

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Prélèvements sur recettes au profit des
collectivités territoriales

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE : UNE LÉGÈRE BAISSÉ DUE À L'EXTINCTION DES MESURES DE SOUTIEN FACE À LA CRISE SANITAIRE.....	13
A - Des mesures de périmètre très limitées relevant de la recentralisation du RSA	13
B - Une diminution globale des PSR en grande partie liée à l'extinction des filets de sécurité liés à la crise sanitaire	14
C - Une légère hausse des prévisions du PSR instauré suite à la réforme des impôts de production	14
D - Une légère minoration des PSR au titre de l'enveloppe normée.....	15
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ - DES PRÉVISIONS AJUSTÉES EN LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES	15
A - Une augmentation nette des PSR par les lois de finances rectificatives du fait des mesures de soutien face à l'inflation	16
B - Une exécution globale voisine des prévisions.....	17
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES – UN TASSEMENT EN 2022	17
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	19
V - UNE ABSENCE D'ÉVALUATION DE L'INCIDENCE DES PSR SUR L'ENVIRONNEMENT	21
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PSR	23
I - UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	23
II - UNE FAIBLE CONSOMMATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS.....	24
III - LE PLAN DE RELANCE : DES DÉPENSES PÉRENNES NE RELEVANT QUE PARTIELLEMENT DES PSR	26
IV - UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES DÉPENSES DE FCTVA, QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ	26
A - Une exécution très proche du niveau prévu par la loi de finances initiale	26
B - Une automatisation qui s'est accélérée significativement en 2022	27
V - UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE INCOMPLÈTE	28
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	30
I - UNE AUGMENTATION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EN 2022	30
A - Des transferts de l'État aux collectivités territoriales qui ne se limitent pas aux prélèvements sur recettes	30
B - Une hausse des transferts financiers en 2022	33
II - LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES : UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE À LIMITER	36
III - LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION GLOBALE DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	38

ANNEXES	41
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB	42
ANNEXE N° 2. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'EXÉCUTION 2021	43

Synthèse

Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, récemment modifié par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, les prélèvements sur recettes (PSR) sont une technique budgétaire dérogatoire permettant de présenter certaines opérations comme de moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses.

Les PSR au profit des collectivités territoriales, au nombre de 33 en 2022 (dont quatre en extinction), sont composés de contributions d'objectifs, de nature et de montants très divers.

En 2022, le montant total des PSR s'est élevé à 43 034 M€, soit 335 M€ (- 0,8 %) de moins qu'en 2021.

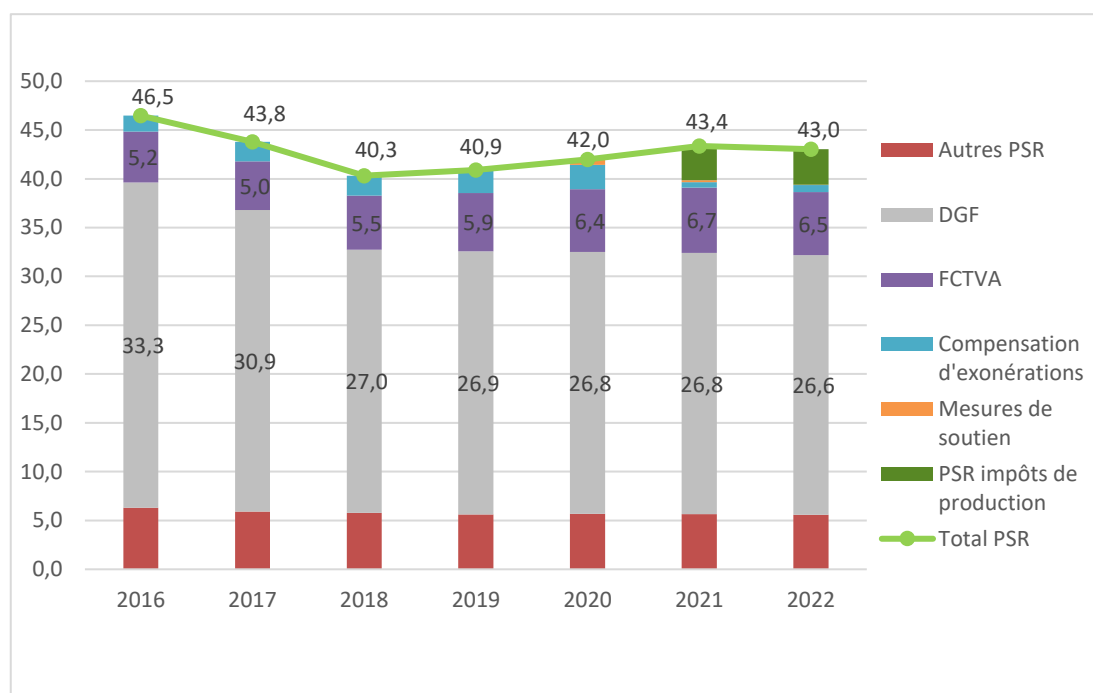
Certains de ces prélèvements financent les dépenses de fonctionnement courant des collectivités (27,3 Md€ en 2022). Pour l'essentiel, ils sont constitués par la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant (26,6 Md€) est stable depuis plusieurs exercices à périmètre constant.

D'autres visent à favoriser l'investissement public local (7,45 Md€¹). C'est notamment le cas du fonds de compensation pour la TVA (6,46 Md€), ainsi que des dotations pour l'équipement des établissements scolaires (991 M€).

Enfin, plusieurs PSR ont pour objet de compenser des exonérations d'impositions prévues par la loi (4,65 Md€), résultant de réformes de la fiscalité locale ou de dispositions spécifiques sédimentées au fil du temps, auxquelles il convient d'ajouter depuis 2021 les compensations de réduction des impôts de production (3,64 Md€).

¹ 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, dont le montant est très faible, n'ont pu être distingués de la part de FCTVA relative aux dépenses d'investissement.

Graphique n° 1 : composition des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (montants en M€)



Source : Cour des comptes

La légère diminution du montant total des PSR en faveur des collectivités territoriales entre 2021 et 2022 résulte principalement du tassement du FCTVA (- 248 M€) et de la DGF (- 144 M€) et de l'extinction des dispositifs exceptionnels de soutien aux collectivités dans le cadre de la crise sanitaire², la faible consommation de crédits s'accompagnant d'importantes reprises de trop-perçus antérieurs (d'où un solde négatif de dépenses de 207 M€).

La portée de ces diminutions sur le montant total des PSR a été en grande partie atténuée par des augmentations liées aux incidences de la réforme des impôts de production (125 M€) et, plus encore, par la création de trois PSR exceptionnels au motif des conséquences de l'inflation sur la situation financière des collectivités territoriales (232 M€).

² En 2020, la crise sanitaire et économique a conduit à la création de quatre PSR exceptionnels de soutien aux collectivités, destinés à compenser partiellement leurs pertes de recettes. Ces dispositifs, complétés en 2021, se sont éteints en 2022.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation 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 (*DGCL – DB*).
2. (Recommandation réitérée) : Procéder à une revue des prélèvements sur recettes et supprimer ceux pour lesquels le recours à ce dispositif dérogatoire ne serait pas justifié, notamment parce qu'ils portent sur des montants limitatifs, en inscrivant les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État (*DB – DGCL*).
3. (Recommandation reformulée) : Regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée et améliorer la lisibilité ainsi que l'exhaustivité de l'ensemble des flux financiers dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances (*DB-DBGL*).

Introduction

Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, récemment modifié par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, les prélèvements sur recettes (PSR) sont une technique budgétaire dérogatoire permettant de présenter certaines opérations comme de moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses.

Les PSR au profit des collectivités territoriales, au nombre de 33 en 2022 (dont quatre en extinction), sont composés de contributions d'objectifs, de nature et de montants très divers.

En 2022, le montant total des PSR s'est élevé à 43 034 M€, soit 335 M€ (- 0,8 %) de moins qu'en 2021.

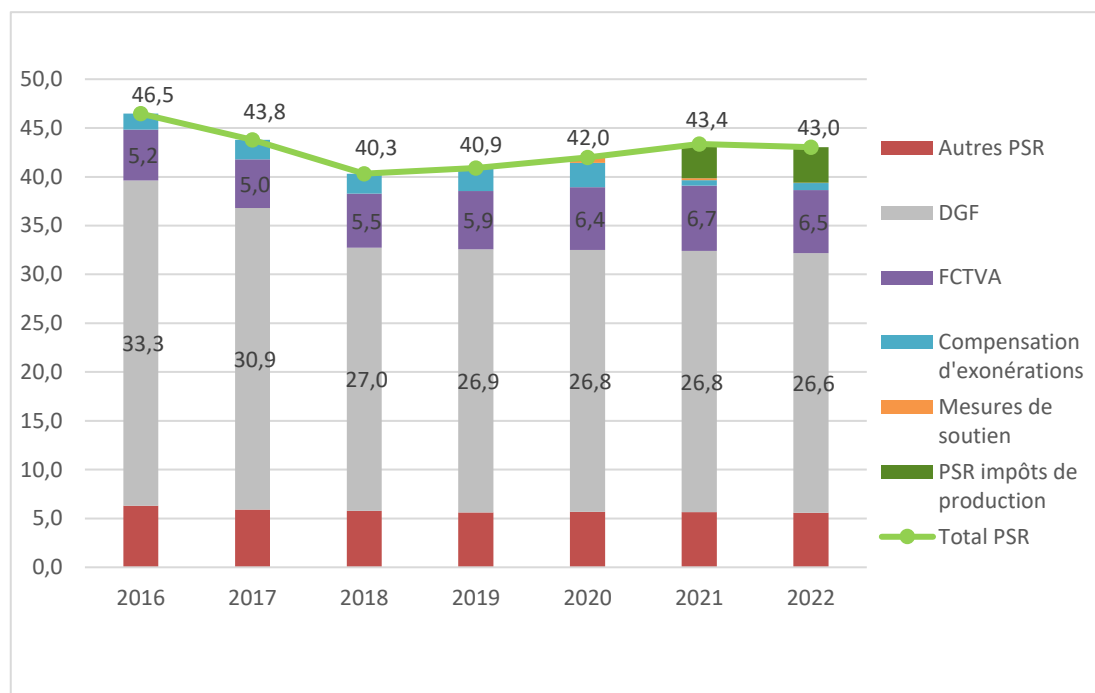
Certains de ces prélèvements financent les dépenses de fonctionnement courant des collectivités (27,3 Md€ en 2022). Pour l'essentiel, ils sont constitués par la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant (26,6 Md€) est stable depuis plusieurs exercices à périmètre constant.

D'autres visent à favoriser l'investissement public local (7,45 Md€³). C'est notamment le cas du fonds de compensation pour la TVA (6,46 Md€), ainsi que des dotations pour l'équipement des établissements scolaires (991 M€).

Enfin, plusieurs PSR ont pour objet de compenser des exonérations d'impositions prévues par la loi (4,65 Md€), résultant de réformes de la fiscalité locale ou de dispositions spécifiques sédimentées au fil du temps, auxquelles il convient d'ajouter depuis 2021 les compensations de réduction des impôts de production (3,64 Md€).

³ 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, dont le montant est très faible, n'ont pu être distingués de la part de FCTVA relative aux dépenses d'investissement.

Graphique n° 2 : composition des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (montants en M€)



Source : Cour des comptes

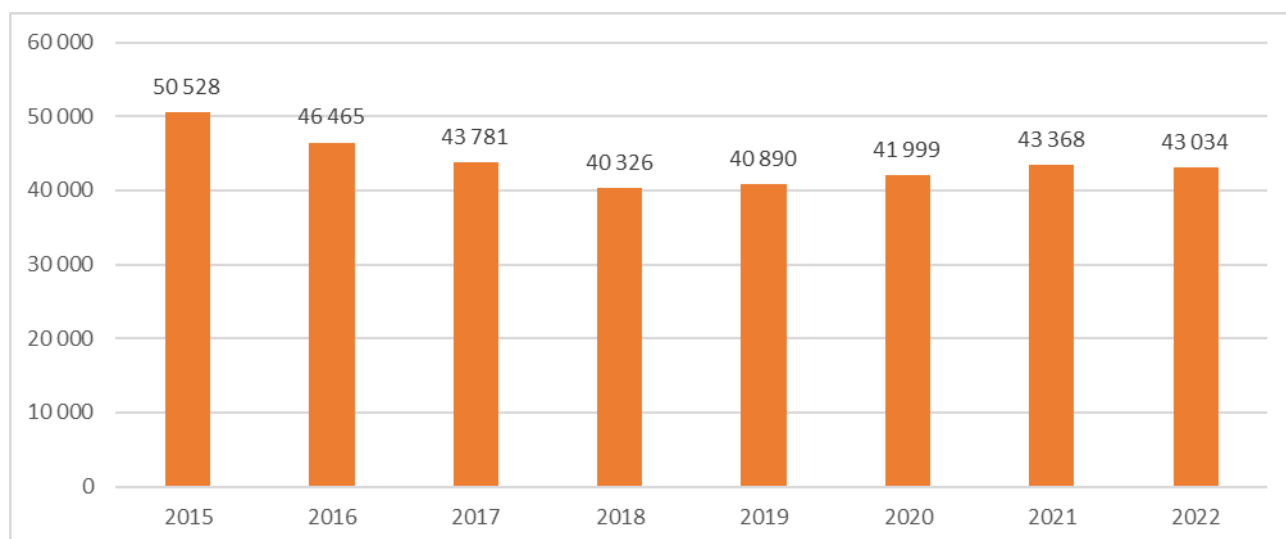
La légère diminution du montant total des PSR en faveur des collectivités territoriales entre 2021 et 2022 résulte principalement du tassement du FCTVA (- 248 M€) et de la DGF (- 144 M€) et de l'extinction des dispositifs exceptionnels de soutien aux collectivités dans le cadre de la crise sanitaire⁴, la faible consommation de crédits s'accompagnant d'importantes reprises de trop-perçus antérieurs (d'où un solde négatif de dépenses de 207 M€).

La portée de ces diminutions sur le montant total des PSR a été en grande partie atténuée par des augmentations liées aux incidences de la réforme des impôts de production (125 M€) et, plus encore, par la création de trois PSR exceptionnels au motif des conséquences de l'inflation sur la situation financière des collectivités territoriales (232 M€).

⁴ En 2020, la crise sanitaire et économique a conduit à la création de quatre PSR exceptionnels de soutien aux collectivités, destinés à compenser partiellement leurs pertes de recettes. Ces dispositifs, complétés en 2021, se sont éteints en 2022.

Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

**Graphique n° 3 : prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales -
exécution 2022 (AE=CP, en M€)**



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

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale : une légère baisse due à l'extinction des mesures de soutien face à la crise sanitaire

Le montant prévisionnel des prélèvements sur recettes (PSR)⁵ au profit des collectivités territoriales s'élevait à 43 225 M€ en loi de finances initiale pour 2022, soit une baisse de 175 M€ (- 0,4 %) par rapport à l'exercice précédent.

Si l'année 2022 n'a pas connu de nouvelles réformes fiscales, elle est en revanche marquée par les conséquences de celles mises en œuvre à compter de 2021. Le PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels créé par la loi de finances initiale pour 2021 a progressé en LFI 2022 de 125 M€ pour s'établir à 3,645 Md€. Contrairement à l'année précédente, la portée de cette augmentation n'était pas atténuée par une nouvelle suppression de compensations d'exonérations.

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

(en M€)	LFI 2021	Mesures de périmètre	Tendanciel	Mesures nouvelles	Variables d'ajustement	LFI 2022	Écart (M€)	Écart (%)
PSR CT	43 400	20,55	-141,35	-4,3	-50	43 225	-175,10	-0,4 %

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

A - Des mesures de périmètre très limitées relevant de la recentralisation du RSA

Plusieurs mesures de périmètre sont intervenues en 2022, conduisant à une augmentation nette des PSR de 20,55 M€. Pour l'essentiel, elles sont liées à la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA).

D'une part, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été majorée de 48 M€ au titre de l'ajustement du montant de la dotation de compensation du département de La Réunion, afin de tirer les conséquences du schéma de financement adopté par la loi de finances pour 2020 pour la recentralisation du financement du RSA⁶. Dans un sens opposé, la DGF diminue de

⁵ S'agissant des PESR, les montants d'autorisations d'engagement (AE) sont égaux à ceux des crédits de paiement (CP).

⁶ Ce montant est le résultat du droit à compensation (DAC) définitif, calculé à partir de la moyenne des dépenses de RSA entre 2017 et 2019.

2 M€ en raison de l'absence de nouvel abondement du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU). La combinaison de ces deux évolutions de périmètre augmente de 46 M€ le montant de la DGF.

D'autre part, le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) a baissé de 25,5 M€, à la suite à la récupération par l'État de la part liée à la Seine-Saint-Denis en conséquence de l'expérimentation de la recentralisation du RSA prévue par la LFI 2022.

B - Une diminution globale des PSR en grande partie liée à l'extinction des filets de sécurité liés à la crise sanitaire

L'estimation de l'évolution tendancielle des dépenses entre la LFI 2021 et la LFI 2022 faisait apparaître une baisse de 141,35 M€ (- 0,3 %).

Cette diminution est imputable à plusieurs mouvements de sens opposé, notamment :

- l'extinction des filets de sécurité relatifs aux pertes de recettes liées à la crise sanitaire pour le bloc communal (- 410 M€), seuls 100 M€ de crédits ayant été inscrits en LFI 2022 contre 510 M€ en LFI 2021 ;
- la suppression par la LFI 2022 de deux PSR exceptionnels, l'un visant la compensation du fonds national de péréquation des DMTO (- 60 M€) et l'autre celle des abandons de loyers (- 10 M€) et la réduction par cette même loi du PSR Corse (-5 M€) ;
- une diminution de l'estimation des dépenses du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) par rapport à la LFI 2021 (- 46 M€). Cette estimation a été confirmée par les dépenses exécutées, ainsi qu'il sera développé ci-après (cf. partie 2.4) ;
- la hausse du PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels (+ 352 M€) et celui de compensation d'exonérations de fiscalité locale (+ 41 M€).

La Direction du Budget fait observer qu'en retirant l'effet de l'extinction des mesures de soutien liées à la crise économique et sanitaire, les PSR augmentaient de plus de 340 M€ en LFI 2022 par rapport à celle de 2021. Cette évolution traduit cependant la compensation de la réduction de la fiscalité économique locale.

C - Une légère hausse des prévisions du PSR instauré suite à la réforme des impôts de production

La loi de finances initiale pour 2021 a prévu une réduction de 10 Md€ de fiscalité économique locale, au profit des entreprises, portant sur les impôts dits de production (réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels). La compensation de la perte des produits correspondants pour les collectivités locales s'était traduite principalement par l'attribution d'une part de TVA en compensation de la suppression de la part régionale de CVAE et un prélèvement sur recettes visant à compenser la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels⁷. Celui-ci, évalué à 3,29 Md€ en LFI 2021, a été reconduit en LFI 2022 à hauteur de 3,64 Md€ (+ 352 M€).

⁷ Article 29 de la LFI 2021.

Aucune mesure non pérenne n'était prévue en loi de finances initiale pour 2022, contrairement à l'année précédente.

Les dispositifs exceptionnels de soutien ont été instaurés par la première loi de finances rectificative et sont présentés dans la partie 2.2.

D - Une légère minoration des PSR au titre de l'enveloppe normée

Les concours de l'État aux collectivités territoriales font l'objet d'un plafonnement financier défini par l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Le montant total des prélèvements sur recettes (hors FCTVA) et des crédits de la missions Relations avec les collectivités territoriales, ne peut dépasser, à périmètre constant, un montant annuel déterminé. Pour 2022, il était fixé à 38,1 Md€ à périmètre constant, soit un montant identique à celui de 2021.

Afin de respecter cette enveloppe normée, certains prélèvements sur recettes, appelés variables d'ajustement, font l'objet d'une minoration⁸ en loi de finances initiale pour compenser la hausse d'autres postes de l'enveloppe normée.

Dans la LFI 2022, les variables d'ajustement ont été mobilisées à hauteur de 50 M€, soit un niveau comparable à celui de la LFI 2021 (51 M€), mais moindre que ceux des années antérieures (120 M€ en LFI 2020 et 159 M€ en LFI 2019).

Ces minurations ont exclusivement porté sur les régions à travers la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE, dite « dotation carrée »).

Par ailleurs, une mesure nouvelle négative (- 4,3 M€) correspondait à un gage sur la DGF à due concurrence de la hausse de la dotation biodiversité décidée en première lecture de la LFI 2022.

II - La gestion des crédits et sa régularité - des prévisions ajustées en lois de finances rectificatives

La loi de finances pour 2022 prévoyait une exécution des PSR de l'État à destination des collectivités territoriales à hauteur de 43,2 Md€.

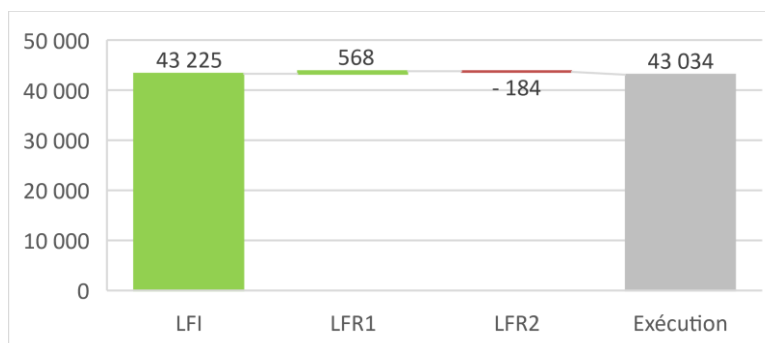
La poussée de l'inflation, perceptible dès le second semestre 2021 mais s'accéléralant à partir de la guerre en Ukraine (février 2022), a conduit à créer de nouveaux dispositifs de soutien dans la première loi de finances rectificative.

La seconde loi de finances rectificative a réduit le montant des PSR pour tenir compte de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales, et de l'ajustement du filet de sécurité au titre de la crise sanitaire.

⁸ Les modalités d'établissement de cette minoration sont peu documentées. Le *jaune* budgétaire consacré aux transferts de l'État aux collectivités territoriales présente le dispositif, mais n'apporte pas de justification du montant proposé en loi de finances.

En définitive, le montant des PSR s'est élevé à 43 034 M€ en exécution, soit – 335 M€ par rapport à 2021.

Graphique n° 4 : de la LFI à l'exécution 2022 (en M€)



Source : Cour des comptes

A - Une augmentation nette des PSR par les lois de finances rectificatives du fait des mesures de soutien face à l'inflation

Afin de tenir compte des incidences de l'inflation sur les dépenses des collectivités territoriales, la première loi de finances rectificative (LFR 1) du 16 août 2022 a créé trois nouveaux PSR d'un montant total de 568 M€.

Les communes et leurs groupements ont bénéficié d'un PSR, d'un montant prévisionnel de 430 M€⁹ portant soutien exceptionnel face à la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Les départements ont quant à eux bénéficié d'un concours d'un montant estimatif de 120 M€ au titre d'un PSR de compensation de la revalorisation du RSA. Enfin, un PSR d'un montant de 18 M€ a été créé au titre de la compensation exceptionnelle pour la revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle.

En fin d'année, la seconde loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022 (LFR 2) a ajusté à la baisse le niveau des PSR (- 184 M€) afin d'approcher le niveau d'exécution estimé pour 2022.

La principale mesure concerne la DGF (- 202 M€) au titre là encore des conséquences de la recentralisation du RSA dans certains départements. Le niveau des reprises sur la DGF pour la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales n'étant pas connu au moment de l'élaboration de la LFI, le montant de la DGF n'a pu être ajusté qu'en LFR.

Par ailleurs, la LFI avait prévu 100 M€ pour couvrir l'extinction du filet de sécurité du bloc communal. Or, il s'est avéré, comme en 2021, que les crédits n'étaient que partiellement consommés, d'où une diminution (de 46 M€, réduisant à 54 M€ le montant de la dotation).

⁹ L'article 14 de la LFR 1 fait bénéficier les communes et groupements connaissant une situation de fragilité financière (niveau d'épargne brute en 2021 représentant moins de 22 % de leurs recettes de fonctionnement), une perte d'épargne brute en 2022 d'au moins 25 % (résultant principalement de l'inflation), et un potentiel financier ou fiscal par habitant inférieur au double du potentiel financier ou fiscal moyen, d'une dotation égale à la somme de 50 % de la hausse des dépenses liées à la revalorisation du point d'indice et de 70 % de la hausse des dépenses d'énergie et des produits alimentaires.

Dans un sens opposé, le PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels a dû être augmenté (+ 41 M€).

Enfin, le PSR au profit de la collectivité de Guyane a été ajusté à la hausse (+ 27 M€), en raison du versement en 2022 de ce PSR relatif à l'année 2021.

En revanche, la LFR 2 n'a pas modifié les PSR créés par la LFR 1, alors même que le plus important d'entre eux¹⁰ n'a été que très peu consommé (voir 1.2.2. *infra*).

B - Une exécution globale voisine des prévisions

L'exécution des PSR à destination des collectivités territoriales atteint 43 034 M€ en 2022, soit 575 M€ de moins que la prévision résultant de la seconde loi de finances rectificative. Ce niveau d'exécution atteste la fiabilité globale de ces prévisions (98,68 % d'exécution).

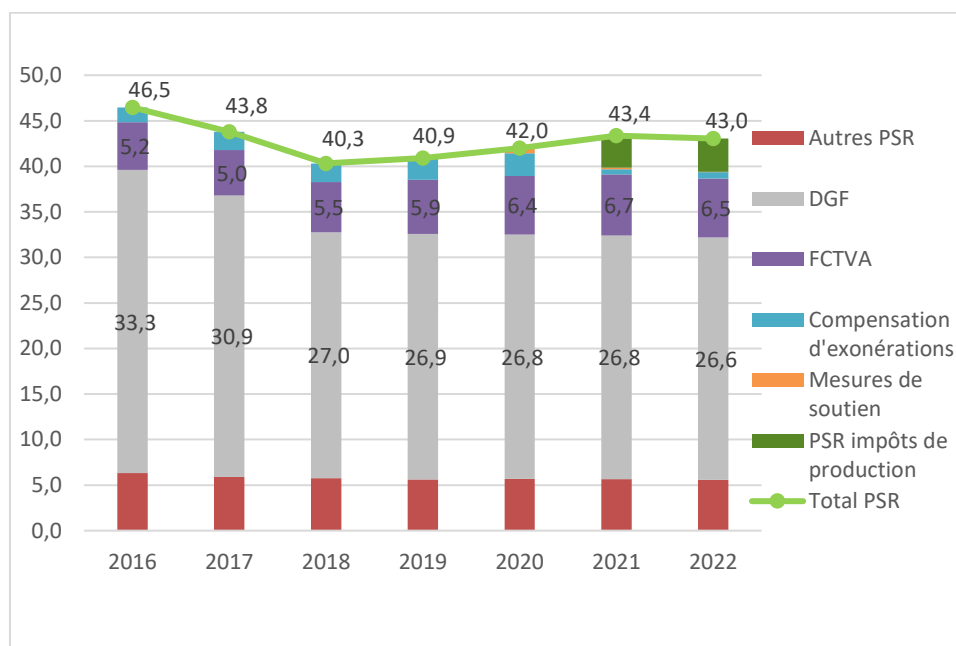
Il est toutefois plus proche du niveau de la LFI (43,2 Md€) que de celui issu des LFR (43,6 Md€).

En effet, le PSR créé par la LFR 1 au titre de la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice a été nettement sous-exécuté (- 324 M€). Il en est allé de même du PSR relatif à la garantie de recettes du bloc communal (- 261 M€).

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes – un tassement en 2022

Après avoir augmenté de manière continue de 2019 à 2021, les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ont enregistré un recul en 2022. Leur montant s'est élevé à 43 034 M€, soit 335 M€ de moins qu'en 2021.

¹⁰ PSR Exceptionnel de soutien aux communes et groupements face à la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Graphique n° 5 : exécution 2016-2022 (AE=CP, en M€)

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

Jusqu'en 2018 comprise, les PSR à destination des collectivités territoriales ont connu une importante diminution sous l'effet de la réduction du montant de la 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 fraction de TVA, concours financier de l'État extérieur au périmètre des PSR¹¹.

La tendance s'était inversée en 2019 (+ 564 M€, soit + 1,4 %), du fait de l'arrêt de la baisse de DGF et du dynamisme de l'investissement local en fin de cycle électoral¹².

La hausse des PSR s'était poursuivie en 2020 (+ 1 109 M€, soit + 2,7 %), en raison de la poursuite de celle du FCTVA et à la création de quatre PSR exceptionnels en soutien aux collectivités locales face à la crise sanitaire (668 M€ en 2020, dont 425 M€ à destination d'Ile-de-France Mobilités).

En 2021, la hausse des PSR (+ 1 369 M€, soit + 3,2 %) recouvrait des mouvements de sens opposé : la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production (+3 520 M€), la baisse des compensations d'exonérations, conséquence de la mesure de périmètre résultant de la réforme de la TH (- 1 900 M€) et la progression du FCTVA (+ 298 M€).

Ce dernier élément explique en grande partie la diminution des PSR en 2022. En effet, le FCTVA, inscrit dans la LFI 2022 à hauteur de l'exécution 2021, a baissé pour la première fois depuis 2017 (- 248 M€ par rapport à 2021).

¹¹ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2018 relatives aux PSR au profit des collectivités territoriales*. Disponible sur www.ccomptes.fr.

¹² Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2019 relatives aux PSR au profit des collectivités territoriales*. Disponible sur www.ccomptes.fr.

Si la DGF diminue légèrement (- 144 M€), c'est en raison d'effets de périmètre liés à la recentralisation du RSA (186 M€).

Quant à la baisse importante des PSR de soutien exceptionnel au bloc communal pour couvrir ses pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire (- 361 M€ par rapport à 2021), elle traduit, outre la faible consommation évoquée plus haut démontrant l'absence de besoin, la reprise de 274 M€ de trop versé à Ile-de-France Mobilités et 10 M€ de reprises sur les trop-perçus de bloc communal en 2020.

Au final, si l'exécution budgétaire fait apparaître une baisse des PSR de 335 M€ en 2022, en retirant les effets de périmètre (477 M€¹³), une hausse de 142 M€ (+ 0,3 %) peut être constatée. Après trois années de progression, les PSR connaissent en tout état de cause un tassement autour de 43 Md€.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Un encadrement des concours financiers par la loi de programmation 2018-2022

Comme il a été souligné, l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 encadre l'évolution globale des concours de l'État aux collectivités territoriales, constitués des prélèvements sur recettes hors FCTVA et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Afin de compenser la hausse des autres concours, la loi de finances applique ainsi une minoration à certains prélèvements sur recettes (appelés variables d'ajustement). Celle-ci s'est élevée à 50 M€ en 2022 (cf. partie 1.1.4), une baisse régulière depuis plusieurs années qui se poursuit en 2023 (45 M€).

Par ailleurs, certains PSR, dont la DGF, sont répartis selon une enveloppe fermée fixée chaque année en loi de finances. Alors que l'enveloppe globale de la DGF est stable à périmètre constant depuis 2018, la hausse de ses composantes de péréquation se traduit par une minoration à due concurrence des autres composantes de l'enveloppe (cf. partie 2.1).

En tenant compte des effets de périmètres, à la fois positifs (les 11 PSR exceptionnels créés depuis 2020) et négatifs (la forte baisse de la compensation d'exonérations relative à la fiscalité locale dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation), on peut observer un dépassement de l'enveloppe normée (environ 250 M€ en 2022, et 1 Md€ sur les trois dernières années).

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, non adopté à ce jour, prévoit d'intégrer désormais la TVA des régions à l'enveloppe normée, qui passerait en 2023 à 46,45 Md€ au lieu de 38,1 Md€, et resterait assez stable sur la période.

De nouvelles mesures exceptionnelles de soutien s'inscrivant dans un contexte incertain

Il était possible d'anticiper pour 2022 un risque de soutenabilité limité concernant les queues de crédits des mesures exceptionnelles de soutien relatives à la crise sanitaire, compte tenu de leur extinction programmée en 2022 et de la situation financière des collectivités locales

¹³ Dont 193 M€ au titre de la recentralisation du RSA, et les reprises des trop-perçus versés à Ile-de-France Mobilités (274 M€) et au bloc communal (10 M€).

relativement favorable (au moins au regard de leurs pertes de recettes). Il devrait en aller différemment en 2023 concernant les nouveaux PSR exceptionnels.

Comme indiqué plus haut, la consommation sur 2022 du principal PSR de soutien exceptionnel face à l'inflation n'a été que de 106 M€ (25 % environ du total de la dotation), ce qui correspond à la fourchette basse de ce qui était attendu dans le versement des acomptes¹⁴, les collectivités n'ayant pas encore subi toutes les conséquences de l'augmentation des prix de l'énergie (renégociations de contrats par exemple). On doit donc s'attendre à ce que le reste de la dotation soit versé courant 2023, une fois connus les comptes définitifs des collectivités territoriales pour 2022.

Par ailleurs, contrairement aux mesures Covid, celles relatives à l'inflation ont été reconduites dans la LFI 2023, et élargies à toutes les collectivités et leurs groupements, et non plus seulement au bloc communal. La discussion du PLF a également conduit à diminuer de 25 % à 15 % le niveau de la baisse d'épargne brute conditionnant l'éligibilité à la dotation¹⁵, pour un coût potentiel de 1,93 Md€ (+ 1,5 Md€ par rapport au budget 2022).

La poursuite de la réforme des impôts de production n'aura pas d'impact significatif sur les PSR

Le PSR de compensation de la réduction des valeurs locatives des locaux industriels créé en 2021 a un caractère pérenne. La LFI 2023 prévoit à ce titre un montant de 3 825 M€, soit 142 M€ de plus qu'en LFR 2 2022, sous l'effet de la dynamique des bases.

La suppression sur deux ans de la CVAE affectée aux régions et aux collectivités du « bloc communal » sera compensée par l'attribution à ces collectivités d'une fraction de TVA¹⁶, extérieure au champ des PSR.

Un FCTVA attendu en légère hausse en 2023 malgré les incertitudes relatives à l'investissement local

Après une diminution d'un peu plus de 200 M€ en 2022, la loi de finances 2023 prévoit une hausse sensiblement équivalente du FCTVA pour revenir au niveau d'exécution de 2021 (6,7 Md€). Cette estimation est fondée sur une progression attendue des dépenses d'investissement en 2021 et 2022 sous l'effet des mesures du plan de relance, sur le maintien à un niveau significatif des dotations de soutien à l'investissement et sur le positionnement dans le cycle électoral pour les dépenses de 2023 (mi-mandat municipal).

Les derniers effets du rattrapage de l'année 2020, marquée par une baisse de 12,4 % de l'investissement local, se feront sentir sur 2022 et 2023, et donc sur le FCTVA de 2023.

¹⁴ L'article 13 du décret pris en application de l'article 14 de la LFR 1 pour 2022 permettait le versement d'acomptes compris entre 30 % et 50 % du montant prévisionnel de la dotation.

¹⁵ Article 113 de la loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, qui précise que « cette dotation est égale à 50 % de la différence entre l'augmentation des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain entre 2023 et 2022 et 50 % de celle des recettes réelles de fonctionnement entre 2023 et 2022 ».

¹⁶ Article 55 de la loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

L'automatisation de la gestion du FCTVA¹⁷ s'applique aux dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2021 et conduira par conséquent à une généralisation en 2023 pour les trois régimes de versement, sans modification majeure du périmètre d'éligibilité¹⁸.

V - Une absence d'évaluation de l'incidence des PSR sur l'environnement

Les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités territoriales ne font pas encore l'objet d'une démarche d'évaluation de leur impact environnemental.

Une telle démarche serait par nature complexe, puisqu'elle nécessiterait un recensement et une analyse de la destination de ces dépenses, alors que les collectivités disposent d'une liberté d'emploi pour la majorité d'entre elles. C'est tout particulièrement le cas de la DGF, qui n'est pas rattachée à des dépenses spécifiques.

Une cotation environnementale des PSR nécessiterait ainsi une évaluation préalable des dépenses de l'ensemble des collectivités bénéficiaires, puis l'application de clés de répartition ou toute autre extrapolation statistiquement pertinente.

Le FCTVA¹⁹ fait figure d'exception à cette difficulté, puisque les dépenses correspondantes sont rattachées à des investissements précis, dont la portée sur l'environnement pourrait être évaluée. Les obstacles techniques sont toutefois très importants, alors que l'évaluation environnementale des investissements locaux est encore peu développée²⁰.

¹⁷ Article 251 de la loi de finances pour 2021. La réforme s'applique en 2021 aux bénéficiaires du régime N (année de réalisation de la dépense), en 2022 aux bénéficiaires N-1 (année suivant la réalisation de la dépense) et en 2023 aux bénéficiaires N-2 (deuxième année suivant la réalisation de la dépense).

¹⁸ L'arrêté du 17 décembre 2021 modifie la liste des comptes éligibles à l'automatisation du FCTVA, en intégrant le compte 202 (frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre), tel que prévu par l'article 6 de la LFR 1 pour 2021.

¹⁹ La DB indique que d'autres PSR pourraient faire l'objet d'une cotation selon leur impact sur l'environnement. Il s'agit en particulier des trois PSR portant sur les dépenses d'investissement des collectivités relatives à leurs établissements scolaires (DDEC, DRES, DGCES) pour près d'1 Md€.

²⁰ Seule la destination des dotations de soutien à l'investissement est connue. C'est pourquoi la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) fera l'objet, pour la première fois en 2023, d'une cotation au titre du budget vert. Voir NEB RCT.

Chapitre II

Points d'attention par PSR

I - Une nouvelle augmentation de la péréquation verticale de la dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le principal prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales. Elle représente près de 62 % de ceux-ci.

En 2022, son montant s'est élevé à 26 612 M€, soit 144 M€ de moins qu'en 2021. À périmètre constant (après neutralisation de l'incidence de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales, cf. partie 1.2.1), il est stable par rapport à 2021.

Au sein de cette enveloppe globale, les composantes de péréquation ont de nouveau progressé en 2022 (+230 M€). Les hausses dépassent légèrement celles de 2021 pour la dotation de solidarité rurale et la dotation de solidarité urbaine (+ 95 M€ chacune au lieu de 90) et sont identiques à l'an passé pour la dotation d'intercommunalité (+ 30 M€) et pour la péréquation départementale (+ 10 M€).

L'enveloppe globale de la DGF étant stable, cette progression a été financée par une diminution équivalente des composantes historiques ou figées de la DGF, à savoir la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI.

La péréquation a ainsi représenté 43,5 % du total de la DGF des communes en 2022, après 42,2 % en 2021 et 40,9 % en 2020, ce qui atteste une progression continue.

Conformément aux annonces de « rattrapage » des dotations de péréquation versées aux communes ultra-marines faites par le Président de la République lors du grand débat national de 2019, la répartition de la DGF en 2022 a également été marquée par l'accélération de la progression de la péréquation versée aux communes des départements et régions d'outre-mer²¹. La moitié du rattrapage restant à réaliser a ainsi été effectuée en 2022.

Alors que la loi de finances pour 2023 prévoit, pour la première fois depuis 10 ans, une augmentation de l'enveloppe globale de DGF (+ 320 M€)²², le principal enjeu à venir porte sur ses modalités de répartition entre collectivités. Les réformes de la fiscalité locale et des impôts

²¹ Celles-ci bénéficient d'une quote-part de la DGF, la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), dont le taux de majoration démographique qui permet d'en fixer le montant a de nouveau été augmenté, à 56,5 % (contre 48,9 % en 2021, 40,7 % en 2020 et 35 % en 2019).

²² Cette hausse n'était pas prévue dans le PLF et résulte des débats parlementaires, durant lesquels la demande de réindexation de la DGF sur l'inflation avait été portée par les associations d'élus locaux.

de production ont rendu nécessaire une modification des modalités de calcul des indicateurs financiers utilisés pour répartir les dotations et les fonds de péréquation²³.

La DGCL précise que ces modalités ont en effet été réformées en lois de finances pour 2021 et 2022 de façon à, d'une part, les ajuster pour intégrer dans leur calcul les nouvelles ressources locales (TVA, TFPB communale), et d'autre part, en renforcer la pertinence en intégrant dans le calcul des potentiels fiscal et financier communaux plusieurs recettes libres d'emploi perçues par les communes (DMTO, taxe locale sur la publicité extérieure etc.).

Ces ajustements produiront progressivement leurs effets à partir de la répartition de la DGF 2023. La fraction de correction dans le calcul des indicateurs, instaurée par la loi de finances pour 2022 afin d'éviter que l'évolution des modalités de ce calcul ne déstabilise de manière brutale la répartition des dotations, corrige intégralement les effets de la réforme en 2022, et diminuera chaque année à partir de 2023 avant de s'éteindre en 2028.

Néanmoins, la réforme des indicateurs financiers doit encore être poursuivie s'agissant du potentiel fiscal et financier des départements.

La question de la réforme des indicateurs reste toutefois ouverte, dans un contexte de progression de la péréquation et de modification de la nature et de la répartition des ressources des collectivités locales.

II - Une faible consommation des dispositifs de soutien aux collectivités

La montée de l'inflation a conduit l'État à mettre en place plusieurs dispositifs de soutien aux collectivités territoriales. Une partie d'entre eux prend la forme de prélèvements sur recettes, créés en LFR 1 2022.

Les dispositifs de soutien au titre de l'inflation prennent en quelque sorte le relai des PSR de soutien du fait de la crise sanitaire, en voie d'extinction en 2022.

Ces derniers reposaient sur un principe de garantie du niveau d'un panier de recettes et comportaient le versement d'un acompte la première année, puis d'un ajustement au début de l'année suivante, une fois les comptes arrêtés et les pertes définitives connues. Les montants budgétés et consommés en 2022 ne concernaient plus que l'ajustement au titre des pertes de recettes subies en 2021²⁴.

Ainsi, le dernier versement s'est élevé à 77 M€ (contre 154 M€ en 2021), auxquels il faut retirer 10 M€ de reprises sur les trop-perçus du bloc communal en 2020, et 274 M€ également imputés sur ce PSR au titre de la reprise du trop-perçu d'Ile-de-France-Mobilités (IDFM). La consommation du PSR « Soutien exceptionnel de l'État au profit des collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire » est donc négative (- 207 M€), alors que 100 M€ étaient prévus dans la loi de finances initiale 2022. Par rapport à 2021, les crédits consommés ont ainsi baissé de 383 M€ au total.

²³ Les potentiels fiscaux et financiers sont fondés sur la capacité des collectivités à lever l'impôt. Celle-ci a été largement réduite par la suppression de la taxe professionnelle (remplacée pour partie par la CFE) et surtout de la taxe d'habitation.

²⁴ Les montants trop perçus en N donnent également lieu à des reprises en N+1. Celles-ci, comptabilisées comme de moindres dépenses, minorent donc les consommations constatées sur les PSR.

La mobilisation des dispositifs de filet de sécurité étant, par définition, proportionnelle aux pertes de recettes subies, cette sous-consommation observée confirme la bonne tenue des recettes des collectivités locales en 2021, comme déjà en 2020.

Tableau n° 2 : mobilisation des dispositifs de soutien en 2022

en M€	Exécution 2021	LFI 2022	LFR 1	LFR 2	Exécution 2022	Écart
Soutien exceptionnel de l'État au profit des collectivités du bloc communal	154	100	0	54	-207	-261
Soutien exceptionnel de l'État au profit des régions d'outre-mer	22	0	0	0	0	0
Soutien exceptionnel de l'État au profit de la collectivité de Corse	0	0	0	0	0	0
Soutien exceptionnel de l'État au profit de St-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna	0	0	0	0	0	0
PSR au profit des collectivités territoriales et des groupements de communes qui procèdent à l'abandon ou à la renonciation définitive de loyers	-	0	0	0	1	1
PSR Exceptionnel de soutien aux communes et groupements face à la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique	-	0	430	430	106	-324
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre du soutien exceptionnel de compensation aux départements de la revalorisation du revenu de solidarité active	-	0	120	120	120	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation exceptionnelle pour la revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle	-	0	18	18	6	-12
Total	176	100	568	622	26	-596

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

L'année 2022 est quant à elle marquée par la création par la LFR 1 pour 2022 des trois PSR visant à atténuer l'incidence de l'inflation pour les collectivités locales. Si 568 M€ ont été prévus, seuls 232 M€ (soit 40,8 %) ont été versés. Le PSR visant à couvrir la revalorisation du RSA a été intégralement versé aux départements (120 M€). Le PSR visant à soutenir les collectivités face à la croissance des prix de l'énergie et à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique a été versé à hauteur de 106 M€, soit 24,6 % du montant total de la dotation, ce qui correspond au niveau des acomptes comme indiqué plus haut (cf. partie 1.4. *supra*) ; le solde de la dotation sera versé courant 2023, une fois connus les comptes définitifs des

collectivités territoriales. Enfin, le PSR de compensation de revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle, d'un montant de 18 M€, a été exécuté à hauteur de 6 M€ en 2022 en raison de retards d'exécution dans les préfectures ; il sera procédé au versement du reliquat début 2023.

Au final, tous dispositifs confondus, l'exécution des PSR de soutien a été très faible en 2022 (26 M€ avec les reprises). Il faut s'attendre à une situation toute autre en 2023.

III - Le plan de relance : des dépenses pérennes ne relevant que partiellement des PSR

Doté d'une enveloppe globale de 100 Md€, le plan « France relance » prévoyait l'attribution de 10,5 Md€ aux collectivités (compensation des pertes de recettes, soutien à l'investissement, mesures sectorielles).

Les dépenses de l'État – ou les moindres recettes - relevant du plan de relance et destinées aux collectivités locales sont de nature très diverse (mesures d'urgences, soutien à l'investissement²⁵, compensation de pertes de recettes). Seule une petite partie d'entre elles prend la forme de prélèvements sur recettes.

Le plan de relance inclut également la réduction de 10 Md€ de fiscalité économique locale, au profit des entreprises, portant sur les impôts dits de production, prévue par la LFI 2021. Comme nous l'avons vu, la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels est assurée par un PSR pérenne dans la LFI 2022, d'un montant de 3 642 M€.

Bien qu'ils ne portent pas directement sur l'investissement, les PSR exceptionnels de soutien aux collectivités étaient compris dans le plan de relance (filets de sécurité à destination du bloc communal, PSR au profit des collectivités territoriales et des groupements de communes qui procèdent à l'abandon ou à la renonciation définitive de loyers). Ils sont en extinction, contrairement au PSR de compensation de la réduction des impôts de production, qui est en progression (+ 41 M€ en LFR 2 de 2022 et + 142 M€ dans la LFI 2023 par rapport à la LFI 2022).

IV - Une légère baisse des dépenses de FCTVA, qui se maintient à un niveau élevé

A - Une exécution très proche du niveau prévu par la loi de finances initiale

Contrairement aux trois années précédentes, qui avaient été marquées par des dépenses relatives au FCTVA sensiblement supérieures aux prévisions des lois de finances, l'exécution de 2022 est très légèrement en baisse par rapport à la prévision initiale.

²⁵ Les crédits accordés en soutien aux investissements des collectivités n'apparaissent pas dans les PSR, mais dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (DSIL exceptionnelle).

Le FCTVA a atteint 6 456 M€, montant inférieur de seulement 44 M€ à la prévision initiale²⁶ de la loi de finances (6,5 Md€), mais de 248 M€ à l'exécution 2021 (6 704 M€). À l'exception de l'année 2021, il s'agit toutefois du montant le plus élevé des dix dernières années.

S'il avait suivi le cycle électoral habituel, le FCTVA aurait dû baisser en 2021 et en 2022²⁷. Cela n'a cependant pas été le cas, bien au contraire, compte tenu de l'effet de rattrapage qui a suivi l'année 2020, au cours de laquelle l'investissement local avait baissé de 12,4 %.

L'exécution 2022 est par ailleurs marquée par les effets de l'extension en 2020 du périmètre d'éligibilité aux dépenses d'entretien de réseaux pour les N+2, ceux du plan de relance qui soutient l'investissement local à travers les dotations d'investissement, et enfin les effets progressifs de l'automatisation qui conduisent à homogénéiser le rythme de traitement des attributions de FCTVA, en supprimant la quasi intégralité des obligations déclaratives pour les collectivités (voir ci-après).

B - Une automatisation qui s'est accélérée significativement en 2022

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, son automatisation devant permettre la simplification et l'harmonisation des règles de gestion du FCTVA tout en améliorant la sécurité juridique et comptable de son exécution. À l'issue des travaux de la mission interministérielle mandatée en janvier 2017, l'article 156 de la loi de finances 2018 prévoyait une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019. Cependant, des difficultés techniques ont conduit à reporter la réforme à deux reprises, avant que celle-ci ne soit actée par la loi de finances pour 2021.

L'automatisation consiste à substituer à une procédure déclarative, dans laquelle les collectivités doivent procéder à la déclaration manuelle de leurs dépenses d'investissement éligibles, une procédure automatisée dans laquelle l'éligibilité d'une dépense au FCTVA dépend du compte de comptabilité budgétaire à laquelle elle est imputée.

L'automatisation suit un calendrier progressif. Elle a pris effet au 1^{er} janvier 2021²⁸ pour les collectivités relevant du régime de liquidation en année N, c'est-à-dire pour lesquelles l'attribution de FCTVA intervient l'année de réalisation des dépenses éligibles, a été étendue en 2022 aux bénéficiaires en régime de versement N-1 (année suivant la réalisation de la dépense) et s'achèvera en 2023 avec ceux relevant du régime N-2.

Le Gouvernement n'a modifié qu'à la marge le périmètre des dépenses éligibles. Pour autant, la DGCL note que des ajustements ont dû être opérés dans un objectif de neutralité financière de la réforme. Ainsi, les dépenses de logiciels ou celles d'acquisition, d'aménagement et d'agencement de terrains ont par exemple été retirées²⁹, contrairement aux dépenses relatives aux documents d'urbanisme³⁰.

Pour les collectivités concernées, les attributions de FCTVA sont désormais gérées de manière automatisée par l'application ALiCE (Automatisation de la Liquidation des Concours

²⁶ Il s'agit du deuxième plus faible écart de prévision depuis 2007 (après l'exercice 2012) selon la DGCL.

²⁷ L'année de l'élection municipale et celle qui la suit sont généralement moins propices aux investissements.

²⁸ Conformément à l'article 251 de la loi de finances pour 2021.

²⁹ Arrêté du 30 décembre 2020.

³⁰ Article 6 de la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

de l'État). Le montant pris en charge par le FCTVA est calculé à partir des mandats pris en charge par le comptable public local et régulièrement enregistrés par les collectivités sur des comptes éligibles, sans TVA déductible. L'automatisation substitue une logique comptable, fondée sur une assiette de comptes éligibles préalablement arrêtés, à une logique d'éligibilité sous condition de respect de critères juridiques.

La Direction du budget (DB) et la DGCL relèvent que l'automatisation s'accompagne d'une accélération significative des versements du FCTVA aux collectivités³¹. Ainsi, au 31 octobre 2022, le montant total attribué s'élevait à 5,7 Md€, soit 88 % de l'attribution annuelle, contre 4,6 Mds€ à la même date en 2021 soit 69 % du total de l'attribution.

La DGCL indique enfin que les services préfectoraux font preuve d'une appréhension de l'outil globalement satisfaisante dans la mise en œuvre des contrôles. Pour 2022, le taux de rejet moyen est d'environ 7 %, correspondant à moins de 300 M€ (régime N et N+1 compris). Un contrôle de cohérence est réalisé au niveau national afin de garantir la fiabilité du paramétrage, notamment le référentiel des régimes de versement.

Par ailleurs, l'automatisation ayant nécessité de réviser l'assiette des comptes éligibles, celle-ci pourrait impliquer un surcoût durable une fois l'automatisation intégralement déployée que les simulations de la DGFIP ont évalué entre 0 et 400 M€.

Dans ses dernières notes d'exécution budgétaire, 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. En effet, l'automatisation devrait permettre de disposer d'une restitution précise des montants respectifs des différentes dépenses éligibles au FCTVA et de la portée des élargissements d'assiette successifs.

V - Une démarche de performance incomplète

Bien que ne relevant pas de missions budgétaires au sens de la LOLF, les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales sont assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance, décrits en annexe du projet annuel de performance relatif à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*³².

En 2021, un indicateur a été ajouté pour évaluer la contribution de la péréquation verticale à la réduction des écarts de richesse³³. Cette modification, utile pour apprécier l'incidence des composantes péréquatrices de la DGF, ne remet pas en cause les observations formulées dans la précédente note d'exécution budgétaire de la Cour.

³¹ Selon la direction du budget, le calendrier des attributions prévoyait, pour les 18 000 bénéficiaires N+1, un versement de mai à juin et un versement complémentaire en septembre, soit en amont des versements effectués avant l'automatisation, dont la majorité était attribuée de septembre à décembre et en grande partie au cours du dernier mois de l'exécution.

³² 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 pas l'objet d'un projet annuel de performance.

³³ Il mesure le pourcentage 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.

Par ailleurs, une partie des objectifs et indicateurs liés aux prélèvements sur recettes dans le projet annuel de performance sont relatifs à la péréquation horizontale et au coefficient d'intégration fiscale. Bien que fournissant une information pertinente, ces indicateurs ne concernent pas les PSR.

La DGF est le seul prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales à faire l'objet d'un objectif de performance. Celui-ci vise à garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales, l'atteinte de cet objectif étant mesurée d'une part par le nombre, le montant moyen et le volume des rectifications opérées, d'autre part par les dates de communication de la DGF.

Si l'objectif et les indicateurs associés à la DGF sont pertinents, les autres prélèvements sur recettes ne sont pas suivis. C'est en particulier le cas du FCTVA, qui représentait pourtant près de 6,5 Md€ de dépenses en 2022, soit 15 % des prélèvements sur recettes.

La direction du budget n'a pour l'heure pas mené de nouvelle réflexion sur les indicateurs de performance relatifs aux PSR. La prochaine conférence de performance, dans le cadre de l'élaboration du PLF 2024, permettra à nouveau d'interroger leur pertinence.

RECOMMANDATION

La Cour reconduit la recommandation suivante (avec une mise en œuvre en 2023 lorsque l'automatisation sera complète).

- 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 ((DGCL – DB).*
-

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État au financement des collectivités territoriales

I - Une augmentation des transferts financiers de l'État aux collectivités en 2022

Précisions méthodologiques

Le présent rapport a été établi sur la base de données provisoires ou incomplètes à la date de dépôt.

En particulier, en l'absence de valeurs pour 2022, les montants retenus pour les subventions des ministères sont ceux de 2021, soit 5 252 M€, et la fiscalité transférée estimée à 41,5 Md€ compte tenu du dynamisme des DMTO. Les données provisoires correspondantes figurent en rouge dans la présente note.

A - Des transferts de l'État aux collectivités territoriales qui ne se limitent pas aux prélèvements sur recettes

Chaque année, le projet de loi de finances consacre aux transferts de l'État aux collectivités territoriales une annexe spécifique, ayant ce même intitulé, qui inclut également une présentation des dispositifs de péréquation horizontale et une annexe dédiée au compte d'avances aux collectivités territoriales.

Ce document classe les transferts de l'État aux collectivités territoriales en trois ensembles.

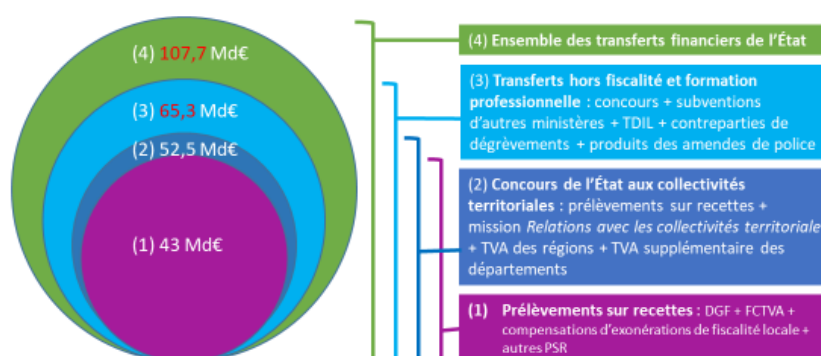
Les « concours financiers » de l'État aux collectivités (48,8 % des transferts financiers en 2022) regroupent les prélèvements sur recettes (83 % des concours et 30 % du total des transferts), la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la part de TVA versée aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF et la part supplémentaire de TVA versée aux départements depuis 2021 (250 M€). Les concours rassemblent les contributions financières spécifiquement destinées aux collectivités et leurs groupements. Ils abondent leurs budgets de façon globale et sont libres d'emploi.

Les transferts comprennent également 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.

Enfin, le total des transferts financiers de l'État aux collectivités inclut la fiscalité transférée (**41,5 Md€ en 2022**) et le financement budgétaire de la formation professionnelle et de l'apprentissage (0,9 Md€).

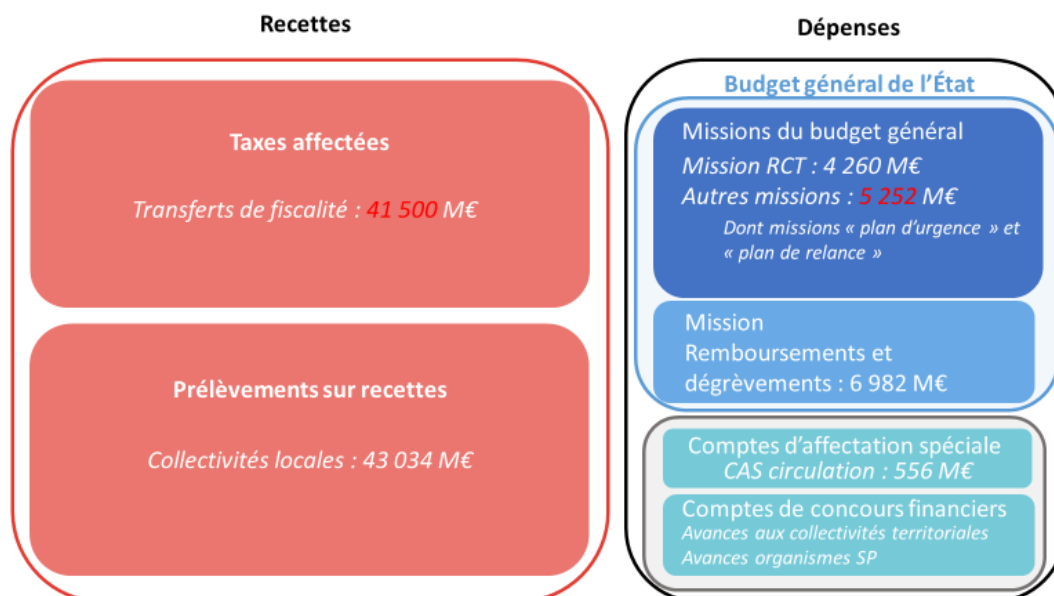
Schéma n° 1 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (montants 2022 en CP)



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

En suivant la nomenclature du budget de l'État, les transferts aux collectivités 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.

Graphique n° 6 : transferts de l'État aux collectivités territoriales - cadre budgétaire



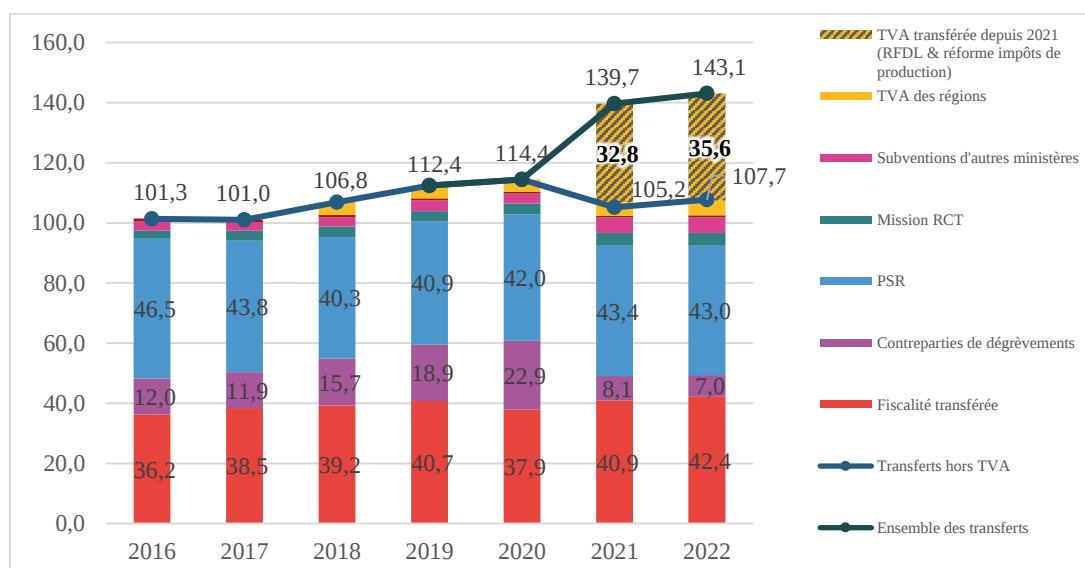
Source : Cour des comptes

Le périmètre des transferts de l'État aux collectivités n'intègre pas deux fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 35,6 Md€ en 2022, après 32,8 Md€ en 2021 : compensation de l'incidence de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements, dont la taxe sur le foncier bâti a été réaffectée aux communes ; compensation de la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le cadre de la réforme des impôts de production.

Cette présentation des transferts de l'État aux collectivités soulève plusieurs difficultés. Selon la modalité qu'ils empruntent, les concours de l'État qui visent à compenser l'incidence de réformes fiscales ou à soutenir financièrement des collectivités sont retracés ou non parmi les transferts de l'État aux collectivités. En outre, les transferts intègrent la compensation de dégrèvements accordés à une partie des redevables de la taxe d'habitation, dont le montant chute en 2021 sous l'effet du début de la suppression de cet impôt local, mais pas la TVA affectée à la compensation de cette suppression.

Afin de remédier à ces biais de présentation, le graphique ci-après présente l'évolution de la totalité des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, y compris les fractions de TVA qui leur sont nouvellement affectées depuis 2021.

Graphique n° 7 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2016 et 2022 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Cette présentation fait apparaître une sensible progression des concours de l'État en 2021 (+ 22,1 %) et dans une moindre mesure en 2022 (+ 2,4 %). Il convient de souligner que cette forte progression n'a pas pour corollaire une progression de même niveau des recettes des collectivités territoriales, la TVA transférée depuis 2021 ayant pour objet de compenser des suppressions d'impôts locaux.

B - Une hausse des transferts financiers en 2022

Une hausse des transferts, hors TVA nouvellement affectée en 2021, due à au dynamisme des DMTO

La DGF et le FCVTA ayant baissé en 2022 (cf. partie 1.3), et les filets de sécurité liés à la crise sanitaire ayant disparu (cf. partie 1.1.2), les PSR ont subi une légère diminution qui est nettement compensé par la hausse de la fiscalité transférée. Ainsi, au global, les transferts de l'État progressent.

Contrairement à 2021, marquée par la suppression de la taxe d'habitation et des dégrèvements correspondants ayant entraîné une baisse de 8 % des transferts de l'État, 2022 n'a pas vu l'application d'une réforme susceptible de modifier les équilibres.

Les effets de la réforme de la taxe d'habitation sur les transferts de l'État aux collectivités territoriales

La réforme a entraîné une diminution des transferts en 2021, mais elle représentait bien une dépense supplémentaire pour l'État, puisque celui-ci compense les pertes de produits correspondantes pour les collectivités. Entre 2018 et 2020, cette dépense supplémentaire a pris la forme de dégrèvements progressifs, qui ont contribué à la hausse des transferts pendant cette période.

Depuis 2021, l'incidence de la réforme sur le budget de l'État prend principalement la forme d'un moindre produit de TVA, qui se substitue aux dégrèvements et aux compensations d'exonérations de taxe d'habitation.

Si, en vertu du principe de neutralité retenu, cette charge est équivalente pour l'État à celle de l'année passée, deux nouvelles dépenses liées à la réforme apparaissent en 2021. D'une part, l'État a pris en charge la différence entre le montant global de l'ancienne taxe d'habitation des communes et celui de la taxe foncière départementale réaffectée aux communes en substitution. D'autre part, l'article 16 de la LFI pour 2020 a affecté une fraction complémentaire de 250 M€ de TVA en faveur des départements, dont la dynamique alimente un fonds de sauvegarde des départements qui se substitue au fonds de stabilisation.

Comme cela a été souligné, ces charges supplémentaires pour l'État ne figurent que partiellement dans les transferts. Les versements correspondants sont effectués à travers le compte d'avances aux collectivités. En 2022, les compensations relatives à la réforme de la fiscalité directe locale (fractions de TVA et effet du coefficient correcteur) s'élèvent à 26 Md€, soit 2 Md€ de plus qu'en 2021.

La réforme a également entraîné la création, en 2021, au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, d'une dotation pérenne de compensation versée aux régions en substitution de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation que celles-ci percevaient depuis 2014 (293 M€). En 2022, les crédits de la mission RCT ont été abondés en LFR 1, à la suite de d'une décision du Conseil constitutionnel³⁴, dans le cadre de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Il a été jugé contraire à la Constitution le fait que le taux syndical de la contribution fiscalisée d'une commune membre d'un syndicat ne soit pas pris en compte dans le mécanisme correcteur de compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Une dotation exceptionnelle de 97 M€ (91,3 M€ consommés), correspondant au produit syndical de taxe d'habitation, est mise en place pour compenser la perte de recettes liée à la réforme de la taxe d'habitation, pour les communes membres en 2017 d'un syndicat à contributions fiscalisées. Une dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation, de 10 M€ (9,7 M€ consommés), en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes ayant institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Cette dotation correspond au produit 2017 de la taxe GEMAPI assis sur la taxe d'habitation.

L'impact de la réforme des impôts de production

En 2021, la réforme des impôts de production s'est traduite par une hausse des transferts aux collectivités.

C'est le cas de la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels, qui est désormais compensée par un prélèvement sur recettes, pour un montant de 3,6 Md€ en 2022, en progression de 3,5 % par rapport à 2021.

La suppression de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les régions a donné lieu à l'attribution d'une part supplémentaire de TVA (10,7 Md€ en 2022). Elle est retracée dans le compte d'avances aux collectivités locales. Comme cela a

³⁴ Majoration tirant les conséquences de la décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022, « Commune de la Trinité », du Conseil constitutionnel.

été indiqué, elle n'est pas intégrée à la présentation habituelle des transferts de l'État aux collectivités territoriales.

En 2022, deux nouvelles dotations sont créées, dans le cadre de la mission RCT. L'impact de la réforme des impôts de production sur le DCP conduit à la création d'une dotation spécifique pour les départements de 51,6 M€, majorant les crédits de la DGD des départements. La DGD des régions est abondée de 107 M€ pour compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et de CFE, à la suite de la réforme des impôts de production décidée en LFI 2021. Seule la dotation pour les régions a été reconduite pour 2023.

Des mesures de soutien, de relance et de résilience réparties sur plusieurs lignes budgétaires

La crise sanitaire avait conduit à l'adoption de plusieurs dispositifs de soutien et de relance en faveur des collectivités territoriales. Outre ceux relevant de prélèvements sur recettes, en diminution de 383 M€ par rapport à 2021 (cf. partie 2.2), les transferts comprennent les dispositifs de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ainsi que décrit dans la note d'exécution budgétaire correspondante, les montants associés diminuent de 158 M€ en 2022, en raison de l'extinction de deux dispositifs (contribution à l'achat de masques et fonds de stabilisation des départements).

L'incidence nette des mesures de soutien et de relance des prélèvements sur recette et de la mission RCT se traduit donc par une diminution des transferts de 541 M€ en 2022.

Il ne s'agit toutefois pas des seules mesures de soutien mises en œuvre au profit des collectivités territoriales.

Au titre de la relance, la loi de finances initiale pour 2021 a notamment institué une dotation de rénovation thermique au bénéfice des collectivités du bloc communal et des départements (205 M€ de CP consommés en 2022, contre 92 M€ en 2021), ainsi qu'une dotation régionale d'investissement (153 M€ de CP consommés en 2022, contre 148 M€ en 2021). Ces dotations sont rattachées à la mission *Plan de relance* et décrites dans la note d'exécution budgétaire correspondante.

La LFR 1 pour 2021 a également institué un dispositif exceptionnel d'aide aux régions, rattaché à la mission *Plan d'urgence*, pour un montant consommé de 200 M€ en AE=CP en 2021. Le dispositif a été prorogé en 2022³⁵, au titre des pertes recettes subies en 2021 (51 M€³⁶, positionnés sur le programme 134).

À ces dotations, comptabilisées dans les transferts en tant que dotations ministérielles autres que celles relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, se sont ajoutés plusieurs dispositifs d'avances remboursables à destination des départements et des autorités organisatrices de la mobilité, respectivement aux comptes de concours financiers d'*avances aux collectivités territoriales* et d'*avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

Par ailleurs, en 2022, plusieurs mesures ont été adoptées, à destination des collectivités locales, pour limiter les effets de l'inflation.

³⁵ Article 113 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

³⁶ Arrêtés du 5 juillet 2022 pris en application de l'article 12 du décret n° 2022-948 du 29 juin 2022 relatif aux dotations instituées en 2022 en vue de compenser certaines pertes de recettes subies en 2021 par les services publics locaux.

Au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, il s'agit d'une dotation exceptionnelle de 33 M€ au profit de la collectivité territoriale de Corse, afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérien, dans le contexte d'inflation.

Mais l'essentiel des dispositifs anti-inflation se sont matérialisés par des prélèvements sur recettes comme décrit plus haut (cf. parties 1.2.1 et 2.2). La LFR 1 de 2022 a créé un PSR de soutien au bloc communal à hauteur de 430 M€ (106 M€ consommés), un PSR à destination des départements de 120 M€ (entièrement consommé), ainsi qu'un troisième pour compenser la revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle (18 M€, dont 6 M€ consommés).

Une hausse tendancielle des transferts hors réformes et mesures de soutien

Hors réformes fiscales et mesures de soutien, les transferts de l'État aux collectivités territoriales augmentent de 2 391 M€ en 2022.

Plusieurs facteurs contribuent à cette progression tendancielle. Au titre des transferts de fiscalité, les droits de mutation augmentent de 1,7 Md€, principalement au bénéfice des départements, qui ont également vu renouveler leur fraction supplémentaire de TVA de 250 M€. Les régions ont bénéficié d'une augmentation substantielle du montant de TVA leur étant affecté depuis 2018 en remplacement de la DGF (+ 393 M€). Les produits des amendes de police ont également augmenté en 2022 (+ 142 M€ soit + 34 %, mais après une baisse de 38 % en 2021). Ces hausses ont été atténuées par la diminution des versements de FCTVA (- 248 M€).

II - Les prélèvements sur recettes : un dispositif dérogatoire à limiter

Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, modifié par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, les prélèvements sur recettes (PSR) constituent une technique budgétaire dérogatoire³⁷ permettant de présenter certaines opérations comme des moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses. Ils ne font donc pas l'objet de crédits budgétaires.

Les règles juridiques et les procédures qui encadrent les prélèvements sur recettes 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.

Ce dispositif contribue par ailleurs à la fragmentation des flux financiers entre administrations publiques, accentuée par la diversité des montants et des règles de calcul des différents PSR, qui pose 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 ses précédentes notes d'exécution budgétaire, la Cour recommandait de supprimer les prélèvements sur recettes qui ne correspondraient pas à une application stricte des critères

³⁷ « Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales » (article 6 de la loi organique relative aux lois de finances).

de l'article 6 de la LOLF (avant sa modification), en inscrivant les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à modernisation de la gestion des finances publiques a modifié cet article 6³⁸. D'une part, les critères de création ont été retirés, les PSR n'ayant plus pour seule vocation de couvrir des charges incombant aux collectivités bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts locaux. D'autre part, la nouvelle loi organique attribue aux lois de finances un monopole pour évaluer le montant des PSR et en créer, la loi de finances devant alors préciser l'objet du prélèvement ainsi que les collectivités territoriales destinataires³⁹.

La Direction du Budget souscrit à la recommandation de la Cour tendant à circonscrire le recours aux PSR. Elle indique partager la position récurrente de la Cour sur l'absence de clarté quant aux règles de démarcation entre PSR et dotations budgétaires et la nécessité de rebudgétiser progressivement certains de ces prélèvements. Elle souhaite élaborer une doctrine d'emploi interministérielle des PSR permettant de déterminer la nécessité ou non de recourir à un PSR lors de la création d'un nouveau dispositif bénéficiant aux collectivités, et qui pourrait conduire à ne pérenniser que les PSR dont le montant ne peut être précisément être évalué par une loi de finances.

La DGCL rappelle que les collectivités sont attachées à ce que le financement des compétences que la loi leur a confiées soit assuré par des dotations ayant un caractère global, automatique et non fléché. Elle doute même que le fait d'assurer le financement des compétences des collectivités par des dépenses à la charge de l'État, et sur lesquelles celui-ci pourrait décider des mesures de gestion, soit conforme au principe de libre administration. Elle souligne aussi que le mécanisme des PSR répond aussi à des nécessités pratiques, qui tiennent à la simplicité des circuits de gestion par les services de l'État⁴⁰.

La DGCL se dit néanmoins ouverte à une revue concours par concours du périmètre des PSR au profit des collectivités territoriales, qui inclurait aussi l'examen de l'opportunité de transformer en PSR des dotations budgétaires qui correspondent à la couverture de charges incombant aux collectivités ou à la compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux.

Les nouvelles dispositions de l'article 6 de la LOLF ont été appliquées pour la première fois à l'élaboration du PLF 2023. Celui-ci n'a proposé la suppression d'aucun PSR.

³⁸ Article 7 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

³⁹ L'article 6 de la LOLF prévoit dorénavant que les « *prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur montant, évalués de façon précise et distincte dans la loi de finances. Ils sont institués par une loi de finances, qui précise l'objet du prélèvement ainsi que les catégories de collectivités territoriales qui en sont bénéficiaires.* »

⁴⁰ Par exemple, la DGF est notifiée dans un arrêté unique, qui contient environ 130 000 décisions individuelles d'attribution, puis versée par les services déconcentrés sur la base d'états financiers simplifiés. Les services comme les collectivités sont satisfaits de cette gestion rapide et efficace, qui permet d'ailleurs d'aménager des souplesses avec des systèmes d'acompte (réponse DGCL).

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

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques publié en 2020⁴¹, la Cour soulignait la fragmentation des flux financiers entre administrations publiques. Afin de rétablir une vision globale des finances publiques, elle préconisait notamment de rassembler dans une nouvelle mission du budget de l'État l'ensemble des concours de toute nature de ce dernier aux collectivités territoriales et de faire de procéder à l'examen de cette mission le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a pour partie répondu à cette recommandation, en prévoyant qu'est joint au projet de loi de finances un rapport sur la situation des finances publiques locales, portant notamment sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, et que ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Ce nouveau document budgétaire a été annexé pour la première fois au projet de loi de finances pour 2023. Son contenu est strictement identique à l'annexe au PLF 2023 (jaune budgétaire), intitulée *Transferts de l'État aux collectivités territoriales*. Ces deux documents n'ont toutefois pas la même portée. Si le jaune budgétaire constitue une annexe d'information générale, le rapport sur la situation des finances publiques locales, joint au projet de loi de finances, peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Dans le cadre du PLF 2023, un débat sur les finances publiques locales s'est tenu à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2022 et au Sénat le 18 octobre 2022.

La DGCL avance que le contenu de ce rapport traduit une amélioration par rapport à celui du jaune, notamment en évaluant l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes.

Elle indique partager le constat de la Cour quant à la nécessité d'une vision consolidée des enjeux financiers relatifs aux collectivités locales, mais exclut la transformation des transferts financiers en des dépenses budgétaires, principalement en raison des complexités de gestion qu'une telle transformation impliquerait.

Elle se dit réservée sur la possibilité d'intégrer les dotations dans une mission de l'État car elle considère qu'il est difficile d'envisager comment les collectivités pourraient être soumises à l'ensemble des règles de gestion propres aux crédits budgétaires de l'État, étant donné que les concours sont dus aux collectivités en vertu du principe de libre administration posé par la Constitution.

La Direction du budget indique souscrire pleinement à l'objectif de disposer d'une vision consolidée des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Mais le cadre organique applicable ne permet l'inscription au sein des missions que de crédits budgétaires. En outre, l'exécution de certains PSR est par nature complexe à anticiper, ce qui rendrait le recours à des crédits budgétaires limitatifs peu opérationnel.

Pour autant, la Direction du budget avance que les transferts financiers font l'objet d'une présentation consolidée dans le cadre du rapport sur la situation des finances publiques locales

⁴¹ 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.

précité. En outre, ils sont présentés exhaustivement chaque année devant le comité des finances locales (CFL), lors de la présentation du PLF.

Toutefois, comme il a été souligné (voir 3.1. *supra*), les fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale et des impôts de production, n'ont pas été intégrées au périmètre des transferts, ce qui conduit à minorer l'évaluation globale des flux financiers de l'État vers les collectivités territoriales.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *(Recommandation réitérée) : procéder à une revue des prélèvements sur recettes et supprimer ceux pour lesquels le recours à ce dispositif dérogatoire ne serait pas justifié, notamment parce qu'ils portent sur des montants limitatifs, en inscrivant les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État (DB – DGCL) ;*
 3. *(Recommandation reformulée) : regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée et améliorer la lisibilité ainsi que l'exhaustivité de l'ensemble des flux financiers dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances (DB-DBGL).*
-

Annexes

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, juillet 2022, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Les scénarios de financement des collectivités territoriales*. La Documentation française, octobre 2022, 159 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, octobre 2022, 279 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Annexe n° 2. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
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.	Réponse de la DB : 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 intégrale des dépenses de fonctionnement éligibles au FCTVA - à savoir les dépenses de bâtiments publics et de voirie depuis le 1er janvier 2016. Toutefois, la LFI 2020 avait déjà 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 également 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 1er janvier 2021 avec une montée en charge intégrale en 2023. Le FCTVA 2021 en fonctionnement s'est élevé à 287 M€ (chiffres DGFIP-CL2a). La réforme de l'automatisation entrant en vigueur de manière progressive de 2021 à 2023, la totalité de ces dépenses de fonctionnement seront incluses dans le dispositif automatisé et disponibles dans l'application ALICE qui calcule et gère le FCTVA à compter de l'année 2023 compte tenu des régimes de versements. La DGCL, en tant qu'ordonnateur, est donc en capacité d'obtenir, via les données ALICE, auxquelles la DB ne dispose pas d'un accès direct, de manière précise l'impact de l'élargissement de l'assiette du dispositif à certaines dépenses de fonctionnement. Réponse de la DGCL : Il n'est pas envisagé à ce stade d'élargir l'éligibilité au FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement. En effet, le FCTVA est un soutien de l'État à l'investissement public local. Conformément à l'article L.1615-1 du code général des collectivités	Les éléments fournis ne répondent pas totalement à l'objet de la recommandation. Il est donc proposé de la reconduire pour 2023, année d'achèvement de l'automatisation du FCTVA.	Mise en œuvre partielle

		territoriales, le fonds vise à compenser la TVA payée par les collectivités pour leurs dépenses d'investissement. À titre dérogatoire, certaines dépenses d'entretien ont été incluses dans l'assiette d'éligibilité, ainsi que les dépenses relevant de l'informatique en nuage. Les dépenses d'entretien des bâtiments publics (compte 615221), de la voirie (615231) et des réseaux (615232) sont alors éligibles au fonds. Par ailleurs, conformément à l'article 251 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, l'automatisation de la gestion du FCTVA s'applique sur les dépenses exécutées à compter du 1er janvier 2021. Cette réforme s'avère globalement favorable aux collectivités, notamment en supprimant le non-recours au fonds. Elle permet aussi de simplifier la gestion du FCTVA en supprimant la quasi-totalité des obligations déclaratives. La modification de l'assiette d'éligibilité conduirait à augmenter le montant global du FCTVA, tout en fragilisant le bon déploiement de la réforme. Il n'est donc pas envisagé de modifier le périmètre des dépenses éligibles.		
2	Procéder à une revue des prélèvements sur recettes et supprimer ceux pour lesquels le recours à ce dispositif dérogatoire ne serait pas justifié, en inscrivant les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État.	Réponse de la DB : La DB souscrit à la recommandation de la Cour tendant à circonscrire le recours aux PSR. Cependant, les modifications apportées par la loi organique de modernisation des finances publiques du 28 décembre 2021 à l'article 6 de la LOLF imposent de réenvisager l'appréhension des PSR. Le législateur organique a en effet fait le choix de supprimer l'objet des PSR et leurs conditions institutives, hormis leur création par loi de finances. Réponse de la DGCL : Les PSR sont, depuis leur création en 1969, une des pierres angulaires des relations entre l'État et les collectivités territoriales, celles-ci étant attachées à ce que le financement des compétences que la loi leur a confiées soit assuré par des dotations ayant un caractère global, automatique et non fléché. Au demeurant, il n'est pas certain qu'assurer le financement des compétences des collectivités par des	Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Il est proposé de réitérer la proposition d'une revue des prélèvements sur recettes dans le but de supprimer ceux pour lesquels le recours à ce dispositif dérogatoire ne serait pas justifié par des gains d'efficience ou des règles d'attribution spécifiques, en inscrivant les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État.	Non mise en œuvre

		dépenses à la charge de l'État, et sur lesquelles celui-ci pourrait décider des mesures de gestion, soit conforme au principe de libre administration. Le mécanisme des PSR répond aussi à des nécessités pratiques, qui tiennent à la simplicité des circuits de gestion par les services de l'État. Par exemple, la DGF est notifiée dans un arrêté unique, qui contient environ 130 000 décisions individuelles d'attribution, puis versée par les services déconcentrés sur la base d'états financiers simplifiés. Les services comme les collectivités sont satisfaits de cette gestion rapide et efficace, qui permet d'ailleurs d'aménager des souplesses avec des systèmes d'acompte. Le passage à une gestion budgétaire classique obligerait à déléguer les crédits aux préfetures et nécessiterait de mettre en œuvre des procédures administratives et comptables complexes sans en attendre aucun gain d'efficience. La DGCL est néanmoins ouverte à une revue concours par concours du périmètre des PSR au profit des collectivités territoriales, si celle-ci ne se limite pas à la rebudgétisation de certains PSR existants mais inclut aussi l'examen de l'opportunité de transformer en PSR des dotations budgétaires qui correspondent aux critères de l'article 6 de la LOLF (couverture de charges incombant aux collectivités ou compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux). Plusieurs dotations budgétaires correspondent actuellement à ces critères : notamment, la dotation forfaitaire titres sécurisés, diverses dotations créées en LFI 2021, en LFI 2022 et en LFR 2022 de compensation de la réforme de la fiscalité économique dans le cadre du "pacte productif" ou encore les dotations générales de décentralisation des communes, des départements et des régions. La couverture de charges incombant aux collectivités peut également passer par le transfert de fraction d'impôts nationaux, par exemple dans le cadre de la compensation des transferts de compétence (TICPE, TSCA...). Enfin, l'article 7 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021	
--	--	---	--

		relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a retiré de l'article 6 de la LOLF les critères de création des PSR. Il suffit désormais que les PSR soient institués par une loi de finances qui en précise l'objet ainsi que les catégories de collectivités bénéficiaires, sans que ces PSR n'aient nécessairement pour seule vocation de couvrir des charges incombant à ces collectivités ou à compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts locaux.		
3	Regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée et proposer a minima une présentation consolidée exhaustive de ces transferts dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances.	Réponse de la DGCL Les concours financiers de l'État aux collectivités ont, schématiquement, trois fins : - Certains concours couvrent des charges que la loi a confiées aux collectivités, et qui ne sont donc plus des charges de l'État ; - D'autres concours compensent des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités, et diffèrent donc largement des dépenses inscrites au budget général de l'État ; - Certains concours, enfin, ne font pas l'objet d'une attribution automatique mais répondent davantage à une vocation incitative à orienter l'action des collectivités dans un sens donné ou à accompagner volontairement certaines de leurs actions. À l'inverse de la troisième catégorie, les deux premières catégories correspondent à des concours mobilisés « pour transférer aux collectivités territoriales des ressources en vue du financement général de leurs dépenses », au caractère « global et automatique », ne pouvant être le « support de contributions allouées par l'État dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit » (avis du 3 juillet 2008 du Conseil d'État). Autrement dit, ces concours sont dus aux collectivités en vertu de la loi (voire de la Constitution) dans le cadre du principe de libre administration et leurs montants sont alloués de manière automatique à l'ensemble des collectivités qui remplissent les conditions fixées par les textes. Il est difficile d'envisager comment elles pourraient pertinemment être	Un rapport sur la situation des finances locales a été joint pour la première fois au PLF 2023, en application de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Il n'a pas la même portée que le jaune budgétaire. Des améliorations doivent encore être apportées pour une meilleure lisibilité et une réelle exhaustivité des flux financiers concernés.	Mise en œuvre partielle

		soumises à l'ensemble des règles de gestion propres aux crédits budgétaires de l'État : les marges de manœuvre du gestionnaire sont, dans un tel cas, logiquement réduites dès lors qu'il s'agit de crédits revenant de droit aux collectivités et non affectés. Néanmoins, les prélèvements sur recettes de l'État font bien l'objet d'une mesure de la performance adaptée à leurs spécificités et cette démarche a été approfondie, de même qu'a été recherchée une organisation de la discussion du PLF permettant une vision plus large de la situation financière des collectivités, indépendamment d'un regroupement de l'ensemble des concours financiers de l'État sur la mission RCT, qui engendrerait d'importantes difficultés de gestion sans valeur ajoutée pour les parlementaires ou les collectivités. La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a ainsi institué un rapport sur la situation des finances publiques locales, joint au projet de loi de finances de l'année et se substituant au "jaune budgétaire" sur les transferts financiers de l'État aux collectivités. Le contenu de ce rapport, élaboré pour la première fois dans le cadre de la préparation du PLF 2023, dépasse celui de l'ancien jaune (notamment en évaluant l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes) afin de proposer une présentation consolidée exhaustive de ces transferts. <u>Réponse d la DB</u> Si la DB souscrit pleinement à l'objectif de pouvoir disposer d'une vision consolidée des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, le cadre organique applicable ne permet l'inscription au sein des missions que des crédits budgétaires. Il convient par ailleurs de relever que l'exécution de certains PSR est par nature complexe à anticiper, ce qui rendrait le recours à des crédits budgétaires limitatifs peu opérationnel. En revanche, les transferts financiers font l'objet d'une présentation		
--	--	--	--	--

		consolidée dans le cadre du rapport sur la situation des finances publiques locales. En outre, ils sont présentés exhaustivement chaque année devant le comité des finances locales (CFL) lors de la présentation du PLF.		
--	--	---	--	--

** Totalelement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, devenue sans objet*