment du cycle électoral ainsi que de certains éléments de conjoncture tels que la baisse des dotations de l'État.

L'évolution des dépenses d'investissement³² est marquée par deux cycles différents : d'une part, une progression des dépenses sur la période 2010-2013 d'environ +4 % en moyenne (qui atteint +5 % pour la strate communale et +3 % pour les régions) et, d'autre part, sur la période 2013-2016 une baisse d'environ 7 %, particulièrement prononcée pour la période 2014 et 2015 (effet cycle électoral et baisse des dotations) mais qui est très atténuée en 2016 (légère baisse de 1,5 %).

Les quatre premiers mois de 2017 confirment cette tendance par rapport à la même période de 2016.

Concernant le bloc communal, la hausse des dépenses d'investissement des communes se situerait à +3,05% et une stabilité des dépenses des groupements serait constatée. Au total, la strate communale serait en légère progression de +1,18 %.

Pour les départements, une forte baisse est constatée (-12,07 %). Les départements sont soumis au régime N-1 pour environ 90 % (et 10 % pour le régime N-2) et représentent environ 18 % des attributions totales de FCTVA.

Une légère progression est constatée pour les régions : +1,24 %.

Pour l'ensemble des collectivités locales, une légère hausse des dépenses d'investissement est constatée (+0,24 %) alors qu'une tendance baissière était identifiée en février 2016 (environ -1,5 %). Les tendances sont plus favorables que celles observées sur la période 2014-2016, à l'exception des départements.

2.3.3 La mise en œuvre de l'automatisation de la gestion du FCTVA

Dans un référé du 11 juin 2015 sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, la Cour a recommandé de rationaliser la gestion du FCTVA. L'automatisation de la gestion de ce fonds est susceptible de permettre la simplification et l'harmonisation des règles de gestion du FCTVA tout en améliorant la sécurité juridique et comptable de son exécution.

³² Données DGCL L'assiette des dépenses d'investissement retenue par la DGCL est constituée par les dépenses inscrites sur les comptes d'immobilisations corporelles 21 et 23 (sauf les comptes 236, 237, 238). Il s'agit donc des dépenses potentiellement éligibles au FCTVA ; seules les dépenses qui répondent à toutes les conditions d'éligibilité définie par le CGCT ouvrent droit au FCTVA.

Une mission interministérielle mène depuis le 20 janvier 2017 des travaux techniques afin d'expertiser les conditions de faisabilité de la réforme du FCTVA.

Pour coordonner les travaux des administrations concernés (DGCL, DGFIP, direction du budget, DMAT, AIFE, services des préfetures) et assurer la concertation avec les élus et les associations d'élus, Mme Nathalie Marthien, préfète, a été missionnée.

Ces travaux ont notamment eu pour objet de définir une méthode de travail, les principes, scénarios et simulations d'évolution permettant une simplification et une harmonisation des règles de gestion du FCTVA. Une concertation avec les associations d'élus a également pu être menée en 2017.

L'avancement de ces travaux a permis d'introduire le principe de la mise en œuvre de l'automatisation de la gestion du FCTVA dans le cadre de l'article 156 de la loi de finances 2018, selon les dispositions suivantes :

« À compter du 1^{er} janvier 2019, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) sont déterminées dans le cadre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux dépenses d'investissement mentionnées aux quatrième, huitième et avant-dernier alinéas de l'article L.1615-2 ni aux subventions mentionnées au dernier alinéa du même article. »

Ainsi, l'automatisation de la procédure d'attribution du FCTVA répond à deux objectifs :

- substituer une procédure automatisée à partir des données budgétaires et comptables à une procédure fondée sur des états déclaratifs établis par les collectivités et groupements bénéficiaires du FCTVA ;
- fixer une assiette des comptes éligibles qui permettra d'identifier le montant des dépenses qui pourront bénéficier des attributions du FCTVA.

Cette assiette pourra être extraite de l'application de comptabilité publique locale Hélios afin de lui appliquer le taux en vigueur.

Toutefois, certaines dépenses d'investissement identifiées à l'article L.1615-2 du CGCT devront être traitées selon une procédure manuelle. Il s'agit des travaux sur des biens dont les collectivités n'ont pas la propriété et concernant notamment la protection contre les risques naturels, des travaux sur le domaine public fluvial de l'État, des interventions sur le

domaine du Conservatoire du littoral ainsi que des subventions au profit de l'établissement public « Société du canal Seine-Nord-Europe ».

En effet, dans un souci de sécurité juridique, ces opérations ont été identifiées comme devant être contrôlées à partir d'une procédure « manuelle », permettant de vérifier l'effectivité des dépenses de ces opérations et leur cadre juridique.

De façon plus générale, la définition d'une assiette rénovée du FCTVA correspond à la volonté de sécuriser la procédure d'un point de vue comptable.

À partir de simulations, la détermination d'une nouvelle assiette du FCTVA basée le plus largement possible sur les comptes et sous-comptes existants dans les nomenclatures des collectivités locales doit permettre notamment de :

- maintenir le critère de propriété de l'immobilisation comme postulat de l'éligibilité des dépenses au FCTVA ;
- conserver l'éligibilité des dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie ;
- maintenir la spécificité des départements et régions financeurs des EPLE ;
- unifier (ou modifier) l'assiette des dépenses éligibles en favorisant l'intégration complète de certains comptes auparavant partiellement éligibles tout en assurant une cohérence entre les collectivités ;
- limiter le surcoût par rapport au montant annuel constaté de FCTVA.

La procédure de calcul et de notification du FCTVA implique la conduite d'un chantier informatique important. Ce dernier nécessite d'adapter et d'articuler les systèmes d'information pour notamment :

- rapatrier les données budgétaires et comptables issues du système Hélios ;
- automatiser les calculs du FCTVA ;
- permettre l'interface avec CHORUS ;
- produire, en matière de notification, les arrêtés préfectoraux-type ;
- établir l'ordre de paiement à destination de CHORUS.

Par ailleurs, l'automatisation du FCTVA implique d'adapter le cadre réglementaire, par l'élaboration d'un décret en Conseil d'État modifiant les articles R.1615-1 à R.1615-6 du CGCT et précisant :

- le périmètre de l'assiette des dépenses éligibles (nature comptable des dépenses éligibles, opérations spécifiques) ;

- les dépenses n'ouvrant pas droit aux attributions du FCTVA ;
- les modalités de la procédure automatisée.

Ces travaux techniques, informatiques³³ et juridiques doivent se poursuivre en 2018 afin que la procédure de traitement automatisée des données budgétaires et comptables, permettant de fixer les attributions du FCTVA, soit opérationnelle en 2019.

La réussite de la mise en œuvre de cette réforme recouvre des enjeux importants afin d'aboutir à une meilleure prévision, à une meilleure gestion et donc à une meilleure exécution budgétaire du FCTVA.

³³ Travaux informatiques sur quatre applicatifs concernés par la réforme.

3 TRANSPARENCE ET PERFORMANCE

3.1 La démarche de transparence

Depuis la précédente note d'exécution budgétaire, aucune modification n'a été apportée afin que soient rendus accessibles en ligne l'ensemble des données et des algorithmes de calcul utilisés par la DGCL pour déterminer les dotations versées sur PSR³⁴. Les dispositifs souffrent par conséquent toujours d'un déficit de transparence puisque les collectivités locales ne disposent pas de toutes les informations leur permettant de reconstituer le montant des dotations, notamment de la DGF, qui leur sont dues en application des textes. Dans le contexte de la réforme de la procédure de notification des attributions des DGF, désormais prévue à l'article L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales³⁵, la DGCL souhaite saisir les opportunités offertes par le développement des technologies numériques pour diffuser dès 2018 des jeux de données exhaustifs et sous format réutilisable.

En ce qui concerne les allocations de compensation d'exonérations, qui sont progressivement amputées chaque année, l'information globale relative à la minoration de ces allocations et au périmètre des variables d'ajustement, tout en demeurant complexe, a été améliorée dans l'annexe au projet de loi de finances relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'instruction n'a pas permis de s'assurer des éventuelles améliorations sur la présentation et la qualité des informations transmises individuellement aux collectivités locales sur ces dotations pour lesquelles le rapport sur les finances publiques locales de 2016 a constaté qu'il est très difficile aux collectivités de vérifier l'exactitude des montants qui leur sont versées à ce titre.

³⁴ Recommandation du référé de la Cour en date du 11 juin 2015 relatif aux concours financiers de l'État aux collectivités locales.

³⁵ Article L. 1613-5-1, CGCT : « *Les attributions individuelles au titre des composantes de la DGF mentionnées aux articles L. 2334-1 et L. 3334-1 peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel. Cette publication vaut notification aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale* ».

3.2 La démarche de performance

En matière d'indicateurs de performance :

Deux des trois indicateurs de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* sont relatifs aux prélèvements sur recettes. Ils se rapportent à l'objectif d'assurer la péréquation des ressources entre collectivités. Ils portent sur les volumes financiers consacrés à la péréquation et témoignent d'une progression continue de la logique de péréquation dans la répartition des concours financiers de l'État, non seulement du fait du renforcement des dotations de péréquation « verticale » au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais aussi avec le développement des fonds de péréquation « horizontale » portant sur les ressources de chaque catégorie de collectivités.

Une évolution des indicateurs n'est pas prévue à ce stade. À terme, le sous-indicateur « rapport entre la population regroupée dans des EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et la population totale regroupée en EPCI pourra être abandonné selon la DGCL.

Les résultats produits relèvent de l'année 2016 et de la cible 2017.

Le premier indicateur, qui concerne la péréquation verticale, est conçu en divisant le montant de péréquation verticale par celui de la DGF notifié pour chacune des catégories de collectivités, chacune correspondant à un sous-indicateur. La péréquation verticale bénéficie par la loi de finances d'une dynamique positive puisque celle-ci accroît sa part chaque année au sein de la DGF. L'indicateur, qui mesure la part de la péréquation verticale respectivement communale, départementale et régionale de la DGF, ne fait ainsi que constater mécaniquement les choix de la Représentation nationale. En 2016, si les résultats, pour chacune de ces composantes, sont inférieurs aux cibles, ils sont néanmoins en hausse par rapport à 2015. Ils sont respectivement de 28,75 %, 15,10 % et 4,40 %.

Le deuxième indicateur porte sur la péréquation horizontale pour les communes, les départements et les régions. Le premier sous-indicateur rapporte le montant de péréquation communale au pourcentage de la somme des potentiels financiers agrégés. Le deuxième sous-indicateur correspond au rapport entre le montant versé au titre du fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les départements, le fonds de solidarité des départements et le fonds national de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux, et la somme des potentiels financiers des départements. Le dernier sous-indicateur, relatif à la péréquation horizontale régionale, a été mis en place

à la suite de la création en 2013 d'un fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse. Il est calculé par rapport aux ressources qui ont succédé à la taxe professionnelle versée aux régions qui constituent l'assiette du fonds. Pour ces trois sous-indicateurs, la progression de la péréquation est substantielle, dépassant même, pour deux d'entre eux, les cibles définies. Néanmoins, le taux de péréquation horizontale reste marginal car il s'établit à 1,73 % pour les communes, 1,50 % pour les départements et 1,58 % pour les régions.

Dans ses travaux remis dans une communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale relatifs aux *Concours financiers de l'état et aux disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*³⁶, la Cour a mis en évidence un impact des dotations forfaitaires très supérieur à celui des dotations de péréquation dans l'explication des disparités de dépense. Ce résultat pourrait suggérer que la péréquation est utilisée à des fins de modération de l'effort fiscal plus souvent que pour accroître l'offre de service public. Ces travaux relevaient par ailleurs, que depuis la loi de finances pour 2015, la DGF forfaitaire des communes regroupe une dotation de base et cinq concours financiers aux vocations hétérogènes, dont les composantes « figées » (compléments de garantie, complément part salaires, compensation des baisses de dotations de compensation de la taxe professionnelle) représentent plus de 90 %.

La Cour ne peut donc que réitérer l'observation formulée dans la note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2016, partagée par la direction du budget qui estime, à ce titre, que les indicateurs de performance purement quantitatifs ne permettent pas réellement d'éclairer le Parlement sur l'efficacité du dispositif : **la mesure de l'impact de la péréquation ne devrait pas se limiter à son montant annuel total rapporté à la masse de la DGF, au volume des recettes ou aux potentiels financiers. Elle devrait aussi porter sur la résorption des écarts de richesse. La DGCL considère que des travaux sont déjà menés pour mesurer l'impact des péréquations verticale et horizontale. Toutefois, ces travaux concernent, pour l'essentiel, le FPIC**³⁷.

³⁶ Octobre 2016.

³⁷ Le bilan de la DGF présenté au Comité des finances locales accorde une place importante à la mesure des effets péréquateurs de la répartition. Concernant la péréquation horizontale, en application de l'article 166 de la loi de finances pour 2016, un rapport remis chaque année par le Gouvernement au Parlement dresse l'action du FPIC sur la réduction des inégalités. Le rapport relatif au fonds national de péréquation

Comme la Cour a eu l'occasion de le recommander dans ses récents travaux relatifs aux concours financiers de l'État aux collectivités locales remis au Parlement, l'intensification des dispositifs de péréquation devrait être soumise à une évaluation plus systématique de leur efficacité. Le caractère insuffisamment discriminant de certains dispositifs (que les constats de la Cour contribuent à mettre en lumière) et les effets de seuil qui en affectent le calcul, ont été largement documentés ces dernières années. Ils appellent des réponses.

des ressources intercommunales et communales remis au Parlement en octobre 2017 utilise la méthode du coefficient de Gini pour mesurer la résorption des inégalités permise par le FPIC.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

La Cour avait formulé les recommandations suivantes sur l'exercice 2016 :

Recommandation 1 : *Poursuivre la redéfinition plus précise du périmètre des concours financiers de l'État qui relèvent soit de prélèvements sur recettes soit de dotations budgétaires.*

Recommandation 2 : *Décrire de manière synthétique et générale, dans l'annexe du projet de loi de finances sur les transferts financiers de l'État, le mécanisme des prélèvements effectués sur le produit de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques (nombre de collectivités concernées par catégories, montants globaux).*

Une recommandation n'a pas été mise en œuvre, la deuxième peut-être réputée en cours de mise en œuvre.

Concernant la recommandation 1 – Non mise en œuvre

La DGCL a rappelé que la répartition actuelle ne contrevient ni aux dispositions de la LOLF sur les conditions permettant au législateur d'instituer un prélèvement sur recettes de l'État (article 6 de la LOLF) ni à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière (notamment décision n° 2001-448 dc du 25 juillet 2001 relative à la LOLF).

Concernant la recommandation 2 – Mise en œuvre en cours

La DGCL a précisé qu'il n'entre pas dans l'objet du "jaune budgétaire" sur les transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales d'indiquer les répartitions individuelles des dotations ou prélèvements.

En ce qui concerne plus particulièrement le mécanisme des prélèvements sur fiscalité, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre en charge du budget en fixe chaque année les montants. Cet arrêté renvoie à une annexe qui précise, pour chaque collectivité, le montant du

prélèvement et la base sur laquelle il est opéré (dont contribution au redressement des finances publiques).

Pour le prochain exercice budgétaire, il n'y aura pas de nouveau prélèvement sur fiscalité au titre de la CRFP, cette dernière n'ayant pas été reconduite. Néanmoins, la loi de finances pour 2018 a prévu la reconduction des prélèvements opérés en 2016 et 2017 pour ne pas introduire de rupture d'égalité entre les collectivités ayant subi une baisse pérenne de leur DGF et celles dont la contribution s'est opérée par prélèvement. Un arrêté en indiquera le montant et sa répartition par collectivité.

Il sera possible de faire figurer dans le jaune budgétaire une description synthétique et générale du mécanisme de prélèvement sur fiscalité même si la valeur ajoutée d'une telle information par rapport à l'arrêté susmentionné apparaît limitée.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Après l'analyse de l'exécution en 2017, la Cour renouvelle les recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2016 et en formule une nouvelle.

Recommandation 1 : *(précisée) Donner une définition plus précise du périmètre des concours financiers de l'État selon qu'ils relèvent de prélèvements sur recettes ou de dotations budgétaires.*

Recommandation 2 : *(réitérée) Dans la mesure où des reprises de recettes fiscales vont continuer d'être opérées, décrire de manière synthétique et générale, dans l'annexe du projet de loi de finances sur les transferts financiers de l'État, le mécanisme des prélèvements effectués sur le produit de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques (nombre de collectivités concernées par catégories, montants globaux).*

Recommandation 3 : *(nouvelle) Saisir l'opportunité de l'automatisation de la gestion du FCTVA pour mesurer l'impact de l'élargissement du périmètre de l'assiette du FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement.*

Annexe n° 1 : Exécution 2014-2017 des PSR en faveur des
collectivités territoriales

Objectif	En millions d'euros		Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	Ecart 2017/2016	Ecart 2016/2015	Ecart 2015/2014	Evolution 2016/2015	Evolution 2017/2016	Ecart 2017/2014	Evolution 2017/2014	
Fonctionnement	1 Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	DGF	40 117	36 645	33 305	30 860	30 877	-2 428	-3 340	-3 472	-9,1%	-7,3%	-9 240	-23%	
	2 Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départ. de Corse	PSR Corse	39	36	44	41	47	3	8	-3	22,2%	6,8%	8	21%	
	3 Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	DSI	21	17	13	15	12	-1	-4	-4	-23,5%	-7,7%	-9	-43%	
	4 Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	FMDI	501	500	500	500	500	0	0	-1	0,0%	0,0%	-1	0%	
	5 Dotation élu local	DEL	65	65	65	65	65	0	0	0	0,0%	0,0%	0	0%	
	6 Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	Fonds CatNat	3	4	0	0	0			-4	1			-3	
	7 Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	nuisances aéroportuaire	0	7	7	7	7	0	0	7	0,0%			7	
Investissement	8 Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la TVA	FCTVA	5 911	5 615	5 216	5 524	5 009	-207	-399	-296	-7,1%	-4,0%	-902	-15%	
	9 Dotation départementale d'équipement des collèges	DDEC	326	326	326	326	326	0	0	0	0,0%	0,0%	0	0%	
	10 Dotation régionale d'équipement scolaire	DRES	661	661	661	661	661	0	0	0	0,0%	0,0%	0	0%	
	11 DGES	DGES	3	3	3	3	3	0	0	0	0,0%	0,0%	0	0%	
Compensation	12 Dotation de compensation des pertes de bases de la TP et de redevance des mines des communes et de leur	Pertes de bases	20	76	62	74	44	-18	-14	56	-18,4%	-29,0%	24	120%	
	13 Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la DUCSTP	DUCSTP	292	193	163	51	50	-113	-30	-99	-15,5%	-69,3%	-242	-83%	
	14 Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	Compens exo FDL	1 789	1 894	1 636	2 053	1 981	345	-258	105	-13,6%	21,1%	192	11%	
	15 Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	Dot Carrée	736	650	629	536	533	-96	-21	-86	-3,2%	-15,3%	-203	-28%	
	16 Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	DCRTLTV	3	3	3	4	3	0	0	0	0,0%	0,0%	0	0%	
	17 PSR Compensation réforme fiscalité Mayotte	Mayotte	83	83	83	83	83	0	0	0	0,0%	0,0%	0	0%	
	18 PSR Compensation du versement transport / www.vti.fr	PSR VT			0	82	82	82	0	0	0			82	
	19 PSR au profit de la collectivité territoriale de Guyane / www.guyane.fr	PSR Guyane				9	9	9						9	
	20	Prélèvements issus de la réforme de la fiscalité directe locale		3 856	3 749	3 747	3 488	3 488	-259	-2	-107	-0,1%	-6,9%	-368	-10%
		dont dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	DCRTP	3 325	3 324	3 324	3 099	3 099	-225	0	-1	0,0%	-6,8%	-226	-7%
		dont dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	FDPTP	505	425	423	389	389	-34	-2	-80	-0,5%	-8,0%	-116	-23%
		dont compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	compensation relais	3	0	0	0	0	0	0	-3			-3	
dont dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (coorections années antérieures)		DCRTP (années antérieures)	22	0	0	0	0	0	0	-22			-22		
dont dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés		Syndicats fiscalisés	1	0	0	0	0	0	0	-1			-1		
TOTAL PSR			54 426	50 527	46 465	44 382	43 780	-2 685	-4 062	-3 899	-8,0%	-5,8%	-10 646	-19,6%	

Source : Cour des comptes

**Annexe n° 2 : Comparaison des prévisions et de
l'exécution des crédits de FCTVA depuis 2007**

	Crédits PLF	Crédits consommés	Écart entre prévision et consommation
2007	4,711 Mds €	5,058 Mds €	+ 347 millions €
2008	5,192 Mds €	5,555 Mds €	+ 363 millions €
2009*	8,355 Mds €	9,917 Mds €	+ 1,562 Mds €
2010*	7,228Mds €	6,158 Mds €	-1,071 Mds €
2011	6,040 Mds €	5,387 Mds €	- 653 millions €
2012	5,507 Mds €	5,531 Mds €	+ 24 millions €
2013	5,627 Mds €	5,564 Mds €	- 63 millions €
2014	5,769 Mds €	5,910 Mds€	+ 141 millions €
2015	5,961 Mds €	5,613 Mds€	-348 millions €
2016	6,046 Mds €	5,216 Mds €	-830 millions €
2017	5,524 Md €	5,009 Md €	-515 millions €

Source : Cour des comptes d'après données DGCL (*Années du plan de relance).