



Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

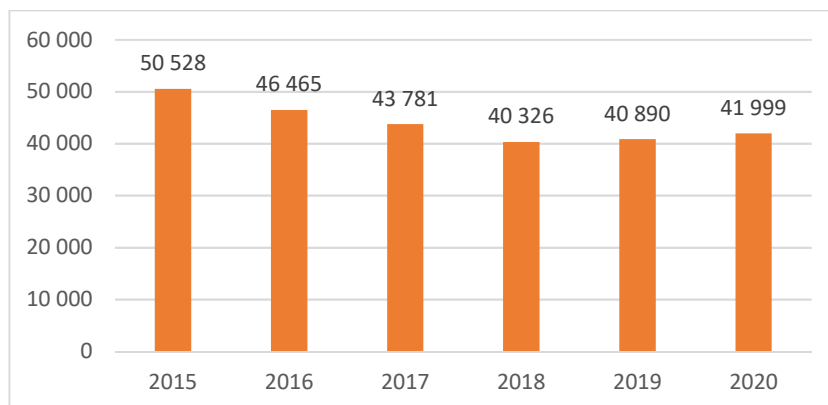
2020

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Graphique n° 1 : prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales - exécution 2020 (AE=CP, en M€)



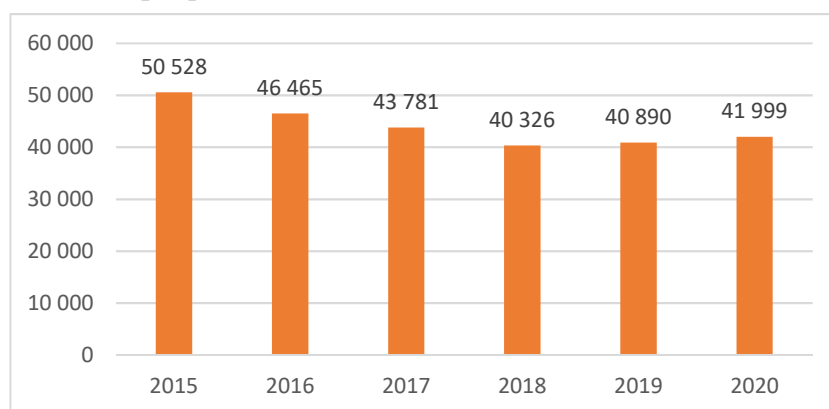
Synthèse

Une nouvelle hausse en 2020 qui repose sur le dynamisme de l'investissement local et les mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités face à la crise

Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les prélèvements sur recettes (PSR) constituent une technique budgétaire particulière, qui consiste à présenter en loi de finances certaines opérations comme des moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses.

Les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, qui regroupaient 22 dispositifs en début d'exercice, ont de nouveau progressé en 2020 pour atteindre 41 999 M€, soit 1 109 M€ de plus que l'exercice précédent. Cette hausse résulte en partie de la création de quatre PSR supplémentaires en cours d'exercice.

Graphique n° 2 : exécution 2015-2020 (AE=CP, en M€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Jusqu'en 2018, les PSR à destination des collectivités territoriales avaient connu une baisse substantielle en raison de la diminution de DGF entre 2014 et 2017 dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques, puis, en 2018, du remplacement de la DGF des régions par le transfert d'une part de TVA, dépense ne relevant pas du périmètre des PSR. En 2019, les PSR avaient augmenté de 564 M€, principalement au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en raison du dynamisme de l'investissement local.

La hausse observée en 2020 résulte à nouveau de la croissance des dépenses de FCTVA en fin de cycle d'investissement local, en partie anticipée en loi de finances initiale. Ces dépenses se sont élevées à 6 406 M€ contre 5 949 M€ en 2019 (+ 457 M€). Les mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités ont également contribué à la hausse des dépenses en 2020 (+ 578 M€).

La création de quatre dispositifs exceptionnels de soutien en troisième loi de finances rectificative

La crise sanitaire et économique a conduit à la mise en place de plusieurs dispositifs de soutien aux collectivités territoriales. La troisième loi de finances rectificatives du 30 juillet 2020 (LFR 3) a ainsi créé quatre PSR exceptionnels à destination des collectivités du bloc communal, des régions d'outre-mer, de la collectivité de Corse et des collectivités d'outre-mer.

Ces dispositifs visaient à la compensation, pour chaque collectivité concernée, des pertes observées sur un panier de recettes en 2020 au regard de la moyenne de ces mêmes recettes sur la période 2017-2019. Ce mécanisme nécessitant de connaître les comptes définitifs de collectivités, la LFR 3 prévoyait le versement d'acomptes dès le second semestre 2020, sur la base d'une estimation des pertes de recettes subies au cours de cet exercice.

L'évolution de la conjoncture économique au cours de l'année 2020 a conduit à revoir à la baisse les crédits de ce « filet de sécurité » budgétaire. Du fait d'une meilleure résilience des finances des collectivités qu'anticipé, son montant, initialement estimé à 1 081 M€, a ainsi été révisé à 670 M€ en quatrième loi de finances rectificative.

Les montants exécutés, 578 M€ en 2020, s'avèrent sensiblement inférieurs aux prévisions initiales. L'établissement des compensations définitives, sur la base des comptes 2020, bien qu'évalué à 380 M€ en LFI 2021, ne devrait donc pas faire peser de risque budgétaire significatif à l'État. Toutefois, un amendement au projet de loi de finances pour 2021 a prolongé le dispositif de filet de sécurité du bloc communal pour les seules recettes fiscales¹. Le montant prévisionnel reste modéré, avec une avance estimée à 80 M€ en 2021 et 80 M€ en 2022. La principale perte de recette attendue porte en effet sur la CVAE et devrait être compensée par le rebond des autres recettes fiscales.

¹ Article 74 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Un FCTVA présentant toujours des écarts importants entre prévision et exécution, dont l'automatisation a été reportée à 2021

Les dépenses de FCTVA se sont élevées à 6 406 M€ en 2020, soit un écart de 406 M€ par rapport aux prévisions, qui fait suite à l'écart de 300 M€ observé en 2019.

Comme l'année précédente, cet écart de prévision peut s'expliquer par la complexité de la détermination du montant prévisionnel du FCTVA en loi de finances initiale. Cependant, en raison du contexte sanitaire, l'exercice 2020 a donné lieu au vote de quatre lois de finances rectificatives, promulguées respectivement le 23 mars, le 25 avril, le 30 juillet et le 30 novembre 2020.

Les dépenses de FCTVA pour 2019, qui se sont élevées à 5 949 M€, étaient donc connues lors du vote de ces derniers textes, de même que les dépenses d'investissement local, en hausse de 12,3 % en 2019. Dans ces conditions, en dépit des incertitudes relatives à la fin d'exercice, la sous-budgétisation des dépenses de FCTVA aurait pu être anticipée et conduire à un ajustement des prévisions en troisième ou quatrième loi de finances rectificative.

Plusieurs fois repoussées, l'automatisation progressive du FCTVA à compter de 2021 doit être l'occasion de mesurer l'impact de l'élargissement du périmètre de son assiette à certaines dépenses de fonctionnement.

La poursuite de la progression des transferts de l'État aux collectivités territoriales

Les prélèvements sur recettes ne représentent qu'une partie – moins de la moitié en montant – des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ces derniers incluent en particulier les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les subventions d'autres ministères, des contreparties de dégrèvements et des transferts de fiscalité.

Les transferts financiers de l'État à destination des collectivités territoriales se sont accrus de 2 Md€² en 2020 pour atteindre 114,4 Md€, poursuivant la hausse observée en 2018 (+ 5,8 Md€) et 2019 (+ 5,6 Md€).

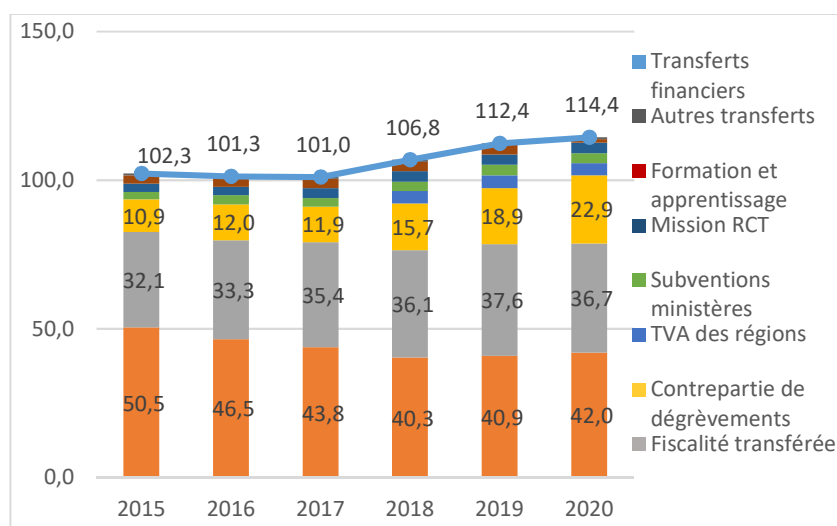
Si la progression des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales (+ 1,1 Md€) explique en partie cette tendance, celle-ci est avant tout la conséquence de la hausse des contreparties de

² Les données en rouge dans la présente note reposent sur des estimations provisoires, en l'attente de la communication des données définitives par la direction du budget.

dégrèvements consécutive à la suppression progressive de la taxe d'habitation sur la résidence principale pour 80 % des ménages, et à la substitution de l'État aux contribuables locaux concernés (+ 4 Md€ en 2020).

Hors effets de périmètre liés en particulier à la réforme de l'apprentissage (- 2 Md€), les autres transferts de l'État présentent des variations moins substantielles.

Graphique n° 3 : transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2015 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Une fragmentation des transferts financiers aux collectivités préjudiciable à la lisibilité d'ensemble de ces financements

Dans un récent rapport consacré au cadre organique et à la gouvernance des finances publiques³, la Cour soulignait la fragmentation marquée des finances publiques nationales, source de liens financiers croisés et croissants entre administrations publiques, préjudiciable à l'appréhension et au contrôle par les parlementaires et les citoyens des moyens alloués aux différentes politiques publiques.

³ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Ce constat s'applique en particulier aux prélèvements sur recettes, composés de contributions de natures diverses et qui ne se distinguent pas fondamentalement des crédits budgétaires tels que ceux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Comme le recommande ce rapport, à cadre constitutionnel constant, il serait souhaitable de regrouper l'ensemble des transferts financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission budgétaire conservant le nom de l'actuelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Sans attendre une éventuelle modification de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui permettrait de regrouper l'ensemble des transferts dans une nouvelle mission budgétaire, ainsi que le propose le rapport précité, la Cour recommande de supprimer les prélèvements sur recettes qui ne relèveraient pas d'une stricte application de l'article 6 de la LOLF, ou qui ne présenteraient pas un caractère global et automatique, et d'inscrire les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État.

RECOMMANDATIONS

Projet de recommandation n° 1 (*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.

Projet de recommandation n° 2 (*reformulée*): Dans l'attente d'une modification de la LOLF, supprimer les prélèvements sur recettes qui ne correspondraient pas à une application stricte des critères de l'article 6 de la LOLF, ou qui ne présenteraient pas un caractère global et automatique, en inscrivant les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État.

Sommaire

Introduction.....	13
1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
1.1 Des crédits en progression dès la loi de programmation initiale.....	15
1.2 Des dispositifs de soutien mis en place et ajustés par les lois de finances rectificatives	18
1.3 Une exécution de nouveau en hausse en 2020	21
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	23
2 POINTS D'ATTENTION PAR PSR	25
2.1 Une stabilisation de la dotation globale de fonctionnement à périmètre constant	25
2.2 Des dispositifs exceptionnels de soutien moins mobilisés qu'anticipés	26
2.3 Un FCTVA présentant toujours des écarts importants entre prévision et exécution dont l'automatisation est à nouveau reportée à 2021	28
2.4 Une démarche de performance qui ne correspond pas au périmètre des PSR	32
3 LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	37
3.1 La poursuite de la progression des transferts financiers de l'État aux collectivités en 2020	37
3.2 Les prélèvements sur recettes : un dispositif dérogatoire à reconsidérer	43
3.3 La nécessité d'une vision globale des modalités de financement des collectivités territoriales	45

Introduction

Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les prélèvements sur recettes (PSR) constituent une technique budgétaire particulière, qui consiste à présenter en loi de finances certaines opérations comme des moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, au nombre de 22 en début d'exercice, sont composés de contributions de natures et de montants et d'objectifs très divers.

Certains de ces prélèvements contribuent à abonder le fonctionnement courant des collectivités (27,5 Md€ en 2020), en particulier à travers la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant est stable depuis plusieurs exercices à périmètre constant (26,8 M€).

D'autres visent à favoriser l'investissement public local (7,4 Md€⁴). C'est notamment le cas du fonds de compensation pour la TVA (6,4 Md€), ainsi que des dotations pour l'équipement des établissements scolaires (990 M€).

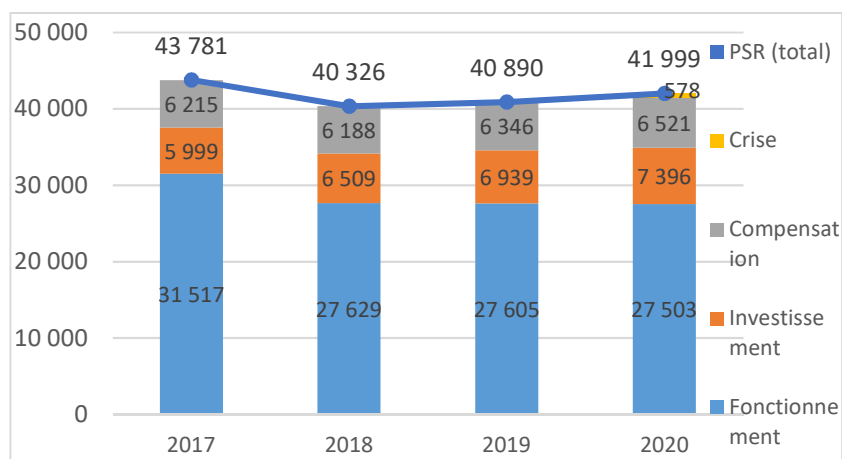
Enfin, plusieurs de ces PSR relèvent de compensations d'exonérations consenties par la loi ou de compensations de pertes de recettes à la suite de réformes fiscales (6,5 Md€), résultant de réformes de la fiscalité locale ou de dispositions spécifiques.

La survenue de la crise sanitaire et économique au premier trimestre 2020 a conduit à la création, en troisième loi de finances rectificative, de quatre PSR exceptionnels de soutien aux collectivités⁵, destinés à compenser partiellement leurs pertes de recettes. Ce « filet de sécurité » a occasionné 578 M€ de dépenses supplémentaires en 2020.

⁴ Ce montant est légèrement surévalué en raison de la comptabilisation dans le FCTVA de versements relatifs à des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Ces versements, faibles, n'ont pu être distingués de la part de FCTVA relative aux dépenses d'investissement.

⁵ Un PSR de soutien aux recettes fiscales et domaniales des collectivités du bloc communal (549 M€ consommés en 2020), un PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des régions d'outre-mer (27,2 M€), un PSR de soutien aux recettes fiscales particulières de la collectivité de Corse (dépense reportée sur 2021) et un PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des collectivités d'outre-mer (1,4 M€).

Graphique n° 4 : répartition des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (montants en M€)



Source : Cour des comptes

Les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales se sont élevés à 41 999 M€ en 2020, soit une progression de 1 109 M€ par rapport à l'exercice précédent.

Cet accroissement résulte principalement de la hausse des versements de FCTVA (+ 457 M€) sous l'effet de la croissance de l'investissement public local en fin de cycle électoral, et d'autre part des mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités liées au contexte sanitaire et économique (+ 578 M€).

1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.1 Des crédits en progression dès la loi de programmation initiale

Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales s'élevaient à 41 247 M€⁶ en loi de finances initiale pour 2020, soit une progression de 672 M€ par rapport à l'exercice précédent.

Cette hausse résulte avant tout de la progression tendancielle de certains prélèvements sur recettes, en particulier du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

**Tableau n° 1 : la budgétisation initiale des PSR à des destinations
des collectivités territoriales**

(en M€)	LFI 2019	Mesures de périmètre	Tendanciel	Mesures nouvelles	Variables d'ajustement	LFI 2020	Écart (M€)	Écart (%)
PSR CT	40 575	86	705	28	-148	41 247	672	1,7 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

1.1.1 Des mesures de périmètre qui se compensent partiellement

Plusieurs mesures de périmètre sont intervenues en 2020, conduisant à une diminution nette des PSR de 86 M€.

La recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion et à Mayotte a conduit à une réfaction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 98 M€, à laquelle s'est ajoutée une réfaction de 25 M€ du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion inscrit sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. La DGF a également fait l'objet d'une réfaction de 5 M€ afin d'abonder la dotation *biodiversité* inscrite sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

⁶ Les autorisations d'engagement (AE) étant égales aux crédits de paiement (CP).

À l'inverse, deux PSR ont été institués par la LFI 2020 au profit, d'une part, de la Polynésie française (91 M€) et d'autre part, des régions (123 M€). La dotation globale d'autonomie au bénéfice de la Polynésie française était jusque-là inscrite sur le programme budgétaire *Conditions de vie outre-mer*. Le second PSR, assure la neutralité financière de la réforme de l'apprentissage pour les régions, une fois pris en compte le versement d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

1.1.2 Une progression tendancielle du FCTVA et des compensations de fiscalité locale

L'évolution tendancielle des dépenses, évaluée à 705 M€, explique en grande partie la progression des PSR en LFI 2020. Elle concerne principalement deux prélèvements sur recettes.

Selon les hypothèses retenues, le FCTVA progresse de 351 M€ pour atteindre 6 Md€, du fait de la hausse de l'investissement local sur la période 2018-2020, qui correspond à la fin du cycle électoral communal. Cette anticipation dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances initiale est en réalité sous-évaluée, ainsi qu'il sera développé ci-après (cf. partie 2.3).

Les compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale progressent pour leur part de 359 M€ du fait du dynamisme de la fiscalité locale. Ce poste, prévu en augmentation de 123 M€ dans le PLF, a été abondé de 236 M€ par voie d'amendement lors de la discussion parlementaire⁷.

L'évolution tendancielle des autres PSR est globalement neutre (- 5 M€), les tendances haussières des uns compensant les tendances baissières des autres. En particulier, une hausse de 22 M€ du PSR au profit de la Corse, anticipée en raison de la hausse des produits de TICPE, a été compensée par la diminution attendue de 24 M€ de la compensation des pertes de bases de la contribution économique territoriale en raison de sa sous-exécution sur les derniers exercices.

⁷ Dont 226 M€ liés à l'exonération de taxe d'habitation des personnes fragiles exonérées en 2018 et 10 M€ pour la compensation des exonérations destinées aux petits commerces.

1.1.3 Une incidence limitée de la loi Engagement et proximité

Afin de financer les mesures contenues dans la loi *Engagement et proximité*⁸ au bénéfice des communes de moins de 1 000 habitants, la dotation *élu local* a été majorée de 28 M€ entre la LFI 2019 et la LFI 2020.

Créée en 1992, cette dotation vise à compenser les dépenses obligatoires des communes entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et adjoints.

1.1.4 Une minoration au titre de l'enveloppe normée

L'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 plafonne les concours de l'État aux collectivités territoriales. Le montant total des prélèvements sur recettes, à l'exclusion du FCTVA, et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne peut dépasser, à périmètre constant, un montant annuel déterminé, précisé à l'article précité.

Afin de respecter cette enveloppe normée, certains prélèvements sur recettes, appelés variables d'ajustement, font l'objet d'une minoration en loi de finances initiale pour compenser la hausse d'autres postes de l'enveloppe normée, qu'il s'agisse d'autres prélèvements sur recettes ou de crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Les modalités d'établissement de cette minoration sont complexes et peu documentées. Le *jaune* budgétaire consacré aux transferts de l'État aux collectivités territoriales présente longuement le dispositif mais n'apporte aucune explication sur le montant proposé en loi de finances, pas plus que le projet de loi de finances lui-même.

Le choix des variables d'ajustements, i.e. des prélèvements sur recettes sur lesquelles la minoration annuelle est appliquée, est déterminé par la loi de finances. La loi de finances pour 2020 (article 73) a ainsi étendu leur périmètre, qui inclut désormais le PSR de compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport.

Les variables ont été minorées à hauteur de 148 M€, répartis sur trois prélèvements sur recettes :

⁸ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

- 44 M€ sur la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (dite *dot carrée*), dont 24 M€ pour les départements et 20 M€ pour les régions ;

- 59 M€ sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), dont 10 M€ pour le bloc communal et 49 M€ pour les régions ;

- 45 M€ sur le PSR relatif au versement transport (bloc communal).

S'agissant de la répartition de ces modulations, comme en 2019, la minoration des variables d'ajustement est effectuée au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leurs bénéficiaires.

1.2 Des dispositifs de soutien mis en place et ajustés par les lois de finances rectificatives

La loi de finances pour 2020 prévoyait une exécution des PSR de l'État à destination des collectivités territoriales à hauteur de 41,25 Md€.

La crise sanitaire a rapidement conduit à la mise en place de plusieurs dispositifs de soutien aux collectivités territoriales, certains prenant la forme de nouveaux prélèvements sur recettes créés en troisième loi de finances rectificative⁹. Ces mécanismes reposent sur le principe d'une compensation partielle des pertes de recettes des bénéficiaires par rapport aux exercices antérieurs.

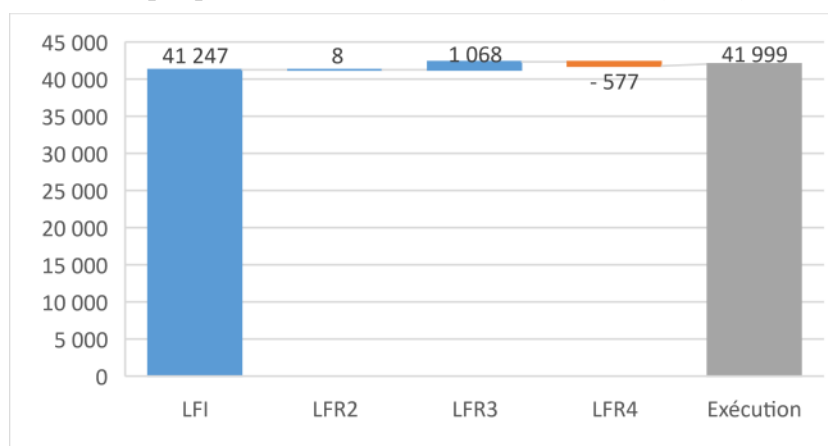
Par la suite, des perspectives financières plus favorables qu'anticipé ont permis de revoir à la baisse les crédits correspondants en quatrième loi de finances rectificative¹⁰.

En définitive, les montants relatifs à ces dispositifs exceptionnels de soutien restent modérés au regard de l'ensemble des PSR à destination des collectivités territoriales, de même qu'en comparaison des autres dispositifs exceptionnels mis en place par l'État en 2020.

⁹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

¹⁰ Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

Graphique n° 5 : de la LFI à l'exécution 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes

1.2.1 La crise sanitaire a conduit à la création de quatre PSR en troisième loi de finances rectificative

Les deux premières lois de finances rectificatives ont eu une incidence mineure sur les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités territoriales¹¹.

Les principaux dispositifs de soutien aux collectivités ont été introduits par la troisième loi de finances rectificatives du 30 juillet 2020 (LFR 3), conduisant à la création de quatre PSR spécifiques :

- un PSR de soutien aux recettes fiscales et domaniales des collectivités du bloc communal (article 21), pour un montant alors estimé à 993 M€ dont 425 M€ à destination d'Ile-de-France Mobilités ;
- un PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des régions d'outre-mer (article 22) pour un montant de 60 M€ ;
- un PSR de soutien aux recettes fiscales particulières de la collectivité de Corse (article 23), pour un montant de 8 M€ ;
- un PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des collectivités d'outre-mer (article 24), pour un montant de 7 M€.

¹¹ La dotation élu local a été majorée de 8 M€ en LFR 2.

Ces quatre dispositifs reposent sur un principe identique, à savoir la compensation des pertes observées sur certaines recettes en 2020 au regard de la moyenne de ces mêmes recettes sur la période 2017-2019.

La LFR 3 prévoyait le versement d'acomptes dès 2020 sur le fondement d'une estimation des pertes de recettes subies au cours de cet exercice, puis d'un ajustement en 2021.

Les crédits inscrits en loi de finances étaient cohérents avec les estimations alors disponibles, et notamment celles formulées en juillet 2020 dans le rapport dit Cazeneuve¹², élaboré dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre au président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, Jean-René Cazeneuve, sur l'impact de la crise sur les finances locales.

1.2.2 Des crédits revus à la baisse en quatrième loi de finances rectificative

L'évolution de la conjoncture économique au cours de l'année 2020 a conduit à revoir à la baisse les crédits du « filet de sécurité » budgétaire à destination des collectivités créé en LFR 3. Du fait d'une meilleure résilience des finances des collectivités qu'anticipé, son montant, initialement estimé à 1 081 M€, a ainsi été révisé à 671 M€.

Tableau n° 2 : ajustement des PSR de soutien aux collectivités

(en M€)	LFR3	LFR4	Écart
PSR de soutien aux recettes fiscales et domaniales du bloc communal	993	625	- 368
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des régions d'outre-mer	60	37	-24
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des COM	7	1	-6
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières de la collectivité de Corse	8	8	0
Total	1 068	671	-397

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Les résultats d'exécution tendent à confirmer la légitimité de ces ajustements et écartent l'hypothèse d'une sous-budgétisation, ces crédits n'ayant pas été consommés dans leur totalité en 2020.

¹² Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du Covid 19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020.

Par ailleurs, indépendamment des dispositifs liés à la crise sanitaire, la quatrième loi de finances rectificative (LFR 4) a donné lieu à une minoration de 179 M€ du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale. Les résultats d'exécution (2 497 M€) sont très proches des montants de la LFR 4 (2 490 M€), ce qui témoigne d'une optimisation opportune de la prévision.

1.2.3 Une exécution supérieure aux prévisions en raison de la progression du FCTVA

L'exécution des PSR à destination des collectivités territoriales atteint 41 999 M€ en 2020, soit 253 M€ de plus que les prévisions établies en quatrième loi de finances rectificative. Ainsi que l'indique la direction du budget, ce niveau d'exécution est le fruit de deux dynamiques contraires.

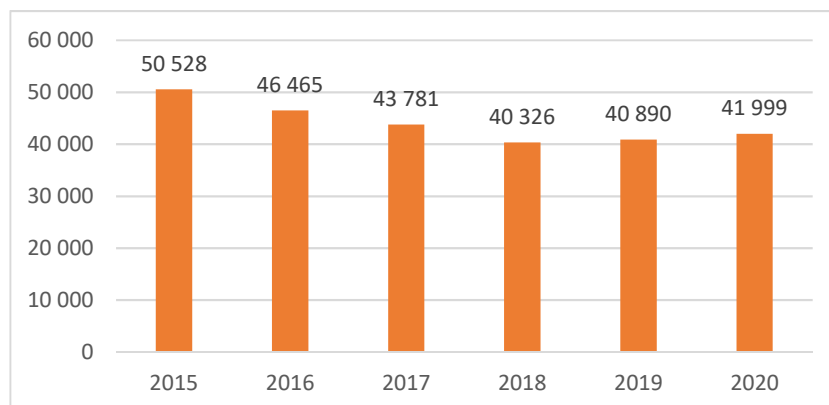
Le dynamisme des dépenses d'investissement des collectivités a conduit à une sur-exécution du FCTVA de 405 M€, ce qui avait déjà été le cas en 2019 avec une sur-exécution de 300 M€. Ce point, déjà soulevé par la Cour, fait l'objet d'un développement spécifique dans la deuxième partie de la présente note.

À l'inverse, malgré une diminution des prévisions en quatrième loi de finances rectificative, les dispositifs exceptionnels de soutien aux collectivités ont donné lieu à des dépenses moindres qu'anticipé, soit 549 M€ pour le bloc communal, 27,2 M€ pour les régions d'outre-mer et 1,4 M€ pour Saint-Pierre-et-Miquelon, l'exécution du PSR de soutien à la collectivité de Corse ayant été reportée sur l'exercice 2021 du fait de « difficultés de traitement ». Hormis ce dernier cas, les sous-exécutions sont directement liées à l'amélioration progressive des prévisions de recettes fiscales et domaniales des collectivités.

Trois PSR « historiques » de compensation ont également donné lieu à des sous-consommations : la *dot carrée* à hauteur de 26 M€, le PSR au profit de la Corse de 11 M€ et le PSR de compensations de pertes de bases de CET et de redevance des mines de 31 M€.

1.3 Une exécution de nouveau en hausse en 2020

Dans la continuité de 2019, les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ont de nouveau progressé pour atteindre 41 999 M€ en 2020, soit 1 109 M€ de plus que l'exercice précédent.

Graphique n° 6 : exécution 2015-2020 (AE=CP, en M€)

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Jusqu'en 2018, les PSR destinés aux collectivités territoriales avaient connu une baisse substantielle en raison de la diminution de DGF entre 2014 et 2017 dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques, puis, en 2018, du fait du remplacement de la DGF des régions par le transfert d'une part de TVA, dépense ne relevant pas du périmètre des PSR¹³.

En 2019, les PSR avaient augmenté de 564 M€, principalement en raison du dynamisme de l'investissement local¹⁴.

Cette tendance s'est poursuivie en 2020 avec des dépenses de FCTVA à hauteur de 6 406 M€ (+ 457 M€). L'exécution du FCTVA a été principalement déterminée par l'assiette des dépenses éligibles de l'année 2019 (environ 67 % du FCTVA) qui ont été tout particulièrement dynamiques (+ 11,8 % selon la direction du trésor). Les dépenses liées aux investissements de l'année 2020 sont restées dynamiques jusqu'en avril, limitant l'effet de baisse lié d'une part au cycle électoral, d'autre part à la crise sanitaire et économique.

Dans le même temps, les PSR exceptionnels mise en place au titre du soutien aux collectivités face à la crise ont conduit à un surplus de dépenses de 668 M€, dont 425 M€ à destination d'Île-de-France Mobilités.

Le PSR de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale progresse de 137 M€ entre 2019 et 2020, sous l'effet, d'une part, de la

¹³ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2018 relatives aux PSR au profit des collectivités territoriales*. Disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2019 relatives aux PSR au profit des collectivités territoriales*. Disponible sur www.ccomptes.fr.

hausse de la compensation de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste (106 M€) et d'autre part, de la croissance de la compensation de CFE pour les entreprises réalisant moins de 5 000 € de chiffres d'affaires (17 M€). Pour rappel, ces dépenses correspondent aux prévisions telles qu'ajustées en quatrième loi de finances rectificative.

Les principales autres variations résultent des effets de périmètre précédemment mentionnés. La diminution de 104 M€ de la DGF, principalement du fait de la recentralisation du RSA à La Réunion et à Mayotte, est en partie compensée par la création de deux PSR au profit de la Polynésie française (91 M€) et des régions (123 M€) dans le cadre de la réforme de l'apprentissage.

Enfin, la dotation *élu local* a, pour sa part, connu une augmentation (+ 36 M€) en conséquence de la loi *Engagement et proximité* et de la possibilité donnée aux collectivités de revaloriser les indemnités des élus communaux. Une seconde part de la dotation a été créée et le montant de cette dotation avait été porté à 93 M€ en LFI 2020 (contre 65 M€ en LFI 2019). La LFR 2 avait à nouveau majoré cette dotation de 8 M€, pour étendre le bénéfice de la seconde part de la dotation.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

À l'exception du FCTVA, les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales sont intégrés à l'enveloppe normée des concours financiers fixée à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Cette disposition encadre strictement l'évolution globale de ces concours, constitués des prélèvements sur recettes hors FCTVA et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Si elle ne fait plus directement référence à l'article 16 de la loi de programmation, la loi de finances applique toujours à certains prélèvements sur recettes, appelés variables d'ajustement, une minoration destinée à compenser la hausse d'autres postes de l'enveloppe normée, qu'il s'agisse d'autres prélèvements sur recettes ou de crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (cf. partie 1.1.4 ci-avant pour la mise en œuvre de ces variables d'ajustement en 2020).

Au sein de cette enveloppe, certains PSR sont eux-mêmes répartis au sein d'une enveloppe fermée, fixée chaque année par la loi de finances, à l'instar de la DGF ou de la dotation *élu local*. Les évolutions de certaines composantes de ces PSR sont ainsi financées par minoration à due concurrence d'autres composantes de ces prélèvements (par exemple via

l'écèlement de la DGF). Ces PSR ne présentent donc pas de risques de soutenabilité par rapport aux montants fixés en loi de finances.

Si les mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités ne portaient que sur l'exercice 2020, un amendement au cours du débat parlementaire a conduit à reconduire le filet de sécurité destiné aux communes et à leurs groupements dans la loi de finances initiale pour 2021.

L'incidence financière de cette mesure est délicate à évaluer et dépendra de l'évolution de la situation sanitaire et économique au cours de l'année. Alors qu'un rebond est attendu en 2021 pour la plupart des recettes concernées par le dispositif, l'ampleur de sa mobilisation dépendra avant tout de la dynamique des produits de CVAE.

Il est également à noter que le budget 2021 donne lieu à une mesure de périmètre significative avec la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale. La loi de finances initiale pour 2021 prévoit ainsi 540 M€ de dépenses au titre des compensations relatives à la fiscalité locale, alors que celles-ci se sont élevées à 2 497 M€ en 2020. L'écart est intégré aux transferts de fiscalité (hors PSR) destinés à compenser la suppression de la taxe d'habitation.

Hors mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire ou mesures de périmètre, la dynamique d'évolution des PSR en 2021 sera conditionnée par celle du FCTVA. Alors que 6 406 M€ ont été dépensés en 2020, la loi de finances initiale pour 2021 anticipe une consommation de 6546 M€ en 2021. Cet écart de 140 M€, qui tient compte du caractère cyclique des dépenses d'investissement public local, est très inférieur à l'évolution annuelle constatée en 2018 (+ 510 M€), 2019 (+ 430 M€) et 2020 (+ 457 M€).

2 POINTS D'ATTENTION PAR PSR

2.1 Une stabilisation de la dotation globale de fonctionnement à périmètre constant

Principal prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales, la DGF est restée stable à périmètre constant en 2020. Elle représentait 26 843 M€ de dépenses, soit 104 M€ de moins qu'en 2019, dont une réfaction de 98 M€ liée à la recentralisation du RSA à La Réunion et à Mayotte et une réfaction complémentaire de 5 M€ afin d'abonder la dotation biodiversité inscrite sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Au sein de cette enveloppe, les dotations de péréquation ont de nouveau progressé. S'agissant de la péréquation communale, la hausse s'est élevée à 180 M€ comme en 2019, après + 200 M€ en 2018. Elle a été répartie à égalité entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). S'agissant de la dotation d'intercommunalité, le rythme annuel de progression fixé en loi de finances pour 2019 a été poursuivi en 2020 (+ 30 M€). De même, les dotations de péréquation départementale ont progressé de 10 M€.

Par ailleurs, l'année 2020 a été marquée par une réforme des modalités de répartition de la péréquation verticale destinée aux communes des départements d'outre-mer, prévue par la loi de finances pour 2020. Cette réforme a augmenté la quote-part prélevée sur les dotations de péréquation communales et a ainsi conduit à une nette hausse des montants répartis (279 M€, soit + 8 % par rapport à 2019). A également été créée, au sein de la DACOM, une dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer (DPOM), d'un montant de 28 M€.

La loi de finances initiale pour 2020 a également mis en place un nouveau régime dérogatoire de calcul de la DGF allouée aux communes nouvelles, pour les communes créées après les élections municipales, plus simple et plus lisible. La LFI a également facilité la possibilité d'une répartition dérogatoire de la DGF des communes au sein d'un EPCI en fonction d'un accord local.

D'autre part, depuis 2018, les collectivités locales disposent 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 territoriales¹⁵).

La loi de finances pour 2021 prévoit une nouvelle stabilisation de la DGF à périmètre constant. Le principal enjeu à venir concernant cette dotation porte moins sur son enveloppe globale que sur les modalités de sa répartition entre collectivités. La réforme de la fiscalité locale et celle des impôts de production ont en effet rendu nécessaire de procéder à une modification du périmètre des « indicateurs financiers » tels que le potentiel fiscal ou le potentiel financier, utilisés pour répartir les dotations et les fonds de péréquation. Dans l'attente de la fixation de nouveaux paramètres pertinents, la LFI 2021 a institué une « fraction de correction » appliquée de manière progressive jusqu'en 2028, destinée à éviter que ce changement de périmètre n'ait des impacts déstabilisateurs sur le niveau des dotations perçu par les collectivités.

2.2 Des dispositifs exceptionnels de soutien moins mobilisés qu'anticipés

La crise sanitaire a conduit l'État à mettre en place plusieurs dispositifs de soutien aux collectivités territoriales, quatre d'entre eux prenant la forme de nouveaux prélèvements sur recettes créés aux articles 21 à 24 de la troisième loi de finances rectificatives du 30 juillet 2020.

Tableau n° 3 : PSR exceptionnels de soutien aux recettes des collectivités

(En M€)	LFR3	LFR4	Exécution
PSR de soutien aux recettes fiscales et domaniales du bloc communal	993	625	549
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des régions d'outre-mer	60	36,5	27,2
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des COM	7	1,4	1,4
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières de la collectivité de Corse	8	7,7	0
Total	1068	671	578

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

¹⁵ 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 ».

Ces quatre dispositifs reposent sur un principe de « filet de sécurité », la dotation octroyée étant égale à la différence entre les pertes observées sur certaines recettes en 2020 et la moyenne de ces mêmes recettes sur la période 2017-2019.

Ce mécanisme nécessitant de connaître les comptes définitifs de collectivités, la LFR 3 prévoyait le versement d'acomptes dès le second semestre 2020, sur la base d'une estimation des pertes de recettes subies au cours de cet exercice, avant un ajustement en 2021 une fois les comptes 2020 arrêtés.

Les montants exécutés, 578 M€ en 2020, s'avèrent sensiblement inférieurs aux prévisions de la LFR 3 (1 068 M€), en raison d'une situation des finances locales plus favorables qu'anticipé à l'été 2020. L'établissement des compensations définitives, sur la base des comptes 2020, bien qu'évalué à 380 M€ en LFI 2021, ne devrait donc pas faire peser de risque budgétaire significatif à l'État¹⁶.

Les incertitudes relatives à la situation sanitaire pourraient toutefois conduire à de nouvelles mesures, comme cela a été le cas en 2020 avec la création de ces prélèvements sur recettes exceptionnels.

Alors que le projet de loi de finances pour 2021 ne prévoyait pas leur renouvellement, un amendement a prolongé le dispositif de filet de sécurité du bloc communal sur les seules recettes fiscales¹⁷. Le montant prévisionnel reste modéré, avec une avance estimée à 80 M€ en 2021 et à 80 M€ en 2022. La principale perte de recette attendue porte en effet sur la CVAE et devrait être compensée par le rebond des autres recettes fiscales.

¹⁶ La LFI pour 2021 prévoit 380 M€ à ce titre, dans le cadre d'un PSR de compensation des pertes de recettes du bloc communal qui inclut également la prolongation du filet de sécurité du bloc communal sur les seules recettes fiscales (80 M€) et la compensation des DMTO des communes de moins de 5 000 habitants (50 M€).

¹⁷ Article 74 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

2.3 Un FCTVA présentant toujours des écarts importants entre prévision et exécution dont l'automatisation est à nouveau reportée à 2021

2.3.1 Une exécution sensiblement supérieure aux prévisions malgré plusieurs lois de finances rectificatives

Les dépenses de FCTVA se sont élevées à 6 406 M€ en 2020, soit un écart de 406 M€ par rapport aux prévisions, qui fait suite à l'écart de 300 M€ observé en 2019.

Tableau n° 4 : écart entre la prévision en LFI et l'exécution du FCTVA (2015-2019)

(en M€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Exécution	5 615	5 216	5 009	5 519	5 949	6 406
Prévision en LFI	5 961	6 047	5 524	5 612	5 649	6 000
Écart	-346	-831	-515	-93	300	406

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Comme l'année précédente, cet écart de prévision peut s'expliquer par la complexité de la détermination du montant prévisionnel du FCTVA en loi de finances initiale, 80 % de l'assiette n'étant pas connu au moment de la prévision. En effet, le montant prévisionnel 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 (environ 22 % de l'assiette), des dépenses N-1 des collectivités bénéficiant du régime de versement anticipé (environ 62 % de l'assiette) et des dépenses N des collectivités bénéficiant du FCTVA l'année même de la dépense (environ 16 % de l'assiette).

Ainsi, pour établir en 2019 la prévision du montant de FCTVA à inscrire en loi de finances pour l'année 2020 :

- seules les dépenses 2018 sont connues, soit environ 21 % de l'assiette du FCTVA ;
- les dépenses 2019, qui correspondent aux dépenses réalisées sur l'ensemble de l'année, ne sont pas connues dans leur intégralité ; des hypothèses d'évolution doivent donc être prises ;
- les dépenses 2020 qui correspondent aux dépenses de l'année suivant celle de la prévision ne peuvent qu'être estimées sur la base

d'hypothèses d'évolution tenant en particulier à l'évolution de la conjoncture aussi bien qu'au stade du cycle électoral local.

La prévision est également rendue complexe par les aléas de gestion. Ainsi, 55 % du FCTVA est versé de septembre à décembre et 40 % dans les dernières semaines. La liquidation manuelle est contrainte par l'organisation des préfectures et la date de clôture de l'exécution. Selon la direction du budget, la réforme de l'automatisation de la gestion du FCTVA prévue à compter du 1^{er} janvier 2021 (voir ci-après) a pu conduire les préfectures à liquider les stocks de FCTVA davantage que les années précédentes.

Ces contraintes peuvent expliquer l'écart observé entre les dépenses effectives de FCTVA et la prévision effectuée en loi de finances initiale.

Cependant, en raison du contexte sanitaire, l'exercice 2020 a donné lieu au vote de quatre lois de finances rectificatives, promulguées respectivement le 23 mars, le 25 avril, le 30 juillet et le 30 novembre 2020.

Les dépenses de FCTVA pour 2019, qui se sont élevées à 5 949 M€, étaient donc connues lors du vote de ces derniers textes, de même que les dépenses d'investissement local 2019, en hausse de 12,3 % par rapport à 2018.

La direction du budget précise que si le taux de consommation des crédits au 15 novembre 2020 (80 % de la prévision en loi de finances initiale) était supérieur à 2019 (74 %), les données relatives aux dépenses ouvrant droit à des versements en 2020 en application du régime N-1 (dépenses d'investissement 2019), une fois connues et analysées à l'été, sont venues conforter la prévision retenue dans le cadre de la LFI, à savoir une exécution du FCTVA à hauteur de 6 Md€. Pourtant, au regard de la hausse des dépenses d'investissement local en 2019, il était peu probable d'obtenir un montant comparable, en 2020, à l'exécution 2019, sauf à prévoir un effondrement de l'investissement suffisamment conséquent pour compenser les hausses de 2018 et 2019.

Dans ces conditions, en dépit des incertitudes relatives à la fin d'exercice, la sous-budgétisation des dépenses de FCTVA aurait pu être anticipée et conduire à un ajustement des prévisions en troisième ou quatrième loi de finances rectificative.

2.3.2 Une automatisation reportée à 2021 et mise en œuvre de manière progressive

Dans son référé du 11 juin 2015 sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales¹⁸, 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 une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019.

Les travaux de la mission ont cependant relevé des difficultés qui ont motivé un premier report de l'automatisation d'un an, autorisé par l'article 258 de la loi de finances pour 2019. Toutes les questions relatives à la neutralité budgétaire de l'automatisation n'ayant pas été résolues, le projet a été à nouveau reporté d'un an par l'article 249 de la loi de finances pour 2020, avec une mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2021.

L'article 251 de la loi de finances pour 2021 prévoit une application progressive de la réforme, débutant par l'automatisation, en 2021, pour les seuls bénéficiaires du versement du FCTVA l'année de réalisation de la dépense, puis étendue en 2022 et 2023 respectivement aux bénéficiaires en régime de versement N-1 et N-2. Cette réforme n'inclut donc pas, à ce stade, une révision des régimes de versements du FCTVA.

L'approche retenue dans le cadre de l'automatisation du FCTVA, établie sur la base des plans de comptes appliqués par les collectivités locales, modifie l'actuel dispositif de liquidation du FCTVA : l'éligibilité

¹⁸ *Les concours financiers de l'État aux collectivités locales - l'exécution des prélèvements sur les recettes de l'État et la gestion du FCTVA*. Cour des comptes, référé du 11 juin 2015. Disponible sur www.ccomptes.fr.

au FCTVA d'une dépense sera ainsi basée sur son imputation comptable et non sur une analyse juridique préalable fondée sur les textes applicables.

Certaines situations particulières nécessiteront de maintenir une gestion non automatisée, sur la base de l'actuel dispositif de déclaration au FCTVA (« gestion manuelle »), afin de permettre aux collectivités locales de continuer à bénéficier du FCTVA. C'est notamment le cas de dépenses actuellement éligibles et qui ne peuvent être inscrites sur un compte de l'assiette automatisée.

Selon la direction du budget, cette réforme n'a pas vocation à produire des économies compte tenu de l'élargissement de l'assiette automatisée et d'un versement automatique limitant les cas de non recours ou les erreurs des collectivités. Elle estime le surcoût lors de la montée en charge à environ 240 M€, surcoût néanmoins lissé avec la mise en œuvre progressive de l'automatisation.

En tout état de cause, le déploiement de l'automatisation devra être concomitant à un effort de fiabilisation de l'imputation comptable des dépenses payées sur les comptes concernés éligibles au FCTVA. Dans son référé de 2009 relatif aux concours financiers de l'État aux collectivités locales, la Cour avait déjà recommandé de « contrôler systématiquement l'éligibilité des dépenses déclarées au titre du FCTVA ».

Dans sa note d'exécution budgétaire de 2019, la Cour recommandait de 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 direction du budget soutient cette recommandation. Elle souligne que la LFI 2020 a élargi le FCTVA aux dépenses de fonctionnement d'entretien des réseaux qui devraient monter en charge jusqu'en 2022 compte tenu des régimes de versement. De plus en 2020, la LFR 3 a élargi l'assiette du FCTVA aux dépenses de fonctionnement des services informatiques en nuage (cloud) avec un taux spécifique de 5,6 % à compter du 1^{er} janvier 2021. Ainsi, la totalité de ces dépenses seront incluses dans le dispositif à compter de l'année 2023.

Pour sa part, la DGCL précise que dans le cadre la période transitoire de mise en œuvre, l'automatisation ne pourra qu'apporter des réponses partielles, probablement marquées par la typologie des bénéficiaires entrés dans le champ de la réforme. Néanmoins, elle permettra à terme de renforcer la prévision, la gestion ainsi que l'anticipation de l'exécution budgétaire du FCTVA. En effet, contrairement au dispositif actuel qui ne permet pas de connaître la répartition des attributions selon les dépenses imputées dans les comptes par nature des collectivités locales,

l'automatisation s'appuie sur ces comptes, qui depuis 2017 retracent de manière spécifique les recettes de FCTVA perçues au titre des dépenses de fonctionnement éligibles. L'automatisation du FCTVA permettra de connaître la répartition des attributions en fonction des montants imputés sur les comptes de dépenses, notamment de fonctionnement, éligibles au FCTVA, dès lors que l'ensemble des bénéficiaires seront entrés dans le champ de la réforme.

La Cour reconduit donc cette recommandation, qui a vocation à être mise en œuvre de manière progressive à mesure que le périmètre de l'automatisation sera étendu.

Projet de recommandation n° 1. 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.

2.4 Une démarche de performance qui ne correspond pas au périmètre des PSR

Les objectifs et indicateurs de performance associés aux prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales sont décrits en annexe du projet annuel de performance relatif à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*¹⁹. Ils n'ont pas été modifiés en 2020.

Alors qu'une partie d'entre eux portent sur la DGF, d'autres objectifs et indicateurs – relatifs à la péréquation horizontale ou au coefficient d'intégration fiscale – dépassent le cadre des prélèvements sur recettes. *A contrario*, les PSR autres que la DGF, et en particulier le FCTVA, ne sont associés à aucun indicateur dans les projets et rapports annuels de performance.

2.4.1 Des objectifs de performance associés à la DGF

Le premier objectif associé aux PSR à destination des collectivités vise à « garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des

¹⁹ La loi organique relative aux lois de finances ne prévoit pas l'obligation de fixer aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales des objectifs et des indicateurs dans des conditions identiques à celles qui s'appliquent aux crédits budgétaires. Ils ne font donc pas l'objet d'un projet annuel de performance dédié.

collectivités locales ». Deux indicateurs ont été retenus : d'une part, le nombre, le montant moyen et le volume des rectifications opérées en cours d'année sur la DGF et le FSRIF et, d'autre part, les dates de communication de la DGF.

Concernant le premier indicateur, le principal axe de progrès concernait le second sous-indicateur, le montant moyen des rectifications. En 2019, celui-ci atteignait 396 000 €, soit plus de dix fois l'objectif visé (moins de 30 000 €).

La DGCL souligne que cet indicateur peut parfois être « pollué » par des phénomènes marginaux ayant un impact sur le résultat final : ainsi, la non communication à la DGCL d'une seule donnée peut avoir un impact sur les dotations et fonds perçus par l'ensemble des communes d'un EPCI. De même, une rectification prise en application d'une décision de justice peut avoir pour effet de dégrader le résultat d'une année donnée alors même que le fait générateur se situe plusieurs années auparavant.

Le second indicateur visait à communiquer les dotations (part forfaitaire et péréquation de la DGF) avant le 31 mars 2020. Cet objectif n'a pas été atteint, ces dernières ayant été mises en ligne le 6 avril. Cependant, le contexte de crise sanitaire a conduit à décaler les dates limites de vote des budgets locaux, limitant de fait la pertinence de cet indicateur en 2020.

Le second objectif assigné aux PSR vise à « assurer la péréquation des ressources entre collectivités ». Les indicateurs afférents portent sur les volumes financiers consacrés à la péréquation verticale, d'une part, et horizontale, d'autre part.

Le premier indicateur, qui concerne la péréquation verticale, porte donc à nouveau sur la DGF. 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 ne fait ainsi que constater mécaniquement les choix de la représentation nationale : si cette mesure peut être utile pour orienter le débat public, il ne s'agit donc pas d'un indicateur de performance, dans la mesure où le niveau atteint ne résulte pas d'une performance plus ou moins élevée des services de l'État, mais des montants arrêtés en loi de finances.

En 2019, les résultats pour chacune de ces composantes - 34,09 % pour les communes et de 17,47 % pour les départements - correspondaient aux cibles.

2.4.2 Des indicateurs qui dépassent le cadre des PSR et ne correspondent pas à une mesure de performance

Le second indicateur du deuxième objectif de performance associé aux PSR porte sur la péréquation horizontale pour les communes, les départements et les régions.

S'il peut apparaître utile de regrouper les indicateurs de péréquation, les différents dispositifs de péréquation horizontale ne relèvent pas des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et ne peuvent donc en mesurer la performance.

De même que pour la péréquation verticale, ces indicateurs sont normalisés, les montants de péréquation étant rapportés à des montants caractéristiques des recettes des collectivités concernées. Ainsi, le premier sous-indicateur rapporte le montant de péréquation communale à la somme des potentiels financiers des communes. Le deuxième sous-indicateur correspond au rapport entre le montant de péréquation horizontale des départements et la somme de leurs potentiels financiers. 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.

Les valeurs de ces sous-indicateurs attestent d'un taux de péréquation horizontale faible et peu significatif. Il s'établissait en 2019 à 1,81 % pour les communes, 1,85 % pour les départements et 2,37 % pour les régions.

Outre le fait que ces indicateurs ne concernent pas des prélèvements sur recettes, ils ne mesurent pas non plus une performance des services puisque leurs valeurs reflètent les montants des fonds de péréquation tels qu'établis en loi de finances.

Du reste, 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 locales, 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.

Dans cette perspective, ainsi que le soulignent la DGCL et la direction du budget, un nouvel indicateur a été créé en 2021. Il vise à identifier la part des communes dont le potentiel financier est significativement rehaussé grâce à l'intervention de la péréquation verticale. Cet indicateur vise à mesurer plus concrètement l'effet de la péréquation sur les ressources des communes les plus fragiles, en évaluant la part de communes dont le potentiel financier par habitant cesse d'être inférieur à 75 % de la moyenne de la strate après intervention de la péréquation verticale.

Enfin, le troisième objectif assigné aux PSR au profit des collectivités territoriales vise à « consolider le développement de l'intercommunalité ». Il s'agit de « veiller à ce que les groupements à fiscalité propre soient effectivement des acteurs centraux du développement local ».

L'indicateur retenu pour mesurer l'atteinte de cet objectif est le niveau du coefficient d'intégration fiscal pour les communautés d'agglomération, d'une part, pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, d'autre part, et pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, enfin. Les ratios ciblés en 2019 sont globalement atteints et même dépassés s'agissant des deux premières catégories d'EPCI. Cet indicateur a été étendu au CIF des métropoles dans le PAP 2021.

À nouveau, cet indicateur, qui présente une utilité certaine pour le débat public mais ne porte pas sur les prélèvements sur recette, traduit la difficulté à élaborer des indicateurs de performance spécifiques alors que les PSR ne relèvent pas toujours de dépenses pilotables et qu'ils s'inscrivent dans un cadre plus général de relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

2.4.3 Une absence d'indicateurs pour les PSR autres que la DGF

La dotation globale de fonctionnement est le seul prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales à faire l'objet d'un objectif de performance.

Les autres prélèvements ne sont pas suivis dans ce cadre. C'est en particulier le cas du FCTVA, qui représente pourtant 6 406 M€ de dépenses en 2020, soit 15 % des prélèvements sur recettes.

Si des ajustements des objectifs et indicateurs de performance ont été effectués dans le projet annuel de performance 2021, celui-ci ne comporte toujours pas d'objectif pour les PSR autres que la DGF.

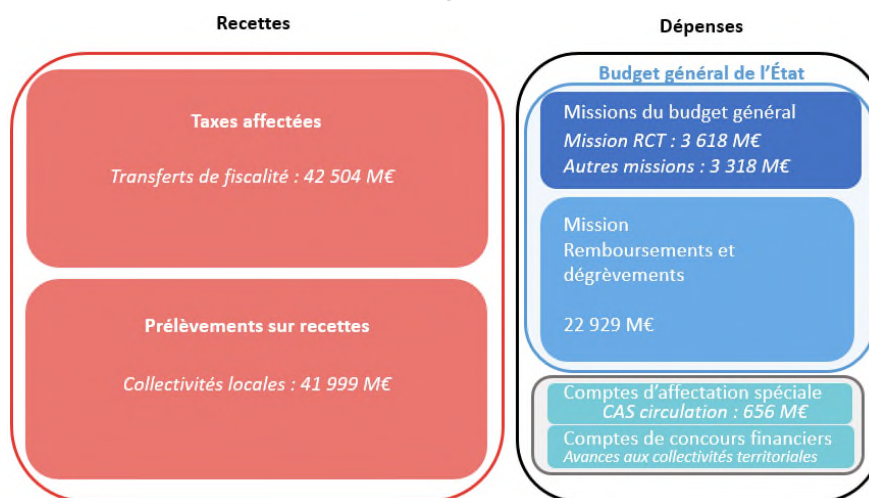
3 LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

3.1 La poursuite de la progression des transferts financiers de l'État aux collectivités en 2020

3.1.1 Les PSR ne constituent qu'une partie des transferts de l'État aux collectivités territoriales

Les prélèvements sur recettes ne représentent qu'une partie des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriale, lesquels regroupent une grande diversité de dispositifs de financement.

**Graphique n° 7 : Transferts de l'État aux collectivités territoriales -
cadre budgétaire**



Source : Cour des comptes

D'un point de vue budgétaire, ces transferts relèvent conjointement de prélèvements sur recettes, de crédits de missions budgétaires dont la mission *Relations avec les collectivités locales*, des crédits de comptes spéciaux et de transferts de fiscalité.

Ces dispositifs font l'objet d'une annexe spécifique aux projets de loi de finances, intitulée *Transferts de l'État aux collectivités territoriales*, qui inclut également une présentation des dispositifs de péréquation horizontale et une annexe dédiée au compte d'avances aux collectivités territoriales.

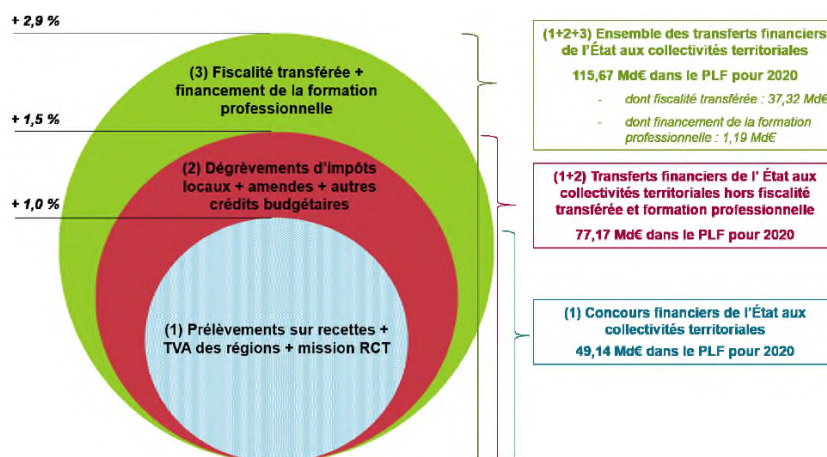
Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui représentaient **114,4 Md€** en 2020, se composent de trois ensembles.

Les concours financiers directs de l'État aux collectivités (43 % des transferts financiers en 2020), au sein desquels se trouvent les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, rassemblent la totalité des contributions financières spécifiquement destinées aux collectivités et leurs groupements. Ils abondent leurs budgets de façon globale et sont libres d'emploi. Les PSR représentent 85 % 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.

À ces concours financiers directs, il convient d'ajouter les subventions des ministères autres que celles 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 (**77,5 Md€**). Les dégrèvements représentent désormais près de 20 % des transferts financiers et sont appelés à devenir de plus en plus significatifs suite à la réforme de la taxe d'habitation mise en œuvre à compter de 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 (36,7 Md€) et le financement budgétaire de la formation professionnelle et de l'apprentissage (1,2 Md€).

Schéma n° 1 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (AE, PLF 2020)



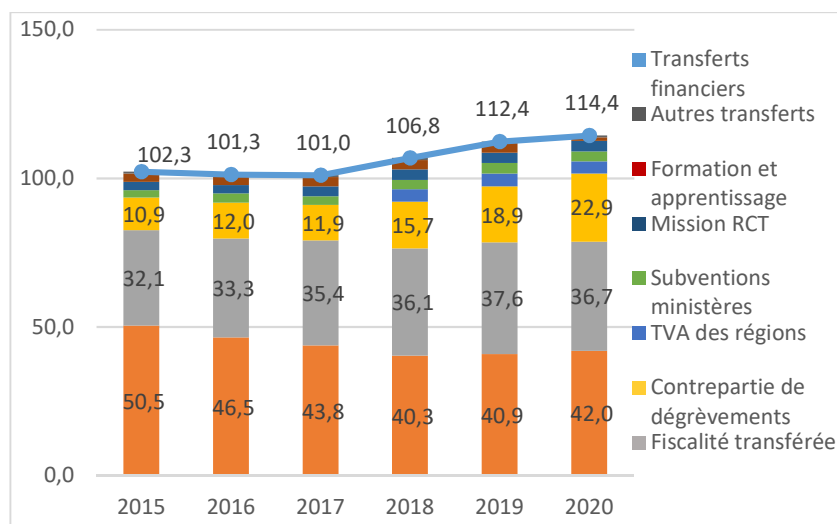
Source : Direction du budget²⁰

3.1.2 Des transferts financiers de nouveau en hausse en 2020

Pris dans leur globalité, les transferts financiers de l'État à destination des collectivités territoriales se sont accrus de **2 Md€** en 2020 pour atteindre **114,4 Md€**, poursuivant la hausse observée en 2018 (+ 5,8 Md€) et 2019 (+ 5,6 Md€).

²⁰ Transferts financiers aux collectivités territoriales, annexe au projet de loi de finances pour 2020.

Graphique n° 8 : transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2015 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Plusieurs facteurs cumulatifs expliquent cette progression, le principal concernant les contreparties des dégrèvements liés à la suppression de la taxe d'habitation.

Une progression des concours financiers en partie due aux mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire

Le montant des concours financiers à destination des collectivités, qui regroupent les prélèvements sur recettes, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et la TVA des régions, progresse de 1,04 Md€ pour s'établir à 49,63 Md€.

Les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales ont en effet connu une forte progression en 2020 (+ 1,1 Md€, cf. partie 1.4). Celle-ci résulte principalement de la hausse des dépenses de FCTVA en fin de cycle électoral (+ 457 M€) ainsi que des PSR exceptionnels mis en place au titre du soutien aux collectivités face à la crise. Ces derniers ont conduit à un surplus de dépenses de 668 M€, dont 425 M€ à destination d'Ile-de-France Mobilités.

La hausse des concours concerne également la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, dont les dépenses se sont élevées à 4,41 Md€ en AE et 3,62 Md€ en CP, soit respectivement 565 M€ et 178 M€ de plus qu'en 2019. Ainsi que développé dans la note d'exécution budgétaire relative à cette mission, ces hausses sont principalement la

conséquence de la création de la DSIL exceptionnelle dans le cadre du plan de relance (+ 578 M€ AE sur 2020) et d'un concours exceptionnel pour l'achat de masques dont l'exécution s'élève à 134 M€ AE et 129 M€ en CP en 2020.

Les mesures exceptionnelles de soutien de l'État aux collectivités dans le cadre de la crise ont ainsi concerné les prélèvements sur recettes, la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, mais également le compte d'avances aux collectivités territoriales²¹ (cf. note d'exécution budgétaire correspondante).

Il est à noter que la progression des concours financiers en 2020 échappe à l'enveloppe normée prévue à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (cf. partie 1.1.4). D'une part, cette norme exclut le FCTVA, d'autre part, les mesures de soutien exceptionnelles ont été neutralisées dans le calcul de l'enveloppe normée du budget 2021²².

Outre les mesures de relance et de préservation des recettes des collectivités, la crise de la Covid-19 et les confinements associés ont fait chuter la consommation et donc le produit de TVA revenant aux régions, sous le niveau garanti de 4 025 M€²³. Pour la première fois, un versement complémentaire de 17,9 M€ a été réalisé en janvier 2021 pour compenser les pertes de recettes de 2020.

Hors concours financiers, des transferts en augmentation sous l'effet de la réforme de la taxe d'habitation

Le principal facteur d'augmentation des transferts financiers aux collectivités en 2020 est la hausse des contreparties de dégrèvements consécutive à la suppression progressive de la taxe d'habitation.

Entre 2018 et 2020, l'État s'est progressivement substitué aux contribuables éligibles – soit 80 % des foyers fiscaux - pour le paiement de

²¹ La troisième loi de finances rectificative a permis aux départements éligibles de bénéficier d'avances sur leurs recettes de DMTO. La quatrième loi de finances rectificative a également créé un dispositif d'avances remboursables destiné à compenser les pertes de recettes des autorités organisatrices de la mobilité. Ces avances transitent sur le compte d'avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

²² Ainsi que le suggère le jaune budgétaire relatifs aux transferts de l'État aux collectivités annexé au PLF 2021. Du reste, ce même document présente le calcul de la minoration des variables d'ajustement comme étant établi sur la base des lois de finances initiales. Or toutes les mesures exceptionnelles de 2020 ont été prises en lois de finances rectificatives.

²³ Article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

la taxe sur les résidences principales, à hauteur de 30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020. Les contreparties de dégrèvements augmentent ainsi de 4,04 Md€ en 2020, après des hausses de 3,81 Md€ en 2018 et 3,18 Md€ en 2019.

Les subventions des ministères autres que le ministère de l'intérieur sont en diminution de 262 M€ en 2020, malgré des enveloppes budgétaires initialement supérieures à celles de 2019. Le montant global de ces subventions, variable d'année en année et difficilement prévisible, connaissait une tendance à la hausse depuis plusieurs exercices (2,54 Md€ en 2015, 3,58 Md€ en 2019 puis 3,32 Md€ en 2020).

Hors fiscalité transférée et formation professionnelle, les transferts de l'État sont en hausse de 4,89 Md€ en 2020. Cette progression est en partie compensée par la mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage de 2018²⁴, qui en modifie les acteurs et le financement, avec pour conséquence une diminution de 2,02 Md€ des transferts en 2020.

Tableau n° 5 : transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2015 et 2020 (en Md€)

<i>en Md€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2019
PSR (A)	50,53	46,47	43,78	40,33	40,89	42,00	1,11
<i>dont DGF</i>	36,65	33,31	30,88	26,97	26,95	26,84	-0,10
<i>dont FCTVA</i>	5,62	5,22	5,01	5,52	5,95	6,41	0,46
<i>dont allocations compensatrices</i>	1,89	1,64	1,98	2,06	2,36	2,50	0,14
<i>dont mesures de soutien</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,58	0,58
<i>dont autres PSR</i>	6,37	6,31	5,91	5,77	5,63	5,67	0,04
Mission RCT (hors crédits TDIL) (B)	2,65	2,73	3,31	3,50	3,40	3,60	0,20
TVA des régions (C)	0,00	0,00	0,00	4,20	4,29	4,03	-0,27
Concours financiers (D=A+B+C)	53,18	49,19	47,09	48,03	48,58	49,63	1,04
Subventions d'autres ministères (E)	2,54	3,15	2,85	3,11	3,58	3,32	-0,26
Subventions TDIL (F)	0,10	0,09	0,08	0,07	0,04	0,02	-0,02
Contrepartie de dégrèvements (G)	10,91	12,00	11,90	15,71	18,89	22,93	4,04
Produits amendes (H)	0,64	0,64	0,67	0,69	0,57	0,66	0,08

²⁴ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle (I=D+E+F+G+H)	67,36	65,07	62,59	67,60	71,66	76,55	4,89
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (J)	32,06	33,32	35,38	36,08	37,55	36,71	-0,84
Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (K)	2,84	2,93	3,08	3,15	3,19	1,16	-2,02
Total des transferts financiers (I+J+K)	102,26	101,31	101,04	106,83	112,40	114,42	2,02

Source : Cour des comptes

3.2 Les prélèvements sur recettes : un dispositif dérogatoire à reconsidérer

Prévus par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les prélèvements sur recettes constituent une technique budgétaire particulière, qui consiste à présenter en loi de finances certaines opérations comme des moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses. Ils ne font donc pas l'objet de crédits budgétaires. Ce dispositif contribue à la fragmentation des flux financiers entre administrations publiques et mériterait dès lors d'être reconsidéré.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire des PSR au profit des collectivités territoriales relative au budget 2019, la Cour rappelait les conditions dans lesquelles la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 avait introduit le dispositif de prélèvements sur recettes, malgré les critiques formulées dès les années 1970 par la Cour, et avis négatif du Conseil d'État formulé sur ce point en décembre 2000.

N'étant ni des recettes, ni des dépenses, les prélèvements sur recettes se situent dans un « entre-deux ». Les règles juridiques et les procédures qui les encadrent ne sont pas précisées, ce qui fragilise leur comptabilisation. À titre d'exemple, le décret sur la gestion budgétaire et publique de 2012 ne précise pas quelles règles leur sont applicables. Ils échappent ainsi aux règles relatives à la mesure de la performance, à la justification au premier euro, à la régulation budgétaire et à la norme de dépenses pilotables.

Les PSR au profit des collectivités territoriales regroupaient par ailleurs 25 dotations en 2020, pour des montants allant de quelques

millions d'euros à près de 27 M€ pour la DGF. Cette dispersion extrême des montants se double de règles de calcul très différentes, qui posent des questions de lisibilité au sein même de la catégorie des prélèvements sur recettes de l'État, chacune de ces dotations ayant un objet bien spécifique.

Dans le prolongement des notes d'analyse de l'exécution budgétaire et des recommandations de la Cour formulées dans son référé précité 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.

Dans sa note d'exécution budgétaire de 2019, la Cour recommandait de supprimer les prélèvements sur recettes d'un faible montant et attribués à un nombre restreint de collectivités territoriales en inscrivant, le cas échéant, les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État. Cette recommandation visait en particulier les prélèvements sur recettes n'ayant aucun caractère « global et automatique » pour reprendre les termes issus de la doctrine du Conseil d'État²⁵.

La direction du budget partage l'analyse de la Cour des Comptes selon laquelle l'architecture actuelle des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, en particulier en ce qui concerne la distinction entre PSR et dotations budgétaires, pourrait être simplifiée, dans un contexte de hausse tendancielle du nombre de PSR.

La direction du budget indique que si le montant et le nombre restreint de bénéficiaires pourraient constituer l'un des critères pertinents pour cette rationalisation, le caractère pilotable de la dépense pourrait également être envisagé. Elle rappelle enfin qu'il appartient le cas échéant, au seul législateur de procéder à d'éventuels ajustements, un PSR ne pouvant être créé ou supprimé que par la loi.

La DGCL considère que les PSR présentent, pour la majorité d'entre eux, des différences significatives avec les missions du budget général et que leur disparition n'est pas souhaitable. Se référant aux termes de l'article 6 de la LOLF, elle indique que certains couvrent des charges confiées aux collectivités par la loi, et un grand nombre compensent des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités, et diffèrent en cela des dépenses inscrites sur le budget général de l'État.

²⁵ Voir *supra*.

Dès lors, la DGCL estime que si un travail pourrait être mené pour distinguer, PSR par PSR, s'ils répondent bien à ces conditions, la définition actuelle telle que posée par l'article 6 de la LOLF permet d'offrir un critère pertinent.

Si la recommandation de 2019 n'a pas été mise en œuvre, ces réponses suggèrent des critères alternatifs qui pourraient être pris en compte pour une simplification de l'architecture budgétaire encadrant les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Une simplification fondée sur l'application stricte des critères de l'article 6 de la LOLF²⁶ pourrait d'ailleurs avoir une incidence conséquente, dans la mesure où il n'est pas établi que la DGF et le FCTVA relèvent de cette définition.

La recommandation pourrait dès lors être réitérée et reformulée pour proposer de supprimer les PSR qui ne relèveraient pas d'une application stricte des critères de l'article 6 de la LOLF, ou qui ne présenteraient pas un caractère global et automatique, en référence à la doctrine du Conseil d'Etat.

Projet de recommandation n° 2. (reformulée)	Dans l'attente d'une modification de la LOLF, supprimer les prélèvements sur recettes qui ne correspondraient pas à une application stricte des critères de l'article 6 de la LOLF, ou qui ne présenteraient pas un caractère global et automatique, en inscrivant les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État.
--	--

3.3 La nécessité d'une vision globale des modalités de financement des collectivités territoriales

La simplification proposée concernant les prélèvements sur recettes pourrait s'inscrire dans un cadre plus général de clarification des relations financières entre État et collectivités. Dans un récent rapport consacré au

²⁶ Il est à noter que l'article 6 de la LOLF ouvre la possibilité de prélèvements sur recettes lorsque certaines conditions sont réunies, sans pour autant faire de cette possibilité une obligation. À ce titre, il est à noter que les compensations de dégrèvements sont inscrites dans une mission budgétaire et non dans un PSR.

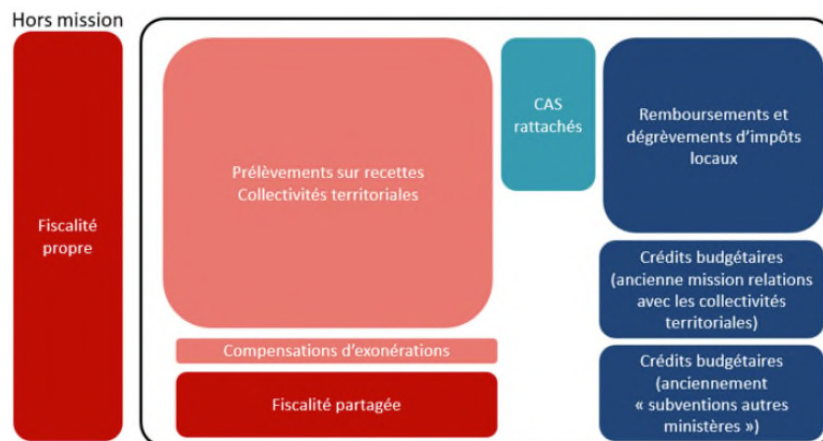
cadre organique et à la gouvernance des finances publiques²⁷, la Cour soulignait la fragmentation marquée des finances publiques nationales, source de liens financiers croisés et croissants entre administrations publiques, préjudiciables à l'appréhension et au contrôle par les parlementaires et les citoyens des moyens alloués à une politique publique.

La direction du budget partage le constat de la Cour du morcellement des transferts financiers aux collectivités locales. La DGCL, qui renvoie, dans sa réponse, à ce rapport sur la gouvernance des finances publiques, estime également que les conditions d'examen actuelles de la loi de financement ne favorisent pas une vision consolidée des enjeux financiers liés aux collectivités locales, et qu'une organisation nouvelle du débat parlementaire pourrait permettre de mieux appréhender l'ensemble des enjeux relatifs aux financiers locales.

Comme le recommande le rapport précédemment cité, à cadre constitutionnel constant, il serait possible de regrouper l'ensemble des transferts financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission budgétaire conservant le nom de l'actuelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Cette mission, qui inclurait notamment les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales, permettrait de clarifier les modalités de financement des collectivités territoriales et répondrait par ailleurs à l'objectif d'une présentation de l'ensemble des moyens consacrés par l'État aux politiques publiques.

²⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 9 : simulation d'une nouvelle mission Relations avec les collectivités territoriales



Source : Cour des comptes²⁸

Au sein de cette nouvelle mission, la répartition des moyens entre les différents instruments juridiques (dotations budgétaires et prélèvements sur recettes) pourrait évoluer avec le temps, dans le sens d'une rationalisation du financement des collectivités territoriales. À titre d'illustration, le regroupement des différents fonds de soutien aux investissements locaux pourrait être envisagé au sein d'un programme de crédits d'investissement.

²⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques locales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juin 2020, 190 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques locales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, décembre 2020, 118 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2019

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2019	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Dans l'attente d'une modification de la LOLF, supprimer les prélèvements sur recettes d'un faible montant et attribués à un nombre restreint de collectivités territoriales en inscrivant, le cas échéant, les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État	Réponse de la DB La direction du Budget partage l'analyse de la Cour des Comptes selon laquelle l'architecture actuelle des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, en particulier en ce qui concerne la distinction entre PSR et dotations budgétaires, pourrait être simplifiée, dans un contexte de hausse tendancielle du nombre de PSR. Le critère proposé par la Cour (faible montant et nombre restreint de bénéficiaires) apparaît comme l'un des critères pertinents qui pourrait présider, le cas échéant, à une rationalisation des PSR. Il convient toutefois de souligner que le cadre juridique applicable, tel qu'il résulte en particulier de l'article 6 de la LOLF et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, est pleinement respecté par l'architecture actuelle. Il appartient, le cas échéant, au seul législateur de procéder à d'éventuels ajustements, un PSR ne pouvant être créé ou supprimé que par la loi.	Dans un rapport récent consacré à la gouvernance des finances publiques, la Cour recommandait de supprimer les PSR et de regrouper les transferts financiers de l'État à destination des collectivités territoriales dans une mission unique. Il est donc proposé de réitérer et reformuler la recommandation portant sur une suppression des PSR, sans attendre une modification de la LOLF, en se fondant sur un recensement de ces prélèvements et une analyse de leur adéquation avec les termes de l'article 6 de la LOLF.	Non mise en œuvre

		La direction du Budget rappelle par ailleurs que la transformation en dotation budgétaire d'un PSR n'a qu'un faible impact sur le caractère pilotable ou rigide de la dépense (une dotation de compensation constitutionnellement due n'est pas davantage pilotable sous forme de dotation budgétaire que sous forme de PSR). À cet égard, le caractère pilotable de la dépense peut constituer une summa divisio plus pertinente que la distinction PSR/dotation. <u>Réponse de la DGCL</u> Les PSR présentent bien, en tout cas pour la majorité d'entre eux, des différences significatives avec les missions du budget général. Aux termes de l'article 6 de la LOLF, des recettes peuvent être rétrocédées aux collectivités soit pour couvrir des charges leur incombant, soit pour compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis à leur profit. Ainsi: - Certains PSR couvrent des charges confiées aux collectivités par la loi et qui ne peuvent donc plus s'analyser comme charges de l'État ; - Un grand nombre de PSR compensent des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités, et diffèrent donc largement des dépenses inscrites sur le budget général de l'État.		
--	--	---	--	--

		Par ailleurs, la LOLF et la jurisprudence sont strictes à la fois pour encadrer les conditions de création d'un PSR (cf. décision 2019-784 DC). Dès lors, si un travail pourrait être mené pour distinguer, dotation par dotation et PSR par PSR s'ils répondent bien à ces conditions (la question de leur montant étant, à cet égard, relativement indifférente), la définition actuelle telle que posée par l'article 6 de la LOLF permet d'offrir un cadre pertinent. Un travail spécifique a par ailleurs été mené en 2020 pour mieux mesurer la performance de certains indicateurs de performance des PSR. Il pourra être poursuivi en 2021.		
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.	<u>Réponse de la DB</u> La DB soutient la recommandation de la Cour sur la mesure de l'impact de l'élargissement du FCTVA aux dépenses de fonctionnement; Elle sollicite en ce sens la DGFIP chaque année depuis 2018 soit l'année de montée en charge des dépenses de fonctionnement éligibles au FCTVA à savoir les dépenses de bâtiments publics et de voirie depuis le 1er janvier 2016). Pour 2019, l'estimation du FCTVA en fonctionnement s'élevait à 229 M€. Toutefois, la LFI 2020 a élargi le FCTVA aux dépenses de fonctionnement d'entretien des réseaux qui devraient monter en charge jusqu'en 2022 compte tenu des régimes de versement. De plus en 2020, la LFR 3 a élargi l'assiette du FCTVA aux dépenses de fonctionnement des services informatiques en nuage (cloud)	Il est proposé de renouveler cette recommandation qui aura vocation à être mise en œuvre conjointement à l'automatisation progressive du FCTVA à compter du 1 ^{er} janvier 2021.	Non mise en œuvre

		avec un taux spécifique de 5,6 % à compter du 1er janvier 2021. Ainsi, la totalité de ces dépenses seront incluses dans le dispositif à compter de l'année 2023. Réponse de la DGCL : L'article 251 de la loi de finances pour 2021 a acté l'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA au 1er janvier 2021. Ainsi les dépenses exécutées par l'ensemble des bénéficiaires à compter du 1er janvier 2021 entreront dans le champ de l'automatisation. Cependant cela implique une entrée progressive des bénéficiaires du FCTVA, en fonction de leur régime de versement. En 2021 seuls les bénéficiaires relevant du régime de versement en année N vont être concernés soit entre 10 à 15 % des montant de FCTVA versés. Seront ensuite également intégrés en 2022 les bénéficiaires du régime de versement en N+1 puis en 2023 l'ensemble des bénéficiaires. Par conséquent dans le cadre cette période transitoire l'automatisation ne pourra qu'apporter des réponses partielles probablement marquées par la typologie des bénéficiaires entrés dans le champ de la réforme. Néanmoins, elle permettra à terme de renforcer la prévision, la gestion ainsi que l'anticipation de l'exécution budgétaire du FCTVA. En effet, l'automatisation du FCTVA permet de fonder les attributions du FCTVA à partir d'une assiette de comptes éligibles et non plus sur une logique d'examen individuel des dossiers, à l'aune de critères		
--	--	---	--	--

		définis par des dispositions législatives et réglementaires. Le dispositif actuel ne permet pas notamment de connaître la répartition des attributions selon les dépenses imputées dans les comptes par nature des collectivités locales mais permet seulement de connaître la répartition entre fonctionnement et investissement, notamment par la création de comptes spécifiques de recettes de FCTVA en fonctionnement, correspondant aux dépenses rendues éligibles par les articles 34 et 35 de la loi de finances pour 2016. Ainsi, à partir des comptes des collectivités locales, il est possible d'identifier pour les bénéficiaires du FCTVA et pour l'État le montant des attributions au FCTVA sur le périmètre des dépenses de fonctionnement éligibles. En effet, des comptes spécifiques ont été créés dans les instructions budgétaires et comptables au 1er janvier 2017 pour retracer ces recettes de FCTVA perçues au titre des dépenses de fonctionnement éligibles : « 744 » pour les instructions M14, M52, M57, M61, M831 et M832 et « 7581 » pour l'instruction M4. Ainsi, l'automatisation du FCTVA permettra de connaître la répartition des attributions en fonction des montants imputés sur les comptes de dépenses, notamment de fonctionnement, éligibles au FCTVA, dès lors que l'ensemble des bénéficiaires seront entrés dans le champ de la réforme.		
--	--	---	--	--

** Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

