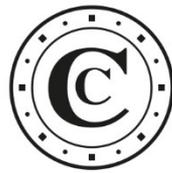


Cour des comptes



Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

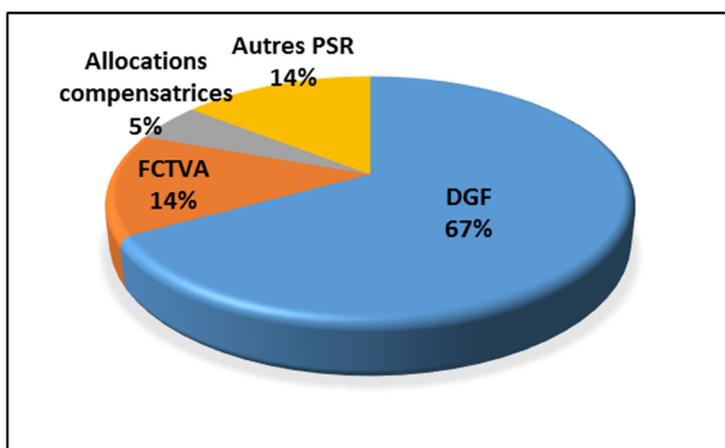
Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

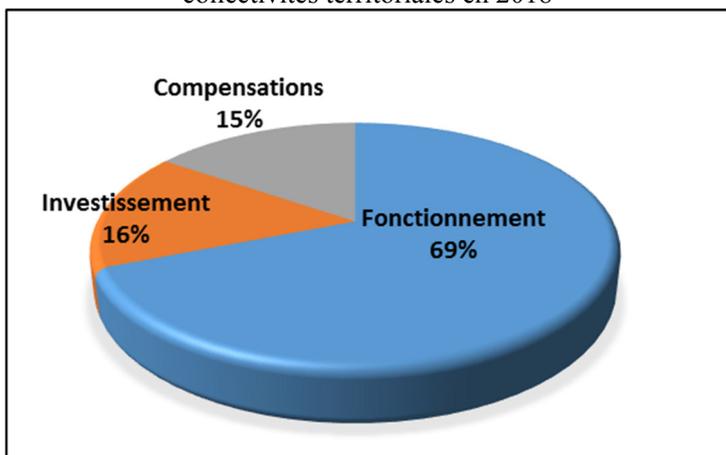
Synthèse

Les principales données de la mission

Répartition des PSR CT en exécution 2018 par type de dépenses locales concernées



Répartition de l'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en 2018¹



¹ Les allocations compensatrices correspondent à la compensation d'exonérations relative à la fiscalité locale. Parmi les « autres PSR » sont notamment regroupées les

Les principales observations

Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales représentent 38 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et 84 % des concours financiers de l'État à ces mêmes collectivités.

La fin de la contribution qui a été demandée de 2014 à 2017 aux collectivités territoriales dans le cadre du redressement des finances publiques, d'une part, et le remplacement de la part régionale de DGF par une fraction de TVA, d'autre part, ont modifié sensiblement la composition des PSR. Ainsi, le montant des PSR en 2018 a diminué de 3,5 Md€ par rapport à l'exécution 2017². Cependant, contrairement aux années précédentes, cette diminution qui résulte essentiellement de la baisse de la DGF (3,9 M€) est compensée par le transfert aux régions d'une part de TVA (4,2 Md€). Ainsi, les concours financiers, qui rassemblent les PSR, la part de TVA transférée aux régions et les crédits de la mission *RCT*, ont, eux, augmenté d'1 Md€ en 2018 alors qu'ils avaient diminué de 3,9 Md€ en 2015, de 4 Md€ en 2016 et de 2,1 Md€ en 2017.

L'exécution 2018 des PSR (40,3 Md€) est légèrement inférieure (20 M€) au montant de la loi de finances initiale pour 2017. Le taux d'exécution des PSR s'est amélioré en 2018 par rapport aux années précédentes et le FCTVA, qui présentait une sous-exécution récurrente depuis plusieurs années, a été mieux réalisé que les années précédentes. L'automatisation de son versement, qui devait contribuer à une amélioration de sa prévision, a cependant été reportée à 2020.

dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DUCSTP, Dot carrée, DCRTP, FDPTP).

² Après une diminution de 2,7 Md€ entre 2017 et 2016, 4 Md€ entre 2015 et 2016 et 3,9 Md€ entre 2014 et 2015.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour avait formulé les recommandations suivantes sur l'exercice 2017 :

Recommandation n° 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 n° 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 n° 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.

Les recommandations n° 1 et n° 3 n'ont pas été mises en œuvre, la deuxième l'a été.

Concernant la recommandation n° 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 n° 2 – Mise en œuvre

La DGCL avait indiqué en 2018 qu'il n'entre pas dans l'objet du « jaune » sur les transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales d'indiquer les répartitions individuelles des dotations ou prélèvements.

Le « jaune » accompagnant le projet de loi de finances pour 2019 a cependant finalement intégré un paragraphe intitulé « Contribution au

redressement des finances publiques et prélèvements sur la fiscalité locale » qui décrit le mécanisme des prélèvements effectués sur la fiscalité locale et précise le nombre de collectivités et les montants concernés par catégorie. Ce paragraphe répond à la recommandation formulée la Cour.

Concernant la recommandation n° 3 – Non mise en œuvre

Le report de l'automatisation du FCTVA à 2020 reporte d'autant la mise en place d'un dispositif permettant de mesurer finement l'impact de l'élargissement de l'assiette du FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement qui a concerné, pour la première fois en 2018, les trois régimes de versement (année n, année n-1 et année n-2).

La DGCL indique que le FCTVA exécuté au titre de ces dépenses de fonctionnement éligibles et identifié à partir des comptes des collectivités était de 174,7 M€ en 2018 selon des chiffres provisoires disponibles au 28 décembre 2018. Dans le détail, ce sont les communes et les EPCI à fiscalité propre (environ 114 M€) et les départements (46,7 M€) 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.

Cependant, seule l'automatisation du FCTVA permettra de connaître précisément la répartition des attributions en fonction des montants imputés sur les comptes de dépenses, notamment de fonctionnement, éligibles au FCTVA.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Après l'analyse de l'exécution en 2017, la Cour renouvelle les recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2017, hormis la recommandation mise en œuvre en 2018.

Recommandation n° 1 (réitérée): 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 n° 2 (réitérée) : 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 cadre général des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	9
1.1 La place des PSR CT au sein des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.....	9
1.2 Une procédure dérogatoire en attente de clarification.....	10
1.3 L'évolution du périmètre des PSR CT en 2018.....	12
2 L'exécution des PSR CT en 2018	13
2.1 Une reprise de la progression des transferts financiers de l'État en 2018.....	13
2.2 Des concours financiers majoritairement stabilisés en 2018 hors FCTVA et mission <i>RCT</i>	15
2.3 Un FCTVA mieux exécuté en 2018 dont l'automatisation est reportée à 2020.....	16
3 Transparence et performance	21
3.1 La démarche de transparence.....	21
3.2 La démarche de performance.....	22
4 Les recommandations de la Cour	24
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	24
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018.....	25
5 Annexes	Erreur ! Signet non défini.

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 38 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et 84 % des concours financiers de l'État. Les vingt PSR de l'État au profit des collectivités territoriales³ représentent 40,3 Md€ en exécution 2018. 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 81 % de l'ensemble.

Les PSR CT répondent à trois objectifs :

- concourir au fonctionnement courant des collectivités (27,6 Md€) : la plus importante dotation est la DGF (27 Md€), qui bénéficie à toutes les collectivités, à laquelle s'ajoute un PSR spécifique pour la Corse (56 M€) ainsi que des PSR 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 (6,5 Md€) : il s'agit notamment du FCTVA (5,3 Md€) et des dotations pour l'équipement des établissements scolaires (990 M€) ;

³ Voir annexe n°1. La loi de finances initiale 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*).

- compenser les exonérations consenties par la loi, résultant de réformes de la fiscalité locale ou de dispositions spécifiques. Ces compensations forfaitaires⁴ s'élèvent pour 2018 à 6,2 Md€.

La baisse des PSR CT de 3,4 Md€ en 2018 résulte essentiellement du remplacement de la part de DGF régionale par une fraction de TVA (4,2 Md€). Cette diminution est plus que compensée par l'augmentation des transferts financiers de l'État de 5,6 Md€ (qui inclut la part régionale de TVA).

⁴ Parmi les compensations suite aux réformes de la fiscalité locale figurent notamment 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), la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (« dot. carrée »). Parmi les compensations spécifiques, figurent notamment le PSR versement transport et le PSR pertes de bases contribution économique territoriale.

1 Le cadre général des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

1.1 La place des PSR CT au sein des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

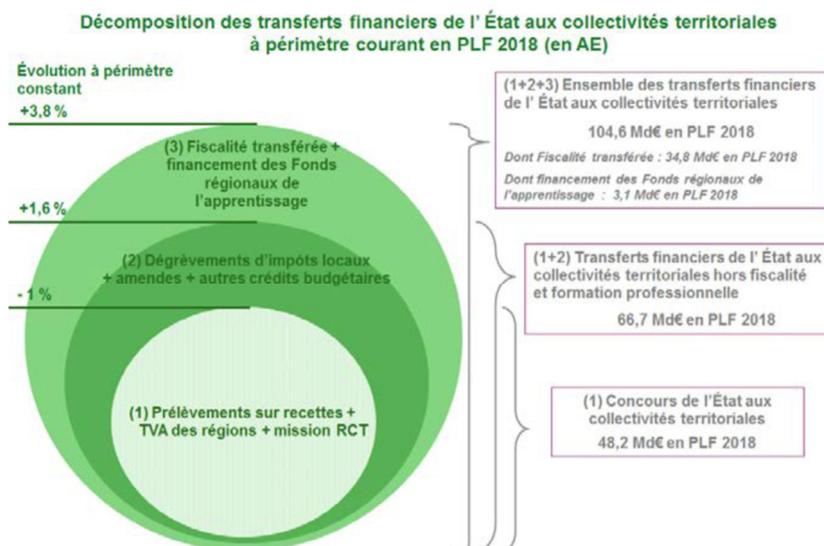
Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 106,6 Md€ en 2018. Ils se composent de trois ensembles.

Les concours financiers directs de l'État aux collectivités (45,6 % des transferts financiers en 2018) rassemblent la totalité des transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et leurs groupements. Ils abondent leurs budgets de façon globale et sont libres d'emploi. Les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales représentent 83 % de ces concours, le solde étant constitué des crédits du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et, depuis 2018, de la part de TVA versée aux régions.

A ces concours financiers directs, il convient d'ajouter les subventions des ministères autres que ceux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars, les subventions pour travaux divers d'intérêt général pour obtenir le montant des transferts financiers, hors fiscalité transférée et hors formation professionnelle (67,4 Md€). Les dégrèvements représentent désormais près de 15 % des transferts financiers et sont appelés à devenir de plus en plus significatifs suite à la réforme de la taxe d'habitation entamée en 2018.

Enfin, le total des transferts financiers de l'État aux collectivités inclut, outre les concours financiers directs, les subventions ministérielles et les dégrèvements d'impôts locaux, la fiscalité transférée (36,1 Md€) et le financement budgétaire de la formation professionnelle et de l'apprentissage (3,1 Md€).

Schéma n° 1 : Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (PLF 2018)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2018 « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

1.2 Une procédure dérogatoire en attente de clarification

Comme la Cour l'a indiqué dans les précédentes NEB, une part significative de transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales est versée sous forme de PSR.

D'un point de vue juridique, les PSR dérogent 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 globale 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 ainsi 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.

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 : ils ne donnent pas lieu à une présentation sous forme de mission / programme / action dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance⁵, leurs crédits sont assimilables à des dotations en AE = CP et ils ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux dotations budgétaires (réserve de précaution, dégel, report).

Dans le prolongement des NEB portant sur les 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.

⁵ Des indicateurs portant sur les PSR en faveur des collectivités territoriales sont cependant présentés en annexe des projets et rapports annuels de performances de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

1.3 L'évolution du périmètre des PSR CT en 2018

En 2017, le principal mouvement de périmètre intervenu en 2018 concerne la DGF qui a connu en LFI une minoration de 3,9 Md€ correspondant aux mesures suivantes :

- la modification de la nature des ressources octroyées aux régions (attribution d'une fraction de TVA en lieu et place de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation) (- 3,9 Md€) ;
- une sur-exécution liée à l'impossibilité d'imputer la contribution au redressement des finances publiques sur la DGF des collectivités présentant une dotation forfaitaire nulle (+ 30,8 M€)⁶ ;
- l'augmentation des volumes financiers consacrés à la péréquation départementale au sein de la DGF (+ 5 M€) ;
- la recentralisation de compétences sanitaires dans trois départements (-1,6 M€) ;
- un abondement du fonds d'aide pour le relogement d'urgence (+ 1 M€).

En conclusion, les observations soulevées dans les précédentes NEB demeurent valables. En conséquence, la Cour reconduit sa recommandation tenant à définir plus précisément le périmètre des concours financiers de l'État selon qu'ils relèvent des PSR ou de dotations budgétaires.

Recommandation n° 1. 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.

La direction du budget souligne que l'architecture d'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pourrait être simplifiée. Il appartient néanmoins au législateur d'apporter les modifications qu'il estime nécessaires ou opportunes.

⁶ Pour ces collectivités, la DGF n'a pas été réduite autant que prévu et le reliquat a été imputé sur les versements de fiscalité.

2 L'exécution des PSR CT en 2018

2.1 Une reprise de la progression des transferts financiers de l'État en 2018

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022 a mis en place à compter de 2018 un mécanisme contractuel par lequel l'État garantit la prévisibilité et la stabilité des concours financiers en contrepartie du respect par les collectivités d'une trajectoire compatible avec les engagements européens de la France. Ce mécanisme fait suite à la réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, posée par la LPFP pour 2014-2019.

En conséquence, les concours de l'État ont progressé à nouveau de 1 Md€ en 2018 après une baisse de 9,97 Md€ entre 2014 et 2017. Au sein des concours, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont augmenté de 0,3 Md€ et les prélèvements sur recettes ont diminué de 3,5 Md€ en 2018 en raison de la suppression de la DGF des régions, remplacée par une fraction de TVA (4,2 Md€).

Sous l'effet de la progression des concours et de l'impact de la réforme de la taxe d'habitation (TH) sur le montant des dégrèvements (+ 3,8 Md€), les transferts financiers ont fortement progressé en 2018 (+ 5,6 Md€) et dépassent pour la première fois leur montant de 2014.

Tableau n° 1 : Évolution des transferts financiers de l'État (2016-2018)

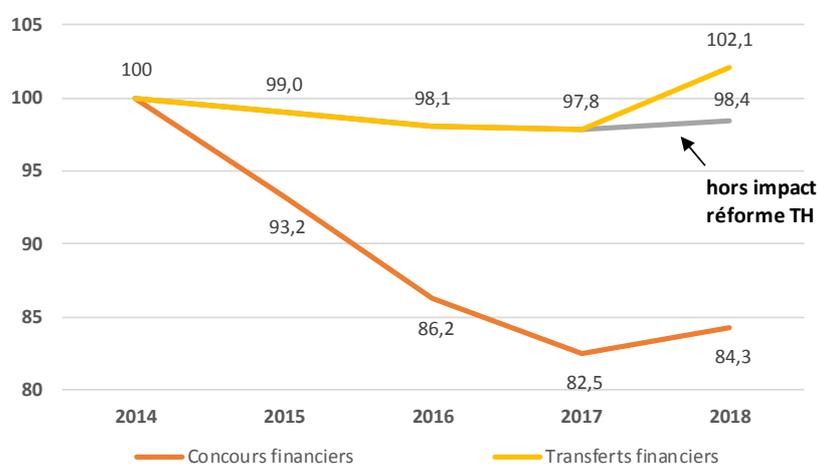
<i>(en M€)</i>	2016	2017	LFI 2018	2018	Écart 2018- 2017
PSR (A)	46 465	43 781	40 347	40 327	- 3 454
<i>dont DGF</i>	<i>33 305</i>	<i>30 877</i>	<i>26 960</i>	<i>26 974</i>	- 3 903
<i>dont FCTVA</i>	<i>5 216</i>	<i>5 009</i>	<i>5 612</i>	<i>5 519</i>	<i>510</i>
<i>dont allocations compensatrices</i>	<i>1 636</i>	<i>1 981</i>	<i>2 079</i>	<i>2 062</i>	<i>81</i>
<i>dont autres PSR</i>	<i>6 307</i>	<i>5 914</i>	<i>5 696</i>	<i>5 771</i>	- 143
Mission RCT (hors crédits TDIL) (B)	2 727	3 306	3 585	3 572	266
TVA des régions (C)			4 123	4 200	4 200
Concours financiers (D=A+B+C)	49 192	47 087	48 055	48 099	1 012
Subventions d'autres ministères (E)	3 154	2 852	2 841	2 841	- 11
Subventions TDIL (F)	86	81	77	68	- 13
Contrepartie de dégrèvements (G)	11 998	11 897	15 026	15 707	3 810
Produits amendes (H)	637	670	517	690	20
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle (I=D+E+F+G+H)	65 068	62 587	66 515	67 404	4 818
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (J)	33 320	35 375	34 798	36 082	707
<i>dont frais de gestion (hors formation professionnelle)</i>	<i>3 345</i>	<i>3 437</i>	<i>3 530</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>
Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (K)	2 925	3 079	3 077	3 147	68
<i>dont panier de ressources pour la formation professionnelle</i>	<i>936</i>	<i>956</i>	<i>964</i>	<i>970</i>	<i>14</i>
<i>dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage (hors CAS/ yc frais de gestion)</i>	<i>487</i>	<i>488</i>	<i>480</i>	<i>487</i>	<i>- 1</i>
Total des transferts financiers (I+J+K)	101 313	101 041	104 390	106 633	5 593

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Comme la Cour l'a constaté dans les dernières éditions de son rapport annuel sur les finances publiques locales, la contrainte pesant sur les concours financiers depuis 2014 a été régulièrement compensée par les autres composantes des transferts financiers. Ainsi, alors que la diminution des concours financiers a été de 17,5 % entre 2014 et 2017, celle des transferts financiers s'est élevée à seulement 2,2 %.

Cependant, en 2018, le fort accroissement des transferts financiers s'explique principalement par l'impact de la réforme de la TH⁷. Hors cet impact, les transferts ont certes progressé mais restent à un niveau inférieur à celui de 2015.

Graphique n° 1 : Comparaison de l'évolution des concours et des transferts financiers avec et sans l'impact de la réforme de la TH (indice 100 correspondant aux montants de 2014)



Source : Cour des comptes, données direction du budget

2.2 Des concours financiers majoritairement stables en 2018 hors FCTVA et mission RCT

La « contribution au redressement des finances publiques » (CRFP) ayant pris fin en 2018, le montant de la DGF a été, à périmètre constant, stabilisé au niveau global entre 2017 et 2018.

En plus de la hausse de la péréquation verticale (200 M€ pour les communes et 10 M€ pour les départements, dont la moitié financée par

⁷ L'accroissement des dégrèvements issu, pour partie, de la réforme de la TH représente 86 % de l'augmentation des transferts financiers en 2018.

minoration des variables d'ajustement pour les départements), la loi de finances initiale pour 2018 avait prévu quelques ajustements mineurs dans la répartition de certaines composantes de la DGF (périmètre des logements sociaux pris en compte dans le calcul de la DSU, majoration de la dotation des communes aurifères de Guyane...).

C'est également en 2018 que la DGF a, pour la première fois, été notifiée par un arrêté ministériel unique en date du 31 mai dernier, conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales.

Hormis le FCTVA dont le montant a fortement augmenté et les crédits de la mission *RCT* qui sont analysés dans la NEB idoine, la majorité des autres concours n'ont pas évolué en 2018⁸.

2.3 Un FCTVA mieux exécuté en 2018 dont l'automatisation est reportée à 2020

2.3.1 Une meilleure exécution du FCTVA en 2018

En 2018, on relève une sous-exécution du FCTVA de 93 M€ par rapport à la LFI pour 2018⁹.

Depuis 2015, un important écart entre la prévision et l'exécution est constaté. Il s'explique notamment par la forte baisse des dépenses d'investissement dont l'ampleur n'était pas anticipée lors des prévisions¹⁰ mais également par une sous-exécution marquée sur le périmètre intercommunal qui a été résorbée en 2018¹¹.

⁸ Cela concerne des dotations de fonctionnement aux collectivités territoriales (le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, la dotation communale d'insularité, les dotations de compensation versées aux collectivités ultramarines) et des dotations d'investissement (la dotation politique de la ville, la dotation globale d'équipement des départements, la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire).

⁹ Après 515 M€ en 2017.

¹⁰ Annexe 2.

¹¹ En 2018, les crédits ont été consommés à hauteur de 98,3 % du montant inscrit en LFI 2018, niveau supérieur aux exercices précédents (91 % en 2017).

Graphique n° 2 : 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

La détermination du montant prévisionnel du FCTVA constitue un exercice complexe, 79 % de l'assiette de celui-ci, c'est-à-dire le périmètre des dépenses éligibles, n'étant pas connu lors de la réalisation de l'exercice de prévision. De plus, les taux d'éligibilité par catégorie de collectivité doivent être reconstitués compte tenu de l'absence de base comptable fiabilisée¹².

La prévision dépend de plusieurs hypothèses, notamment 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 ainsi 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.

¹² L'automatisation du versement du FCTVA fondera ce versement sur les montants imputés sur les comptes concernés par le FCTVA et facilitera la détermination des taux d'éligibilité.

De plus, l'élargissement des dépenses éligibles aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie entraîne une incertitude supplémentaire. En effet, à compter de 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. Or, les évolutions des recettes des collectivités dans le contexte de contribution au redressement des comptes publics ont perturbé les prévisions à partir des cycles antérieurs.

La fin de la baisse des dotations en 2017 n'a cependant pas mis fin à cette sous-exécution qui nécessite la mise en place de meilleurs outils de prévision, à laquelle l'automatisation du versement du FCTVA pourrait contribuer.

2.3.2 Une automatisation reportée à 2020

Dans son référé du 11 juin 2015 sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, la Cour avait recommandé de rationaliser la gestion du FCTVA. L'automatisation de la gestion de ce fonds doit permettre la simplification et l'harmonisation des règles de gestion du FCTVA tout en améliorant la sécurité juridique et comptable de son exécution. Elle doit également faciliter la prévision budgétaire en permettant aux services de l'État de disposer de l'assiette éligible sans dépendre des aléas liés aux demandes formulées par les collectivités.

Une mission interministérielle a mené depuis le 20 janvier 2017 des travaux techniques afin d'expertiser les conditions de faisabilité de la réforme du FCTVA. Ces travaux ont été conduits avec les administrations concernées (DGCL, DGFIP, direction du budget, DMAT, AIFE, services des préfectures) en associant les associations d'élus. Ils 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.

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 qui prévoyait d'automatiser la gestion du FCTVA à compter du 1er janvier 2019.

Les travaux de la mission ont cependant relevé des difficultés qui ont motivé le report de l'automatisation d'un an, qui a été autorisé par l'article 258 de la loi de finances pour 2019.

En effet, les travaux informatiques interministériels menés depuis octobre 2017 ont permis d'approfondir les pré-requis nécessaires au fonctionnement des applications en charge de gérer le dispositif automatisé. Ils ont isolé deux difficultés nécessitant un délai supplémentaire.

En premier lieu, il est nécessaire de mettre en place une application spécifique pour les ministères de l'intérieur et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, destinée aux préfetures et à l'administration centrale, qui permettra d'intégrer les données nécessaires au fonctionnement du dispositif¹³. La direction du budget a également demandé l'accès à cette application afin d'améliorer la prévision budgétaire grâce au reporting historique des régimes N-2 et nN-1

En second lieu, en parallèle de la constitution de cette application, il convient de réaliser les interfaces avec les applications *Hélios* et *Chorus* afin de permettre les échanges de données pertinentes permettant d'établir le calcul du FCTVA.

La mise en place de ces outils doit être réalisée sans délai afin d'automatiser le calcul et le versement du FCTVA à compter de l'exercice 2020. La prévision budgétaire s'en trouvera ainsi renforcée, tant du côté de l'État que des collectivités territoriales.

L'automatisation permettra également de mesurer plus précisément l'impact de l'élargissement du périmètre de l'assiette du FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement mis en place à compter de 2016. En 2018, le FCTVA exécuté à ce titre et identifié à partir des comptes des collectivités était de 174,7 M€¹⁴.

Ces constats amènent la Cour à reconduire sa recommandation figurant dans la NEB sur l'exécution 2017 relative à l'automatisation du FCTVA.

¹³ Notamment : fichier unique de l'ensemble des collectivités éligibles au FCTVA, données rapatriées d'Hélios (application en charge de la tenue de la comptabilité des collectivités locales) aux fins de traitement dans l'application et de notification des arrêtés d'attribution par les préfetures aux collectivités, intégration des procédures résiduelles qui feront toujours l'objet d'états déclaratifs.

¹⁴ Chiffres provisoires disponibles au 28 décembre 2018. 114 M€ concernent les communes et les EPCI à fiscalité propre et 46,7 M€ concernent les départements.

Recommandation n° 2. 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.

La nouvelle procédure automatisée fonde le versement sur les montants imputés par les collectivités sur les comptes concernés par le FCTVA – et non plus sur la nature des dépenses. Ce changement d'assiette risque de générer un surcoût estimé par la direction du budget à entre 250 M€ et 400 M€. La plus grande vigilance sera nécessaire afin de limiter au maximum l'impact budgétaire pour l'Etat de l'automatisation.

De plus, le déploiement de cette dernière devra s'accompagner d'un contrôle de l'imputation comptable des dépenses payées sur les comptes concernés par le FCTVA.

3 Transparence et performance

3.1 La démarche de transparence

Le 7 juin 2018, les données utilisées par la DGCL pour déterminer le calcul des dotations versées sur PSR¹⁵ ont été mises en ligne. Les collectivités locales disposent ainsi d'informations utilisables leur permettant de reconstituer le montant des dotations, notamment de la DGF, qui leur sont dues en application des textes. Cette avancée a été réalisée dans le contexte de la réforme de la procédure de notification des attributions des DGF (article L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales¹⁶).

En ce qui concerne les allocations de compensation d'exonérations d'impôt, 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 le « jaune » budgétaire relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

De même, depuis 2017, un document est communiqué par les services de la direction générale des finances publiques à chaque collectivité et EPCI, détaillant l'ensemble des allocations compensatrices qui leur sont versées au cours de l'exercice. Cet état transmis au cours du premier semestre mentionne notamment le montant exonéré, le taux de minoration éventuellement appliqué et le montant avant et après minoration. Cette communication constitue un progrès et devrait permettre aux collectivités et établissements public de coopération intercommunale de vérifier l'exactitude des montants qui leur sont versés au cours de l'exercice et ainsi de mieux prévoir l'évolution de ces recettes.

¹⁵ Recommandation du référé de la Cour en date du 11 juin 2015 relatif aux concours financiers de l'État aux collectivités locales.

¹⁶ 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 :

Deux¹⁷ des quatre indicateurs de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* concernent les 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.

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 2018, si les résultats, pour chacune de ces composantes, sont inférieurs aux cibles, ils sont néanmoins en hausse par rapport à 2017. Ils sont de 32,73 %, pour les communes et de 17,8 % pour les départements.

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

¹⁷ Indicateurs MRC 2.1 « volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale » et MRC 2.2 « Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation horizontale ».

calculé par rapport aux ressources qui ont succédé à la taxe professionnelle versée aux régions qui constituent l'assiette du fonds. Le taux de péréquation horizontale reste marginal car il s'établit à 1,79 % pour les communes, 1,6 % pour les départements et 1,66 % pour les régions.

La Cour réitère l'observation formulée dans sa note d'exécution budgétaire de l'exercice 2017, 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 qui est l'objectif poursuivi par ces dispositifs.

Comme la Cour l'a déjà recommandé dans ses travaux relatifs aux concours financiers de l'État aux collectivités locales¹⁸, 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.

¹⁸ Référé du 1^{er} septembre 2015.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

La Cour avait formulé les recommandations suivantes sur l'exercice 2017 :

Recommandation n° 1 : 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 n° 2 : 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 n° 3 : 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.

Les recommandations n° 1 et n° 3 n'ont pas été mise en œuvre, la deuxième l'a été.

Concernant la recommandation n° 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 n° 2 – Mise en œuvre

La DGCL avait indiqué en 2018 qu'il n'entre pas dans l'objet du « jaune » sur les transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales d'indiquer les répartitions individuelles des dotations ou prélèvements.

Le « jaune » accompagnant le projet de loi de finances pour 2019 a cependant finalement intégré un paragraphe intitulé « Contribution au redressement des finances publiques et prélèvements sur la fiscalité locale » qui décrit le mécanisme des prélèvements effectués sur la fiscalité

locale et précise le nombre de collectivités et les montants concernés par catégorie. Ce paragraphe répond à la recommandation formulée la Cour.

Concernant la recommandation n° 3 – Non mise en œuvre

Le report de l'automatisation du FCTVA à 2020 reporte d'autant la mise en place d'un dispositif permettant de mesurer finement l'impact de l'élargissement de l'assiette du FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement qui a concerné, pour la première fois en 2018, les trois régimes de versement (année n, année n-1 et année n-2).

La DGCL indique que le FCTVA exécuté au titre de ces dépenses de fonctionnement éligibles et identifié à partir des comptes des collectivités était de 174,7 M€ en 2018 selon des chiffres provisoires disponibles au 28 décembre 2018. Dans le détail, ce sont les communes et les EPCI à fiscalité propre (environ 114 M€) et les départements (46,7 M€) 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.

Cependant, seule l'automatisation du FCTVA permettra de connaître précisément la répartition des attributions en fonction des montants imputés sur les comptes de dépenses, notamment de fonctionnement, éligibles au FCTVA.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Après l'analyse de l'exécution en 2018, la Cour renouvelle les recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2017, hormis la recommandation mise en œuvre en 2018.

Recommandation n° 1 (réitérée): 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 n° 2 (réitérée): 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 2015-2018 des PSR au profit des collectivités territoriales

		En millions d'euros	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI2018	Exécution 2018	Evolution 2016/2015	Evolution 2017/2016	Evolution 2018/2017	Evolution 2018/2015		
FONCTIONNEMENT	1	Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	DGF	36 645	33 305	30 877	26 960	26 974	-9%	-7%	-7%	-26%	
	2	Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départ. de Corse	PSR Corse	36	44	47	41	56	22%	0%	6%	55%	
	3	Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	DSI	17	13	12	13	9	-26%	-12%	-9%	-45%	
	4	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	FMDI	500	500	500	500	500	0%	0%	0%	0%	
	5	Dotations élu local	DEL	65	65	65	65	65	0%	0%	0%	0%	
	6	Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	Fonds CatNat	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,00
	7	Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	nuisances aéroportuaires	7	7	7	7	7	0%	0%	0%	0%	
	8	Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la TVA (part fonctionnement en 2018)	FCTVA	-	-	-	-	175	-	-	-	-	
INVESTISSEMENT	8bis	Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la TVA (part investissement en 2018)	FCTVA	5 615	5 216	5 009	5 612	5 344	-7%	-9%	-4%	-2%	
	9	Dotations départementales d'équipement des collèges	DDEC	326	326	326	326	326	0%	0%	0%	0%	
	10	Dotations régionales d'équipement scolaire	DRES	661	661	661	661	661	0%	0%	0%	0%	
	11	Dotations globales de construction et d'équipement scolaire	DGCES	3	3	3	3	3	0%	0%	0%	0%	
COMPENSATION	12	Dotations de compensation des pertes de bases de la TP et de redevance des mines des communes et de leur groupement	Pertes de bases	76	62	44	74	20	-19%	0%	-28%	-73%	
	13	Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la DUCSTP	DUCSTP	193	163	50	-	-	-15%	-69%	-69%	-100%	
	14	Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	Compens exo FDL	1 894	1 636	1 981	2 079	2 062	-14%	25%	21%	9%	
	15	Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	Dot Carrée	650	629	533	530	525	-3%	-15%	-15%	-19%	
	16	Dotations de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	DCRTLTV	3	3	3	4	3	0%	0%	-1%	-1%	
	17	PSR Compensation réforme fiscalité Mayotte	Mayotte	83	83	83	99	99	0%	0%	0%	19%	
	18	PSR Compensation du versement transport	VT		0	82	82	87	-	3%	-	-	
	19	PSR Guyane	Guyane			9	18	18	-	-	-	-	
		Prélèvements issus de la réforme de la fiscalité directe locale :		3 749	3 748	3 489	3 273	3 390	0%	-7%	-7%	-10%	
	20	dont Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	DCRTP	3 324	3 324	3 099	2 940	3 057	0%	-7%	-7%	-8%	
	dont Dotations de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	FDPTP	425	423	389	333	333	0%	-8%	-8%	-22%		
	TOTAL PSR	PSR	50 528	46 465	43 781	40 347	40 326	-8%	-6%	-6%	-18%		

Source : Cour des comptes

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

	Crédits LFI	Crédits consommés	Écart entre prévision et consommation
2007	4,711 Md€	5,058 Md€	+ 347 millions €
2008	5,192 Md€	5,555 Md€	+ 363 millions €
2009*	8,355 Md€	9,917 Md€	+ 1,562 Md€
2010*	7,228Md€	6,158 Md€	-1,071 Md€
2011	6,040 Md€	5,387 Md€	- 653 millions €
2012	5,507 Md€	5,531 Md€	+ 24 millions €
2013	5,627 Md€	5,564 Md€	- 63 millions €
2014	5,769 Md€	5,910 Mds€	+ 141 millions €
2015	5,961 Md€	5,613 Mds€	-348 millions €
2016	6,046 Md€	5,216 Md€	-830 millions €
2017	5,524 Md €	5,009 Md €	-515 millions €
2018	5,612 Md€	5,519 Md€	-93 millions €

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