

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Prélèvements sur recettes au profit des
collectivités territoriales

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE : UNE FORTE HAUSSE APPARENTE EN RAISON DES « FILETS DE SÉCURITÉ » CONTRE L'INFLATION	13
A - Des mesures de périmètre résultant des expérimentations de recentralisation du RSA	13
B - Des évolutions tendancielle favorables aux collectivités territoriales	14
C - Une programmation en forte hausse en raison des PSR exceptionnels liés à l'inflation	15
D - Une infime minoration des PSR au titre de l'enveloppe normée	16
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ : UNE EXÉCUTION CONTRASTÉE	18
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES – LA PREMIÈRE HAUSSE DE LA DGF DEPUIS 2013.....	19
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	21
A - Un faible encadrement des concours financiers par la loi de programmation 2023-2027	21
B - Des mesures exceptionnelles de soutien peu utilisées.....	21
C - Une augmentation du PSR pérenne de compensation de la réduction des bases des locaux industriels	22
D - Un FCTVA attendu en légère hausse en 2024 malgré les incertitudes relatives à l'investissement local	22
V - UNE ABSENCE D'ÉVALUATION DE L'INCIDENCE DES PSR SUR L'ENVIRONNEMENT.....	23
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES.....	26
I - UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	26
II - UNE FAIBLE CONSOMMATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS	28
III - UN FCTVA REVENANT À SON PLUS HAUT NIVEAU.....	29
A - Une exécution au niveau prévu par la loi de finances initiale.....	29
B - La généralisation de l'automatisation en 2023	29
IV - UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE INCOMPLÈTE.....	31
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	33
I - UNE AUGMENTATION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EN 2023	33
A - La réduction de la place des prélèvements sur recettes dans les transferts de l'État aux collectivités territoriales	33
B - Une hausse des transferts financiers en 2023 principalement due à la TVA.....	37
II - LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES : UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE DONT LE CHAMP DOIT ÊTRE CIRCONSCRIT.....	40
III - LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION GLOBALE DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR L'ÉTAT	43
ANNEXES.....	47

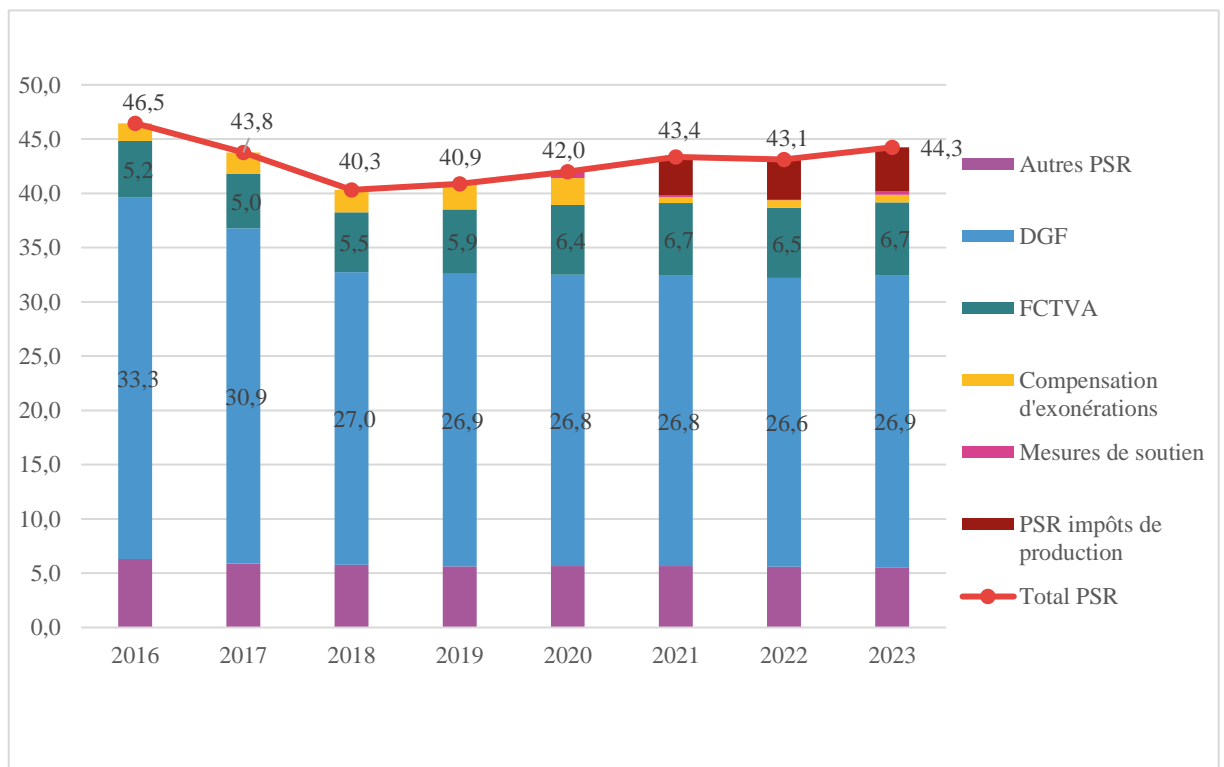
Synthèse

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 26 en 2023 (dont un en extinction), ont des objectifs et des montants très divers.

En 2023, le montant total des PSR s'est élevé à 44 253 M€, soit 1 135 M€ (+ 2,63 %) de plus qu'en 2022.

Graphique n° 1 : évolution de la composition des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales entre 2016 et 2023 (montants en M€)



Source : Cour des comptes

La hausse du montant total des PSR en faveur des collectivités territoriales entre 2022 et 2023 résulte de l'augmentation de trois d'entre eux :

- le PSR compensant la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises (+ 371 M€) ;

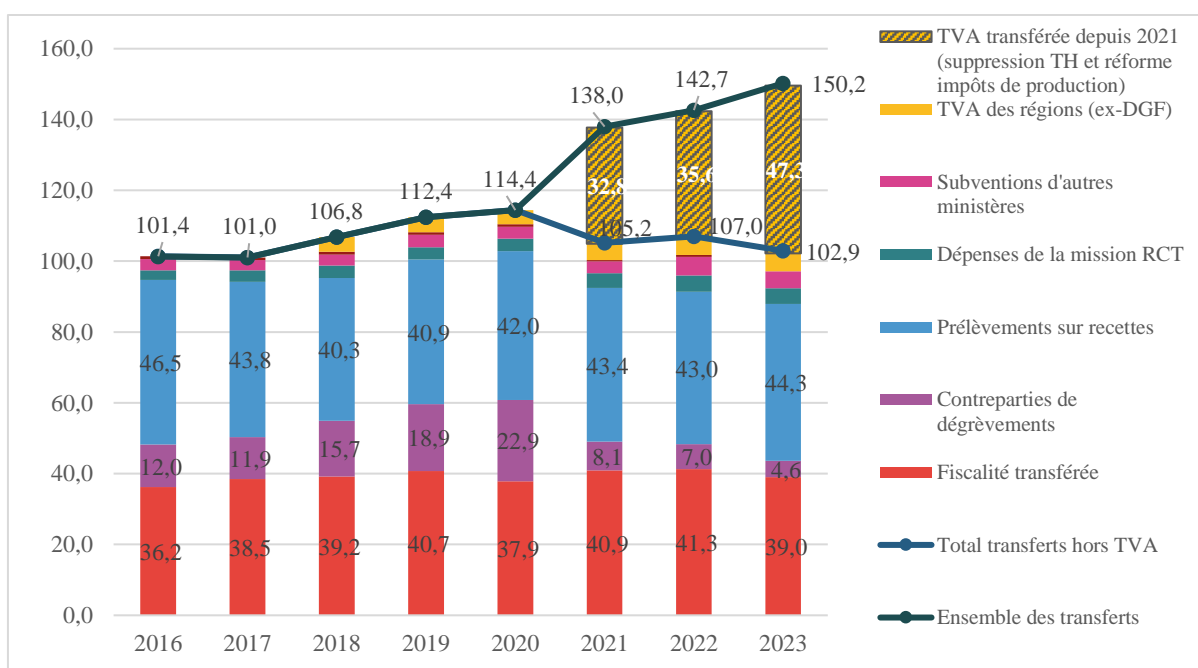
- la dotation globale de fonctionnement ou DGF (+ 320 M€), qui augmente pour la première fois depuis 10 ans, afin de poursuivre l'accroissement des dotations de péréquation versées aux communes tout en suspendant provisoirement leur écrêtement ;
- et le fonds de compensation de la TVA ou FCTVA (+ 251 M€), qui atteint un niveau record.

À cela s'ajoute le PSR exceptionnel de soutien aux communes et groupements face à la croissance des prix de l'énergie, « filet de sécurité 2022 », exécuté à hauteur de 311 M€ en 2023, soit 205 M€ de plus qu'en 2022 ; entre 2022 et 2023, 417 M€ ont ainsi été dépensés à ce titre au regard d'une enveloppe de 430 M€ prévues par la LFR de 2022 et reportés à la LFI 2023 ; le montant définitif de ce concours fixé par arrêté s'élève à 406 M€. Le PSR complémentaire, « filet de sécurité 2023 » au titre de l'électricité, créé par le LFI 2023, n'a en revanche quasiment pas été exécuté (10 M€ d'acomptes versés sur 1,5 Md€).

Les PSR représentent une part importante (43 %) des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (concours de l'État, subventions d'autres ministères, contreparties de dégrèvements, fiscalité transférée).

Ceux-ci sont en baisse de 4 Md€ en 2023 par rapport à 2022, en raison notamment de la chute des DMTO (- 20 %) et de la baisse des contreparties de dégrèvements liés à la CVAE (- 34 %), totalement supprimée en 2023 dans les recettes des collectivités.

Graphique n° 2 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2016 et 2023 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Toutefois, le périmètre des transferts de l'État aux collectivités présenté dans les documents budgétaires n'intègre pas deux fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 47,3 Md€ en 2023, après 35,6 Md€ en 2022 : compensation de l'incidence de la suppression 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 ; compensations de la suppression en 2021 de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et en 2023 de ses parts départementale, intercommunale et communale dans le cadre de la réforme des impôts de production.

Les transferts correspondants, qui procurent aux collectivités des ressources libres d'emploi, ne devraient pas à être distingués des autres transferts, même s'ils n'ont pas pour objet d'augmenter le montant global des recettes des collectivités, mais de compenser des pertes de recettes tirées auparavant de la fiscalité locale.

En les prenant en compte, le montant total des transferts de l'État aux collectivités territoriales passe de 102,9 Md€ à 150,2 Md€ (contre 142,7 Md€ à périmètre comparable en 2022, soit une hausse de 7,5 Md€).

Cette présentation globale doit être retenue afin de disposer d'une représentation exhaustive des transferts financiers de l'État, quels qu'en soient l'objet et la nature juridique.

Par ailleurs, malgré des facultés d'utilisation très larges, le recours aux PSR devrait être limité à ceux dont la loi de finances prévoit un montant évaluatif (comme le FCTVA), à l'exclusion de ceux dont elle fixe le montant exact (comme la DGF).

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation nouvelle) Veiller au respect du plafond de concours financiers de l'État aux collectivités territoriales fixé par l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, notamment en augmentant le montant des variables d'ajustement mobilisées pour la construction de la loi de finances annuelle (*DGCL – DB*).
2. (Recommandation nouvelle) Coter l'impact environnemental des dépenses d'investissement des collectivités territoriales prises en charge par le FCTVA (*DGCL – DB*).
3. (Recommandation reformulée) : dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2025, circonscrire le périmètre des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales aux seuls concours financiers de l'État dont le montant a un caractère évaluatif, et inscrire les crédits correspondants à ceux fixés pour leur montant exact dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget de l'État (*DB – DGCL*) ;
4. (Recommandation reformulée) : regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée ; dans un premier temps, consolider l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités, y compris l'ensemble des fractions de TVA, dans le rapport sur la situation des finances publiques locales qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2025 (*DB – DGCL*).

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 34 en 2023 (dont 8 en extinction¹), sont composés de contributions d'objectifs, de nature et de montants très divers.

En 2023, le montant total des PSR s'est élevé à 44 253 M€, soit 1 135 M€ (+ 2,63 %) de plus qu'en 2022.

Certains de ces prélèvements financent les dépenses de fonctionnement courant des collectivités (27,6 Md€ en 2023). Pour l'essentiel, ils sont constitués par la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant (26,9 Md€) a augmenté (+ 320 M€) pour la première fois depuis 2014.

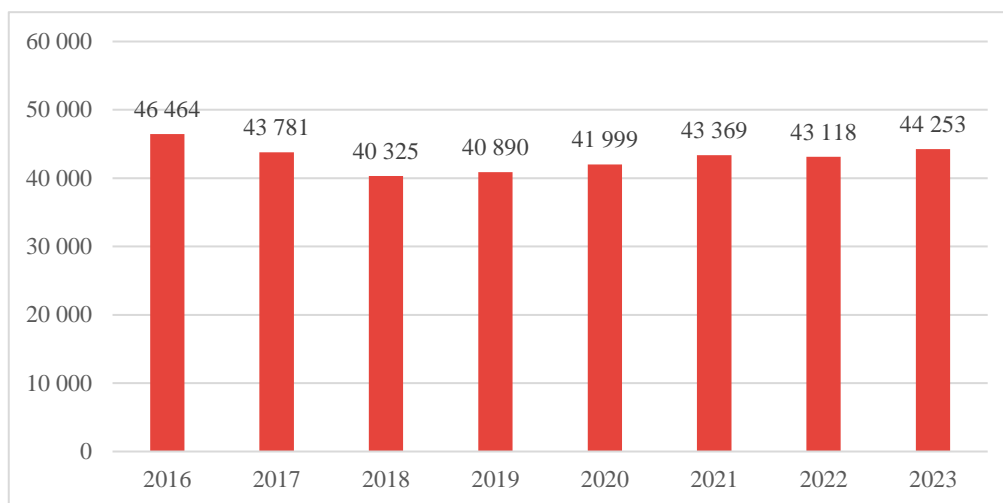
D'autres visent à favoriser l'investissement public local (7,7 Md€²). C'est le cas du fonds de compensation pour la TVA (6,7 Md€), mais aussi des dotations pour l'équipement des établissements scolaires (990 M€).

Enfin, plusieurs PSR ont pour objet de compenser des exonérations d'impositions prévues par la loi (4,6 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 (4,1 Md€), en hausse de 10 % en 2023 par rapport à 2022.

¹ Il s'agit de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP), des cinq PSR instaurés en soutien face à la crise sanitaire, du PSR exceptionnel de compensation du FNPDMTO, et du PSR de compensation aux départements de la revalorisation du revenu de solidarité active exécuté en intégralité en 2022.

² Ce montant est légèrement surévalué en raison de la comptabilisation dans le FCTVA de versements relatifs à des dépenses de fonctionnement par nature 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° 3 : prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales - exécution 2023 (AE=CP, en M€)

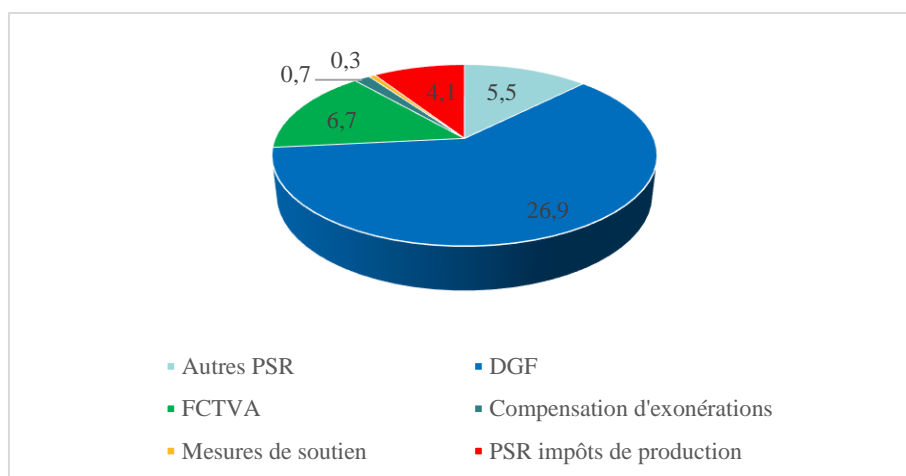


Source : Cour des comptes

La hausse du montant total des PSR en faveur des collectivités territoriales entre 2022 et 2023 résulte de l'augmentation de trois PSR : celui compensant la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels (+ 371 M€), la DGF (+ 320 M€), et le FCTVA (+ 251 M€). À cela s'ajoute le PSR exceptionnel de soutien aux communes et groupements face à la croissance des prix de l'énergie, exécuté à hauteur de 311 M€ en 2023, soit 205 M€ de plus qu'en 2022. Au total, 417 M€ ont été dépensés à ce titre en 2022 et 2023 au regard d'une enveloppe prévisionnelle de 430 M€. Le montant effectif de ce concours fixé par arrêté atteint 406 M€ (l'écart avec 417 M€ correspond à des acomptes versés et non récupérés).

Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Graphique n° 4 : composition des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales - exécution 2023 (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 forte hausse apparente en raison des « filets de sécurité » contre l'inflation

Le montant prévisionnel des prélèvements sur recettes (PSR)³ au profit des collectivités territoriales s'élevait à 45 546 M€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2023⁴, soit une hausse de 2 365 M€ (+ 5,5 %) par rapport à l'exercice précédent. À titre principal, cette hausse était portée par le nouveau PSR au titre du soutien exceptionnel pour les communes et leurs groupements face à la croissance des prix de l'énergie (doté de 1 500 M€).

Les réformes fiscales mises en œuvre depuis 2021 ont continué à avoir des conséquences sur le montant total des PSR en 2023. En effet, la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels a progressé en LFI 2023 de 142 M€, pour s'établir à 3 825 M€. La portée de cette augmentation n'a pas été atténuée par la suppression de compensations d'exonérations, comme cela avait été le cas en 2021 lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

Tableau n° 1 : la budgétisation initiale des PSR en faveur des collectivités territoriales

(en M€)	LFI 2022	Mesures de périmètre	Tendanciel	Mesures nouvelles	Variables d'ajustement	LFI 2023	Écart (M€)	Écart (%)
PSR CT	43 225	-186	286	2 280	-15	45 590	2 365	5,5%

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

A - Des mesures de périmètre résultant des expérimentations de recentralisation du RSA

La construction de la loi de finances a intégré des mesures de périmètre concernant trois PSR pour un montant de – 186 M€. Elles résultent essentiellement de l'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA par les départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales.

³ S'agissant des PSR, les montants d'autorisations d'engagement (AE) sont égaux à ceux des crédits de paiement (CP).

⁴ Loi du 30 décembre 2022.

Dans ce cadre, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a en effet été minorée en 2022 de 186 M€⁵.

Cette expérimentation avait été autorisée par la LFI pour 2022 et exécutée cette année-là, mais ces minorations n'avaient pas été prévues dans la loi de finances initiale⁶. Ainsi, de LFI à LFI, il convient de considérer cette minoration de 192,6 M€ comme une mesure nouvelle pour 2023.

Par ailleurs, la dotation « élu local » a été abondée de 6,5 M€, afin de compenser le remboursement des frais de garde des élus ainsi que l'obligation de remboursement des contrats d'assurance au titre de la protection fonctionnelle⁷.

Aucune mesure de transfert n'est intervenue sur 2023.

B - Des évolutions tendanciennes favorables aux collectivités territoriales

L'estimation de l'évolution tendancielle des dépenses entre la LFI 2022 et la LFI 2023 faisait apparaître une hausse de 286 M€ (+ 0,7 %), qui résulte de l'évolution positive des PSR évaluatifs⁸ :

- une hausse de l'estimation des dépenses du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) par rapport à la LFI 2022 (+ 200 M€). Cette estimation a été dépassée par les dépenses exécutées, comme précisé ci-après (cf. partie II. III *infra*) ;
- l'augmentation du PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels (+ 183 M€⁹) et celle du PSR de compensation d'exonérations de fiscalité locale (+ 17,5 M€) ;
- l'extinction des « filets de sécurité » relatifs aux pertes de recettes liées à la crise sanitaire pour le bloc communal (- 100 M€, correspondant aux crédits inscrits en LFI 2022, non reconduits en LFI 2023) ;
- la réduction du PSR propre à la collectivité de Corse (- 14,5 M€).

En retirant l'effet de l'extinction des mesures de soutien liées à la crise économique et sanitaire, les PSR augmentaient de plus de 386 M€ en LFI 2023 par rapport à celle de 2022. Pour près de moitié, cette évolution résultait de la compensation de la réduction de la fiscalité économique locale (soit 200 M€).

⁵ Ce prélèvement sur la DGF correspond à la moindre dépense supportée par ces départements, calculée à partir de la moyenne des dépenses de RSA les trois années précédant la dernière année avant le transfert (soit 2019 à 2021). La reprise sur la DGF était égale en 2022 à 164 M€ pour la Seine-Saint-Denis (27 M€ de dotation de compensation et 137 M€ de dotation forfaitaire) et 22 M€ pour les Pyrénées-Orientales (12,5 M€ et 9,5 M€).

⁶ 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 loi de finances rectificative n°2.

⁷ En 2023, pour les communes de moins de 3 500 habitants (élargi aux communes de moins de 10 000 habitants par la LFI 2024).

⁸ Voir Annexe 3 pour le détail des PSR fixes et évaluatifs.

⁹ L'article 29 de la LFI pour 2021 indique que la compensation de la perte de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties est égale, chaque année et pour chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au produit obtenu en multipliant la perte de bases résultant, chaque année, de l'application de l'abattement forfaitaire par le taux de TFPB appliqué en 2020.

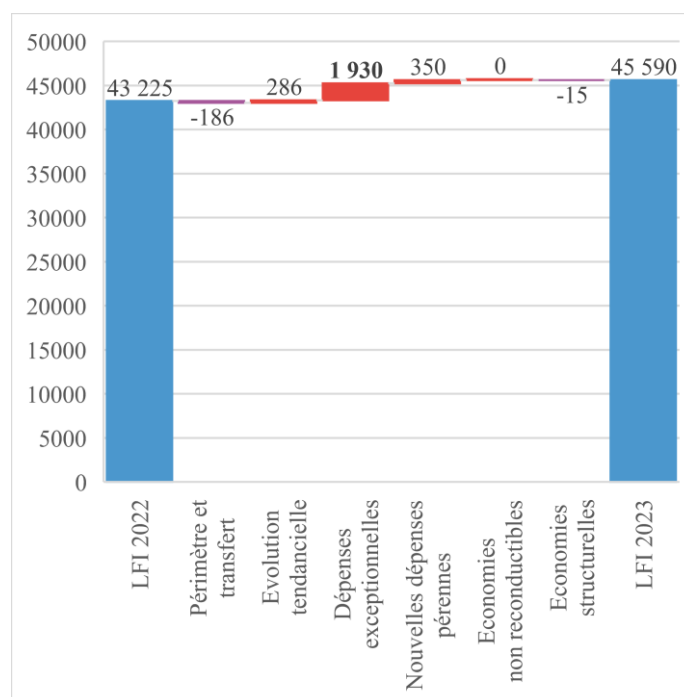
C - Une programmation en forte hausse en raison des PSR exceptionnels liés à l'inflation

La loi de finances initiale pour 2023 prévoyait une augmentation nette des PSR de 2 365 M€. Cette forte hausse affichée était imputable à la création d'un PSR exceptionnel au titre de l'inflation des prix de l'énergie (1 500 M€), qui venait s'ajouter à un premier dispositif créé par la LFR1 pour 2022 (430 M€). En neutralisant l'effet de ces mesures exceptionnelles, la hausse des PSR était ramenée à 435 M€.

Ces PSR exceptionnels mis à part, l'augmentation des PSR en 2023 s'expliquait pour l'essentiel par une majoration de 320 M€ de la DGF, à caractère pérenne.

Enfin, une mesure nouvelle de 30 M€ venait s'ajouter au PSR de compensation d'exonérations de fiscalité locale, afin de compenser la suppression des conditions relatives à la cohabitation requises pour bénéficier d'allègements de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Graphique n° 5 : une forte incidence des PSR exceptionnels dans la construction de la LFI 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes

D - Une infime 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 14 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour 2023-2027¹⁰. Le montant total des prélèvements sur recettes (hors FCTVA et TVA des régions correspondant à leur ancienne DGF) et des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, ne peut dépasser, à périmètre constant, un montant annuel déterminé, qui s'élève en 2023 à 41,06 Md€, soit 3 Md€ de plus que pour 2022 (38,1 Md€, montant sensiblement identique durant la période 2018-2022).

Le calcul de l'« enveloppe normée »

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précisait dans son article 16 le montant des concours à ne pas dépasser, soit 38,1 Md€ en 2022. Cette somme correspondait à la différence entre le total des concours (48,49 Md€ en 2022) et les montants prévus au titre du FCTVA (5,74 Md€) et de la TVA affectée aux régions (4,66 Md€).

L'article 14 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour 2023-2027 reprend la même définition de l'enveloppe normée (III de l'article 16 précité), mais ne précise pas le montant du plafond. En déduisant de l'ensemble des concours (54,95 Md€ en 2023) les montants estimés du FCTVA (6,7 Md€) et de la TVA des régions (5,09 Md€), le plafond de l'enveloppe normée ressort à 43,16 Md€.

Cette différence de 5 Md€ entre la dernière année de la loi de programmation 2018-2022 et la première année de la loi de programmation 2023-2027 ne traduit pas un desserrement de la contrainte budgétaire. En effet, la loi de programmation adoptée en début d'année 2018 ne tenait pas compte de deux évolutions qui ont profondément modifié le périmètre des concours de l'État : les crises (sanitaire puis d'inflation) qui ont entraîné la mise en œuvre de mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités et les réformes fiscales.

La loi de programmation 2023-2027 mentionne plusieurs montants de concours, selon qu'ils prennent en compte ou non les mesures exceptionnelles. Or, le III de son article 14 ne fournit pas de précision sur le montant à prendre en compte. Dans le prolongement des lois précédentes, le calcul de l'enveloppe normée devrait être effectué à partir du total des concours financiers de l'État hors mesures exceptionnelles, soit 52,85 Md€ (et non 54,95 Md€), ce qui aboutit à un plafond de 41,06 Md€ (au lieu de 43,16 Md€).

Cette augmentation d'un peu plus de 3 Md€ s'explique par le fait que la loi de programmation a pris en compte un changement de périmètre suscité par les réformes fiscales (+ 2,3 Md€ de PSR et + 0,5 Md€ de crédits de la mission RCT devenus pérennes). Le solde résulte de l'augmentation de la DGF en 2023 (+ 0,32 Md€).

Afin de respecter cette enveloppe normée, certains prélèvements sur recettes, dénommés « variables d'ajustement », font l'objet d'une minoration¹¹ en loi de finances initiale pour compenser la hausse d'autres postes de l'enveloppe normée.

Dans la LFI 2023, les variables d'ajustement n'ont été mobilisées qu'à hauteur de 15 M€ (50 M€ en 2022). Ce montant est négligeable (0,4 % de l'enveloppe concernée), d'autant quand on le compare à ceux des années antérieures (159 M€ en 2019, et jusqu'à 589 M€ en 2017).

Cette minoration a exclusivement porté sur les départements¹² à travers la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) à hauteur de 5 M€, et la

¹⁰ « Pour la durée de la programmation, l'ensemble des concours financiers autres que le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée [...] et que le produit de l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée aux régions, au Département de Mayotte, à la collectivité de Corse et aux collectivités territoriales de Martinique et de Guyane [...] est plafonné, à périmètre constant, aux montants prévus au tableau du I du présent article ». Voir annexe 4.

¹¹ Les modalités d'établissement de cette minoration sont peu documentées. Le Rapport sur la situation des finances publiques locales (qui remplace le « jaune » en annexe du PLF) présente le dispositif, mais n'apporte pas de justification au montant proposé dans le projet de loi de finances.

¹² En 2022, seules les régions avaient été concernées.

dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE, dite « dotation carrée ») à hauteur de 10 M€.

Tableau n° 2 : l'évolution des variables d'ajustement (exécutions 2013-2023, en M€)

VARIABLES D'AJUSTEMENT	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	LFI 2024
PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 862	1 789	1 894	1 636	1 981	2 061	2 360	2 497	561	714	703	628
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	3 325	3 325	3 324	3 324	3 099	3 057	2 978	2 917	2 912	2 883	2 878	2 875
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot ²)	813	736	650	629	533	525	495	425	434	388	363	378
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	368	292	193	163	50							
Dotation de garantie des reversements des FDPTP	408	505	425	423	389	333	284	284	283	284	284	284
PSR de compensation du versement transport					82	87	91	48	48	48	48	48
TOTAL	6 776	6 647	6 486	6 176	6 134	6 064	6 209	6 171	4 238	4 318	4 277	4 213
Dont minoration	201	227	285	82	589	156	159	148	51	50	15	47
	3,0%	3,4%	4,4%	1,3%	9,6%	2,6%	2,6%	2,4%	1,2%	1,2%	0,4%	1,1%

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

Ce mécanisme de compensation dégressif a permis de dégager une économie de près de 2 Md€ en cumul entre 2013 et 2023. Il présente également l'intérêt d'éteindre progressivement des compensations d'impôts disparus. Pour ces motifs, il conviendrait de mettre un terme à l'extinction des minorations de variables d'ajustement, et de revenir à des montants significatifs (de l'ordre de 200 à 300 M€) afin de contribuer au respect du plafonnement des concours financiers de l'État prévu par la loi de programmation des finances publiques¹³.

La forte augmentation de l'enveloppe normée et donc du plafond à respecter et la minoration purement symbolique des variables d'ajustement marquent les limites de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques en 2023.

¹³ La direction du budget partage cette analyse et donne un avis favorable à cette recommandation de la Cour.

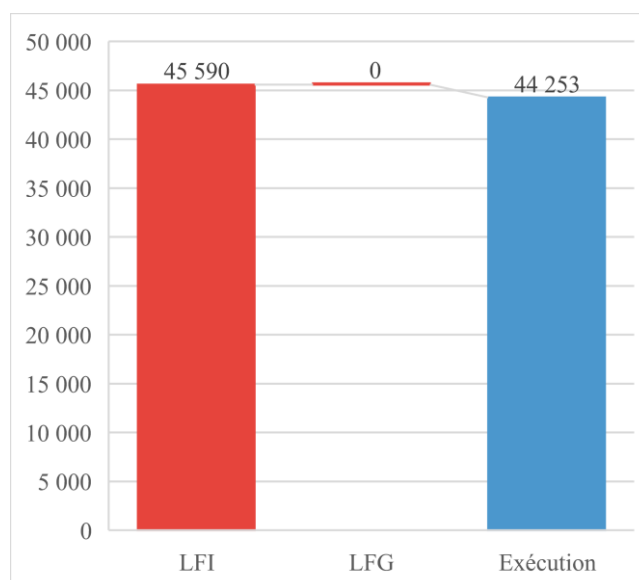
II - La gestion des crédits et sa régularité : une exécution contrastée

La loi de finances pour 2023 prévoyait une exécution des PSR de l'État à destination des collectivités territoriales à hauteur de 45 590 M€.

L'année a été marquée par une inflation assez forte, mais en net recul par rapport à 2022. Les PSR exceptionnels de soutien ayant été définis en fonction d'hypothèses très pessimistes, il n'a pas été nécessaire, contrairement à 2022, d'en majorer le montant en loi de fin de gestion (LFG).

En définitive, le montant des PSR s'est élevé à 44 253 M€ en exécution, soit – 1 337 M€ par rapport à la LFI.

Graphique n° 6 : de la LFI à l'exécution 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes

Bien que favorable au solde du budget de l'État, cet écart important entre l'exécution et la prévision témoigne d'une fiabilité insuffisante de celle-ci.

Il est imputable à une très faible exécution des PSR exceptionnels (16,9 %), tandis que les PSR pérennes ont fait l'objet d'une légère sur-consommation (100,7 %).

Alors que le « filet de sécurité » au titre du soutien exceptionnel pour les communes et leurs groupements face à la croissance des prix de l'énergie créé en LFI 2023 (1,5 Md€) n'a quasiment pas été utilisé (10 M€ d'acomptes versés à certaines communes)¹⁴, les autres PSR ont été intégralement consommés, voire dépassent les montants prévus. C'est le cas du PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels (106,7 %, soit un dépassement de 256 M€), de celui au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (112 %, soit un dépassement de 75 M€) et du PSR

¹⁴ Le montant dû aux collectivités éligibles doit être déterminé (« liquidé ») uniquement en 2024.

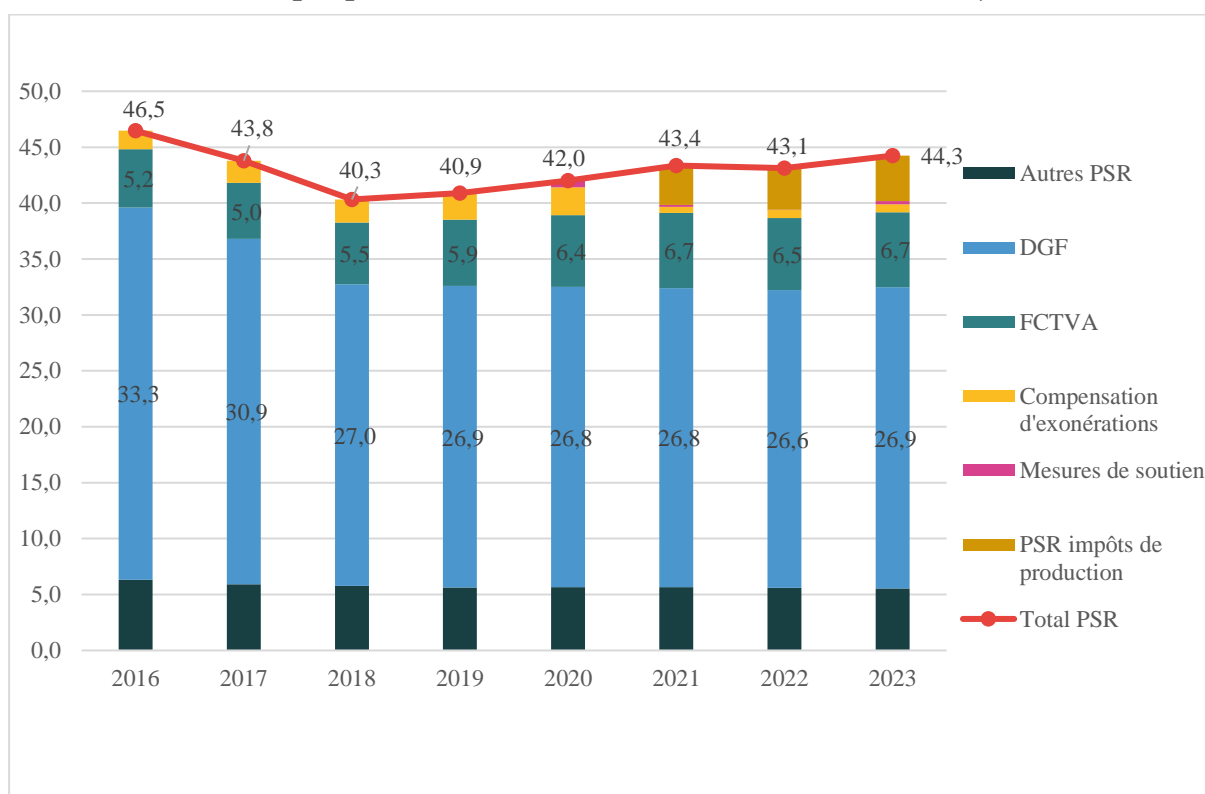
pour la Corse (130,5 %, soit 13 M€ de plus que prévu, alors qu'il était censé baisser de 14 M€). Les montants de ces trois PSR prévus en loi de finances ont un caractère évaluatif, et non fixe.

Enfin, si l'exécution est moindre que ce que prévoyait la LFI 2023, elle ressort en hausse de 1 335 M€ (soit + 2,6 %) par rapport à 2022, ce qui marque là aussi les limites de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes – la première hausse de la DGF depuis 2013

Après un léger recul en 2022 à périmètre courant, les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ont repris en 2023 la dynamique connue de 2019 à 2021. Leur montant s'est élevé à 44 253 M€, soit 1 335 M€ de plus qu'en 2022.

Graphique n° 7 : exécution 2016-2023 (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 ont connu une importante diminution sous l'effet de la réduction du montant de la DGF entre 2014 et 2017 au titre de la contribution des collectivités 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 PSR¹⁵.

La tendance s'était inversée en 2019 (+ 564 M€, soit + 1,4 %), du fait de l'arrêt de la baisse de la DGF et du dynamisme de l'investissement local en fin de cycle électoral¹⁶, qui s'est poursuivi en 2020 (+ 1 109 M€, soit + 2,7 %), sous l'effet notamment des quatre PSR exceptionnels de soutien aux collectivités locales face à la crise sanitaire.

En 2021, la hausse des PSR (+ 1 369 M€, soit + 3,2 %) a en revanche recouvert des mouvements de sens opposés : la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production (+ 3 520 M€) et la baisse des compensations d'exonérations, conséquence de la mesure de périmètre résultant de la réforme de la taxe d'habitation (- 1 900 M€).

En 2022, contrairement aux années précédentes, le FCTVA a diminué (- 248 M€ par rapport à 2021). Par ailleurs, la DGF a légèrement baissé (- 144 M€), en raison d'effets de périmètre liés à la recentralisation du RSA dans certains départements (186 M€) et à la reprise de trop-perçus versés à Ile-de-France Mobilités (274 M€) et aux collectivités du « bloc communal » (10 M€). À périmètre constant (en retirant les effets de périmètre pour un montant total de 470 M€), les PSR étaient en hausse de 135 M€ (+ 0,3 %).

L'année 2023 est marquée par une rupture importante : pour la première fois depuis 10 ans, la DGF a augmenté en euros courants. La LFI a fixé son montant à 26,9 Md€, soit une hausse de 320 M€ par rapport à 2022. Ce montant n'ayant pas un caractère évaluatif mais fixe, correspondant à une enveloppe fermée répartie entre les diverses composantes de la DGF, il a été exécuté à 100 %.

Par ailleurs, le FCTVA a repris sa progression. S'il a été exécuté presque exactement au niveau du montant prévu par la LFI 2023 (6,707 Md€ pour 6,7 Md€, soit 100,1 %), il dépasse nettement le montant réalisé en 2022 (+ 251 M€, soit + 3,9 %). Il en va de même pour un autre important PSR évaluatif, celui compensant la baisse de moitié des bases d'imposition des locaux industriels à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises (+ 371 M€, soit + 10 %).

Enfin, un dernier élément contribue à la hausse des PSR en 2023. Il s'agit, comme en 2022, d'une reprise de trop versés du PSR exceptionnel sur les pertes fiscales et domaniales dues à la crise sanitaire. Pourtant éteint, ce PSR produit ses derniers effets : en raison de 31 M€ de reprises au lieu de 207 M€ en 2022, la ligne correspondante augmente de 176 M€ (montant qui vient en moindre déduction de l'enveloppe globale des PSR).

Au final, en neutralisant les effets de périmètre, les PSR sont en hausse de 1,04 Md€ en 2023 par rapport à 2022 (contre 135 M€ en 2022 par rapport à 2021). En 2023, les effets de périmètre sont nettement moins importants qu'en 2022 : recentralisation du RSA de l'Ariège (pour un total de 7,3 M€) et de la compétence vaccination du Maine-et-Loire (0,7 M€), et reprise de trop versés du PSR exceptionnel de soutien face à crise sanitaire (31 M€). En ajoutant ces 39 M€, le montant total des PSR peut être estimé à 44 293 M€ à périmètre constant. Il a ainsi augmenté, toujours à périmètre constant, de 2,4 % par rapport à 2022.

¹⁵ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2018 relatives aux PSR au profit des collectivités territoriales*. Disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁶ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2019 relatives aux PSR au profit des collectivités territoriales*. Disponible sur www.ccomptes.fr.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Un faible encadrement des concours financiers par la loi de programmation 2023-2027

Comme il a été souligné, l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 encadre l'évolution globale des concours de l'État aux collectivités territoriales, constitués des prélèvements sur recettes¹⁷ 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 15 M€ en 2023 (cf. partie I.I.D), alors qu'elle était prévue à 45 M€ dans le projet de loi de finances pour 2023. Cette baisse est régulière depuis plusieurs années, mais elle est plus forte en 2023 que les années précédentes (50 € en 2022). Alors que le PLF 2024 prévoyait une augmentation (67 M€), l'article 130 de la LFI a fixé la minoration à 47 M€ (partagée entre le « bloc communal » à hauteur de 27 M€ et les départements pour 20 M€).

Par ailleurs, certains PSR, dont la DGF, sont répartis selon une enveloppe fermée fixée chaque année en loi de finances. En 2023, l'enveloppe globale de la DGF a augmenté de 320 M€ afin de couvrir la hausse des dotations de péréquation destinés aux communes et aux intercommunalités sans avoir recours à l'écrêtement (cf. partie II.I).

Hors mesures exceptionnelles, l'exécution des concours encadrés par la loi de programmation s'élève à 41,41 Md€, soit un dépassement de 350 M€ de l'enveloppe normée (fixée à 41,06 Md€) malgré le relèvement du plafond. Ce dépassement se situe dans le prolongement des années précédentes (650 M€ en 2022, et 1,3 Md€ sur l'ensemble de la période 2018-2022).

Ce non-respect des objectifs fixés par la loi de programmation aurait pu être évité si les variables d'ajustement avaient été plus fortement mobilisées. Une minoration de l'ordre de 350 M€ (au lieu de 15 M€) aurait été nécessaire afin de respecter le plafond de concours financiers de l'État pour 2023.

Selon la loi de programmation pour 2023-2027, l'enveloppe normée est censée se stabiliser autour de 42 Md€ à compter de 2024.

B - Des mesures exceptionnelles de soutien peu utilisées

De nouveaux PSR exceptionnels avaient été créés en 2022 pour faire face à la montée de l'inflation. Le principal d'entre eux (430 M€), à destination du bloc communal, n'avait été consommé qu'à hauteur de 106 M€ (25 % environ du total de la dotation), ce qui correspondait à la fourchette basse de ce qui était attendu pour le versement des acomptes¹⁸. Il avait alors été

¹⁷ Hors FCTVA et TVA des régions (ainsi que celle affectée au Département de Mayotte, à la collectivité de Corse et aux collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, tel que prévu à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017).

¹⁸ 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. Mais la demande d'acomptes était

considéré que les collectivités n'avaient pas encore subi toutes les conséquences de l'augmentation des prix de l'énergie, et que le reste de la dotation serait versé en 2023.

Dans le détail, 379 M€ ont été versés en 2023, correspondant à des montants réellement dus (pas d'acompte possible sur 2023), mais 68 M€ ont été repris des 106 M€ versés en 2022, en raison d'acomptes demandés par des collectivités, qui finalement ne remplissaient pas les critères d'éligibilité, d'où une exécution nette de 311 M€ en 2023 (soit 72 %).

Au final, ce PSR a été exécuté à 97 % sur les deux années pour lesquelles il s'appliquait, soit 417 M€ sur les 430 M€ prévus dans la LFR1 de 2022 et reportés dans la LFI 2023. Le montant effectif de ce concours fixé par arrêté s'élève à 406 M€ (l'écart avec 417 M€ correspond à des acomptes versés et non récupérés).

Cette circonstance a pu conduire à une moindre demande d'acomptes en 2023 pour le PSR de soutien exceptionnel pour les communes et leurs groupements face à la croissance des prix de l'énergie, créé par la LFI 2023 (+ 1,5 Md€ par rapport au budget 2022)¹⁹ : seulement 10 M€. Ce faible montant s'explique aussi par une hausse des prix de l'énergie nettement inférieure à celle qui été anticipée au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2022. Le solde du PSR s'inscrira à un niveau plus notable, mais beaucoup plus faible que le montant prévu par la LFI 2023 : au titre de ce PSR, la LFI 2024 prévoit un concours de 400 M€ au total. Le montant effectif des sommes dues aux collectivités éligibles serait encore moins élevé. Les versements doivent être effectués au plus tard le 31 juillet 2024.

C - Une augmentation du PSR pérenne de compensation de la réduction des bases des locaux industriels

Contrairement aux précédents, le PSR de compensation de la réduction des valeurs locatives des locaux industriels imposés à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises, créé à la suite de la réforme des impôts de production de 2021, a un caractère pérenne.

PSR évaluatif, il poursuit sa progression sous l'effet notamment de la dynamique des bases d'imposition : estimé dans la LFI 2023 à 3 825 M€ (soit 115 M€ de plus qu'en 2022), il a été exécuté à hauteur de 4 081 M€ (soit 256 M€ de plus). La LFI 2024 prévoit cependant une légère baisse du montant prévisionnel de ce PSR (4 017 M€). Il devrait être dépassé en exécution.

D - Un FCTVA attendu en légère hausse en 2024 malgré les incertitudes relatives à l'investissement local

Après une hausse d'un peu plus de 250 M€ en 2023, la loi de finances 2024 prévoit une progression plus marquée du FCTVA de 400 M€ (à 7,1 Md€). Cette estimation tient compte de

uniquement possible en 2022, comme le précisait l'article 11 du même décret (date limite de demande fixée au 15 novembre 2022, et notification au plus tard le 15 décembre).

¹⁹ 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 ».

la progression continue des dépenses d'investissement, sous l'effet notamment des dotations de soutien à l'investissement (DSIL, Fonds vert), de l'impératif d'adaptation face à l'urgence climatique, des conséquences de l'inflation sur le prix des marchés publics et sur le positionnement des dépenses de 2024 dans le cycle électoral municipal (accélération des chantiers en vue de les achever avant les élections municipales de 2026).

La généralisation de l'automatisation de la gestion du FCTVA²⁰ a été menée à terme en 2023 pour les trois régimes de versement, sans modification majeure du périmètre d'éligibilité²¹. La LFI 2024 a prévu d'intégrer à l'assiette des dépenses éligibles les dépenses d'aménagement et d'agencement de terrain (pour un montant estimé à 250 M€).

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

Si la LFI 2024 impose aux collectivités territoriales de publier une annexe de leurs comptes administratifs intitulée « Impact du budget pour la transition écologique » (dite « budget vert »)²², les prélèvements sur les recettes de l'État à destination des collectivités ne font toujours pas l'objet d'une démarche d'évaluation de leur impact environnemental. En effet, seules les dépenses peuvent faire l'objet d'une cotation au sein du « budget vert » ; or les PSR constituent de moindres recettes.

De plus, une telle démarche serait par nature complexe, puisqu'elle nécessiterait un recensement et une analyse de la destination des 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 affectée 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, sachant que les PSR recouvrent à 82 % des dépenses de fonctionnement (et compensations d'impôts), et pour moins de 18 % des dépenses d'investissement.

Concernant ces dernières, il pourrait être envisagé une démarche d'évaluation environnementale, dans le cadre du « budget vert ». C'est particulièrement le cas des trois PSR portant sur les dépenses d'investissement des collectivités relatives à leurs établissements scolaire (DDEC, DRES, DGCES), dont le montant agrégé atteint près de 1 Md€. À l'heure actuelle, ces secteurs se prêtent à de nombreux projets de rénovation énergétique. Il conviendrait donc de les budgétiser dans le cadre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

²⁰ 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).

²¹ 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.

²² L'article 191 de la loi de finances pour 2024 oblige les collectivités de plus de 3 500 habitants à présenter les dépenses d'investissement qui contribuent, négativement ou positivement, à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France.

Actuellement, seule la destination des dotations de soutien à l'investissement local (DSIL)²³ de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* est connue. C'est pourquoi elles ont pu faire l'objet, pour la première fois en 2023, d'une cotation au titre du budget vert de l'État.

Parmi les PSR, le FCTVA pourrait également se prêter à une telle démarche étant donné que ses montants sont rattachés à des investissements précis, dont la portée sur l'environnement pourrait être évaluée²⁴. Bien que les obstacles techniques paraissent significatifs²⁵, et que l'évaluation environnementale des investissements locaux soit encore peu développée, la Cour recommande de soumettre les dépenses d'investissement des collectivités territoriales prises en charge par le FCTVA à une cotation d'évaluation de leur impact environnemental²⁶.

²³ Voir NEB *Relations avec les collectivités territoriales*.

²⁴ Selon la DGCL, les travaux actuellement en cours sur les « budgets verts », imposant aux collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants la publication d'une annexe de leurs comptes administratifs, intitulée « Impact du budget pour la transition écologique », permettront d'élaborer des référentiels.

²⁵ Les comptes d'imputation par nature ne permettent pas d'identifier précisément les dépenses « vertes ». Il faudrait engager une évolution du plan de compte.

²⁶ La direction du budget est favorable à cette recommandation, mais insiste sur les difficultés à court terme d'une cotation des dépenses d'investissement des collectivités en raison de leurs plans comptables et de la nécessité de coter à la source (tous les mandats de dépenses éligibles au FCTVA).

RECOMMANDATIONS

La Cour fait les recommandations suivantes :

- 1. (Recommandation nouvelle) veiller au respect du plafond de concours financiers de l'État aux collectivités territoriales fixé par l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, notamment en augmentant le montant des variables d'ajustement mobilisées pour la construction de la loi de finances annuelle (DGCL – DB) ;*
 - 2. (Recommandation nouvelle) coter l'impact environnemental des dépenses d'investissement des collectivités territoriales prises en charge par le FCTVA (DGCL – DB).*
-

Chapitre II

Points d'attention par prélèvement sur recettes

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. En 2023, elle représente 61 % de leur montant total.

En 2023, la DGF s'est élevée à 26 930 M€, soit 320 M€ de plus qu'en 2022. À périmètre constant (après neutralisation de l'incidence de la recentralisation du RSA en Ariège notamment, cf. partie I.III), cette hausse s'élève à 326 M€ (+ 1,2 %).

Au sein de cette enveloppe globale, les composantes de péréquation ont de nouveau progressé en 2023 (+ 320 M€), plus fortement qu'en 2022 (+ 230 M€). La dotation de solidarité rurale (DSR) a augmenté (+ 200 M€) deux fois plus que la dotation de solidarité urbaine (DSU) (+ 90 M€), alors que leur progression avait été identique en 2022 (+ 95 M€ chacune). La hausse de la dotation d'intercommunalité est restée au même niveau qu'en 2022 (+ 30 M€). Alors que les parlementaires ont souhaité afficher une forte hausse de la péréquation, c'est donc la dotation moins péréquatrice - et à l'intérieur de celle-ci la fraction qui l'est aussi le moins²⁷ - qui est nettement confortée.

Contrairement aux années précédentes, l'augmentation des dotations de péréquation des communes et des intercommunalités n'a pas été financée à enveloppe constante, par un écrêtement péréqué de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI, mais par une augmentation du montant du PSR par la loi de finances pour 2023.

La péréquation a ainsi représenté 44,8 % du total de la DGF des communes en 2023 (après 43,6 % en 2022), et seulement 18,9 % en 2013, soit plus qu'un doublement en 10 ans.

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 2023 a également été marquée par l'accélération de la progression de la péréquation versée aux communes des départements et régions d'outre-mer²⁸.

²⁷ L'enveloppe de la DSR a été répartie par le Comité des finances locales, en application de l'article L2334-20 du CGCT, de la manière suivante : 60 % pour la fraction « péréquation », 30 % pour la fraction « bourg-centre », et 10 % pour la fraction « cible ». La première, la moins péréquatrice, augmente ainsi de 16 %, quand la dernière, la plus péréquatrice, n'augmente que de 4 % (à partir d'un montant déjà inférieur d'un tiers).

²⁸ 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 été continûment augmenté depuis 2019 : il atteint 63 % en 2023, contre 56,5 % en 2022, 48,9 % en 2021, 40,7 % en 2020 et 35 % en 2019. La loi de finances pour 2024 pérennise ce niveau de majoration à compter de 2024.

La loi de finances pour 2024 augmente pour la deuxième année consécutive l'enveloppe de DGF (+ 320 M€)²⁹, afin de financer à nouveau l'augmentation des dotations de péréquation des communes et des intercommunalités³⁰, sachant que le rétablissement de l'écrêtement des communes est cantonné au financement de la seule part dynamique de la population.

La progression des composantes de péréquation en 2024 (+ 320 M€ à nouveau) bénéficie toujours davantage à la DSR (+ 150 M€) qu'à la DSU (+ 140 M€), même si cette-dernière progresse beaucoup. La dotation d'intercommunalité augmente de 90 M€, mais seuls 30 M€ sont issus de la hausse de la DGF (les 60 M€ restant sont écrêtés sur la dotation de compensation des EPCI).

Les réformes de la fiscalité locale et des impôts de production ont rendu nécessaire une modification des modalités de calcul des indicateurs financiers utilisés pour répartir les dotations et les fonds de péréquation³¹.

Ces modalités ont 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 améliorer la pertinence en intégrant dans le calcul des potentiels fiscal et financier des communes plusieurs recettes libres d'emploi perçues par les communes (DMTO, taxe locale sur la publicité extérieure etc...).

La loi de finances pour 2022 a instauré des fractions de correction dans le calcul des indicateurs afin d'éviter que l'évolution des modalités de ce calcul ne déstabilise de manière brutale la répartition des dotations. Après avoir corrigé intégralement les effets de la réforme en 2022, une diminution progressive de ces fractions de correction avait été fixée pour chaque année à partir de 2023 avant de s'éteindre en 2028. Alors qu'elle devait de 90 % pour l'effort fiscal des communes en 2023, elle a finalement été maintenue à 100 %. La LFI 2024 adapte en conséquence les années suivantes³².

La loi de finances modifie également les modalités de calcul du potentiel fiscal et financier des départements pour tenir compte de la suppression de la CVAE et de la perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), remplacées par des fractions de TVA (multipliées par un indice synthétique composé du revenu moyen par habitant, de la part de la fraction TVA-CVAE dans les recettes, ainsi que de la part des DMTO).

²⁹ Une hausse de 220 M€ était prévue dès le PLF 2024 (contrairement à l'année précédente où le gouvernement visait la stabilité) et a été portée à 320 M€ à l'issue des débats parlementaires.

³⁰ La hausse de la DGF ne finance toutefois que le tiers de l'augmentation des dotations de péréquation des EPCI (30 M€ sur 90 M€), le reste étant assuré par écrêtement de leur dotation de compensation. De longue date, l'augmentation annuelle des dotations de péréquation des départements ne passe pas par l'augmentation de l'enveloppe DGF, mais uniquement par l'écrêtement de leur dotation forfaitaire.

³¹ 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 sur les résidences principales.

³² L'article 240 de la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 fait passer la fraction de correction de l'effort fiscal à 90 % au lieu de 80 % en 2024, et ainsi de suite. Pour les autres indicateurs (potentiel fiscal des communes, et potentiel fiscal agrégé et effort fiscal agrégé des EPCI), la fraction reste à 80 % conformément à l'évolution prévue.

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, et complétés par un nouveau PSR créé en LFI 2023.

Ces dispositifs exceptionnels ont pris le relais des PSR de soutien du fait de la crise sanitaire, qui 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 en fonction de données financières définitives des collectivités, une fois leurs comptes arrêtés et les pertes définitives connues. Si la LFI 2023 n'a pas prévu de concours financiers de l'État à ce titre, 31 M€ de trop-perçus ont été repris sur les collectivités³³.

Tableau n° 3 : mobilisation des dispositifs de soutien en 2023

<i>en M€</i>	Exécution 2022	LFI 2023	LFG	Exécution 2023	Écart
<i>Soutien exceptionnel de l'État au profit des collectivités du bloc communal</i>	-207	0	0	-31	-31
<i>PSR au profit des collectivités territoriales et des groupements de communes qui procèdent à l'abandon ou à la renonciation définitive de loyers</i>	1	0	0	0	0
<i>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</i>	106	430	0	311	-14 (voir explication infra)
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre du soutien exceptionnel de compensation aux départements de la revalorisation du revenu de solidarité active</i>	120	0	0	0	0
<i>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</i>	6	0	0	5	5
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre du soutien exceptionnel pour les communes et leurs groupements face à la croissance des prix de l'énergie</i>	0	1 500	0	10	-1 490
Total	26	1 930	0	294	-1 530

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

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 311 M€ en 2023. En ajoutant les 106 M€ versés en 2022, l'exécution s'élève à 417 M€ sur les 430 M€ prévus dans la LFR1 de 2022 et reportés dans la LFI 2023 (cf. I.IV.B *supra*).

Le nouveau PSR créé par la LFI 2023 n'a quant à lui quasiment pas été consommé sous la forme de versements d'acomptes.

³³ 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. Le montant négatif affiché en 2023 correspond au dernier ajustement au titre des pertes de recettes subies en 2021.

Au final, tous dispositifs confondus, l'exécution des PSR de soutien a été encore plus faible en 2023 (- 1,6 Md€) qu'en 2022. Ce constat met en cause la fiabilité des prévisions, mais aussi le décalage entre l'affichage politique – et les attentes qui peuvent en découler – et la portée des dispositifs mis en œuvre.

Le montant du PSR prévu par la loi de finances pour 2023 a été considérablement revu à la baisse dans la LFI 2024 (0,4 Md€ au lieu des 1,5 Md€ prévus en LFI 2023). Il est probable que le montant exécuté, qui sera déterminé en fonction des comptes définitifs des collectivités, sera moins élevé.

III - Un FCTVA revenant à son plus haut niveau

A - Une exécution au niveau prévu par la loi de finances initiale

Contrairement à 2022, marquée par une légère baisse par rapport à la prévision initiale, l'exécution des dépenses relatives au FCTVA de 2023 correspond à la prévision de la loi de finances.

Le FCTVA a atteint 6 707 M€, montant supérieur de seulement 7 M€ à la prévision initiale de la loi de finances (6,7 Md€). Il est ainsi revenu au niveau de l'exécution 2021 (6 704 M€), marquée par l'effet de rattrapage qui avait suivi l'année 2020³⁴. Il s'agit donc du montant le plus élevé jamais atteint.

La bonne exécution 2023 résulte de plusieurs éléments, aussi bien structurels (cycle électoral³⁵, automatisation du versement du FCTVA) que conjoncturels (inflation, effets du plan de relance³⁶, création du Fonds vert).

B - La généralisation de l'automatisation en 2023

Le FCTVA a bénéficié en 2023 des effets progressifs de l'automatisation³⁷, qui conduisent à homogénéiser le rythme de traitement des attributions, en substituant 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 a pris effet au 1^{er} janvier 2021³⁸ pour les collectivités relevant du régime de liquidation en année N (pour lesquelles l'attribution de FCTVA intervient l'année de

³⁴ Exceptionnellement, l'investissement local avait baissé de 12,4 % en 2020.

³⁵ L'année marquant le milieu du mandat municipal est propice aux investissements.

³⁶ Notamment du fait de l'étalement dans le temps en raison des trois régimes de versement du FCTVA.

³⁷ 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. La loi de finances 2018 prévoyait une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019, mais en raison de difficultés techniques, celle-ci a été repoussée au 1^{er} janvier 2021.

³⁸ Conformément à l'article 251 de la loi de finances pour 2021.

réalisation des dépenses éligibles), puis pour celles relevant du régime de versement N-1 (année suivant la réalisation de la dépense) en 2022, avant d'être généralisée en 2023 en s'étendant aux collectivités relevant du régime N-2.

Afin d'assurer la neutralité financière de la réforme, les dépenses de logiciels ou celles d'acquisition, d'aménagement et d'agencement de terrains avaient été retirées des dépenses éligibles en décembre 2020³⁹. La loi de finances pour 2024 a réintégré les dépenses d'aménagement et d'agencement de terrains dans l'assiette du FCTVA, pour un coût prévisionnel estimé à 250 M€.

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

L'automatisation s'accompagne d'une accélération significative des versements du FCTVA aux collectivités. Ainsi, 6,5 Md€ ont été attribués de manière automatisée en 2023, soit 97 % de l'attribution annuelle (le reste correspondant à un reliquat de dossiers antérieurs à l'automatisation), permettant de supprimer 64 000 états déclaratifs correspondant à 4,8 millions de lignes de dépenses. Ce gain de temps administratif s'est ajouté à une importante accélération des paiements : près de 2 Md€ de plus ont été versés en septembre 2023 par rapport à septembre 2021.

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.

Dans ses précédentes 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.

La direction générale des finances publiques indique que l'automatisation du FCTVA permet désormais d'évaluer l'impact de l'inclusion de certaines dépenses de fonctionnement dans l'assiette du FCTVA. Ainsi, sur l'exercice 2023, elles représentent 349 M€ de FCTVA attribué pour un potentiel de 442 € (soit 21 % de rejets), ce qui correspond à 5 % du total des attributions.

³⁹ Arrêté du 30 décembre 2020.

IV - 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*⁴⁰.

La DGF, principal prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales (61 % du total des PSR), est le seul à faire l'objet d'objectifs de performance. Ils sont de deux natures :

- Objectif 1 : garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales, à travers deux indicateurs, d'une part la mesure du nombre, du montant moyen et du volume des rectifications opérées en cours d'année (indicateur 1.1), et d'autre part les dates de communication des dotations (indicateur 1.2) ;
- Objectif 2 : assurer la péréquation des ressources entre collectivités, à travers deux indicateurs, l'un mesurant les volumes relatifs consacrés à la péréquation verticale des communes et des départements (indicateur 2.1), l'autre estimant la contribution de la péréquation verticale à la réduction des écarts de richesse sur une année (indicateur 2.2⁴¹).

Ces objectifs sont globalement remplis. Si 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 représente pourtant plus de 15 % des PSR.

Comme l'an dernier, 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 2025, permettra à nouveau d'interroger leur pertinence.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Introduit en 2021, cet indicateur évalue la contribution de la péréquation verticale à la réduction des écarts de richesse, en mesurant le pourcentage de communes dont le potentiel financier par habitant cesse d'être inférieur à 75 % de la moyenne de la strate après intervention des dotations de péréquation de la DGF.

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 2023

Précisions méthodologiques

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

En particulier, en l'absence de valeurs pour 2023, les montants retenus pour les subventions des ministères sont estimés par la direction du budget à 4 800 M€. Les données provisoires correspondantes figurent en rouge dans la présente note.

A - La réduction de la place des prélèvements sur recettes dans les transferts de l'État aux collectivités territoriales

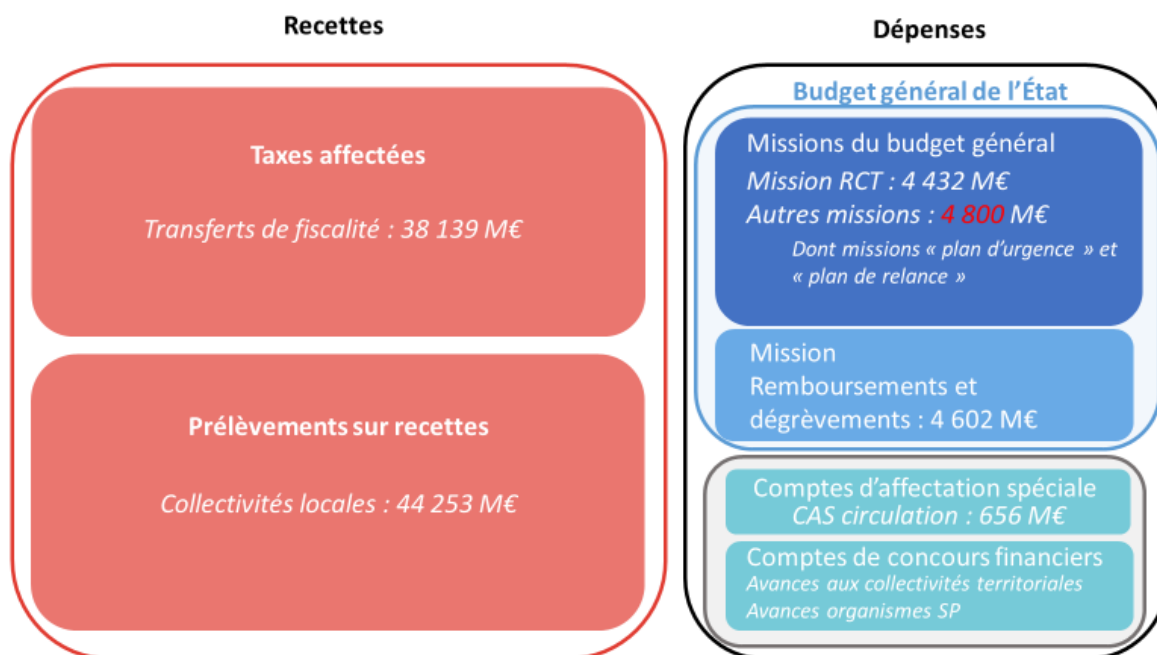
Chaque année, un document annexe au projet de loi de finances est consacré à la situation des finances publiques locales, aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, aux dispositifs de péréquation financière entre collectivités et aux mesures du projet de loi de finances.

Jusqu'en 2022, ce document prenait la forme d'un « jaune » budgétaire. Depuis 2023⁴², il s'agit d'un « rapport sur la situation des finances publiques locales », établi en application de l'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances, introduit par l'article 7 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

En suivant la nomenclature du budget de l'État, les transferts aux collectivités relèvent de prélèvements sur recettes, de crédits de missions budgétaires dont la mission *Relations avec les collectivités locales*, de crédits de comptes spéciaux et de transferts de fiscalité.

⁴² Afin d'assurer la transition entre les deux publications, un « jaune » a également été établi au titre du projet de loi de finances pour 2023. Son contenu est identique à celui du « rapport sur la situation des finances publiques locales » établi en application de la loi organique relative aux lois de finances.

Graphique n° 8 : transferts de l'État aux collectivités territoriales - cadre budgétaire



Source : Cour des comptes

Les « concours financiers » de l'État aux collectivités (52,5 % des transferts financiers en 2023, contre 48,8 % l'année précédente) regroupent les prélèvements sur recettes (82 % des concours et 43 % du total des transferts⁴³), 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 attribués aux départements depuis 2021 (281 M€ en 2023⁴⁴, dont seuls 250 M€ ont été effectivement versés, comme en 2021 et en 2022).

Les transferts comprennent également les subventions des ministères autres que celles de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les contreparties de dégrèvements législatifs à des impôts locaux, le produit des amendes de police de la circulation et des radars et les subventions pour travaux divers d'intérêt général.

Enfin, le total des transferts financiers de l'État aux collectivités inclut la fiscalité transférée aux collectivités (38,1 Md€ en 2023) au titre de transferts de compétences, qui prend la forme de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et de fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), ainsi que le financement budgétaire de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

⁴³ En intégrant les fractions de TVA (hors ancienne DGF des régions), ce taux n'est plus que de 29,5 %.

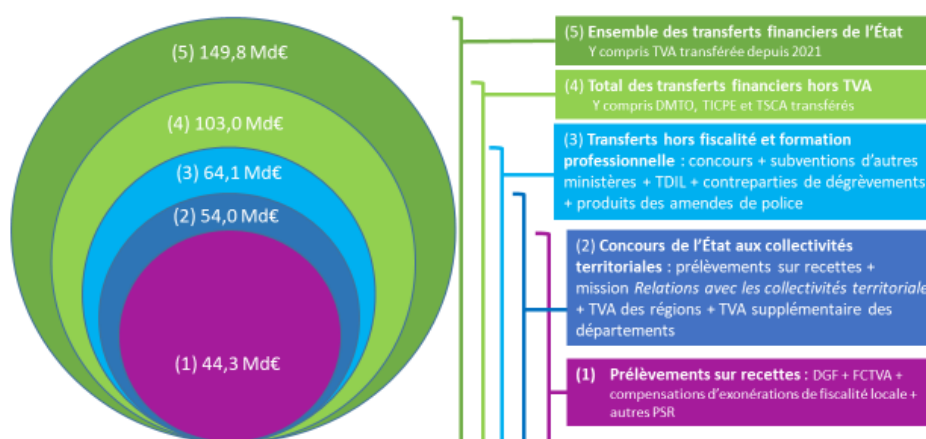
⁴⁴ Ce montant correspond à une partie de l'augmentation (dynamique positive) en 2021 de la fraction de TVA affectée aux départements en compensation de la réaffectation de la part de taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes, qui a compensé la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Depuis 2022, les départements perçoivent par ailleurs la totalité de la dynamique positive de la fraction précitée de TVA. Le montant de 281 M€ se décompose comme suit : 250 M€ pour les départements les plus fragiles (exposés à un reste à charge important au titre des allocations individuelles de solidarité), versés chaque année, et 31 M€ correspondant à la part représentative de la croissance de TVA depuis 2021 affectée à un fonds de sauvegarde des départements. Entre 2021 et 2023, cette dernière part n'a pas donné lieu à des versements aux collectivités.

Le périmètre des transferts de l'État aux collectivités présenté dans les documents budgétaires n'intègre pas deux fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 46,7 Md€ en 2023, après 35,7 Md€ en 2022 : 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 foncière sur les propriétés bâties a été réaffectée aux communes ; compensations de la suppression en 2021 de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et en 2023 de ses parts départementale, intercommunale et communale dans le cadre de la réforme des impôts de production.

Cette présentation des transferts de l'État aux collectivités n'obéit pas à une obligation légale et 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, la lecture de l'évolution des transferts financiers de l'État est perturbée par le fait qu'ils intègrent la compensation de dégrèvements accordés à une partie des redevables de la taxe d'habitation, dont le montant chute en 2021 du fait de la compensation de sa suppression par des recettes de TVA et non plus par des dégrèvements à partir de cette même année, mais pas les recettes de TVA en question (voir graphique 8 *infra*).

Le schéma 1 décrit les différentes strates de transferts financiers de l'État.

Schéma n° 1 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (montants 2023 en CP)

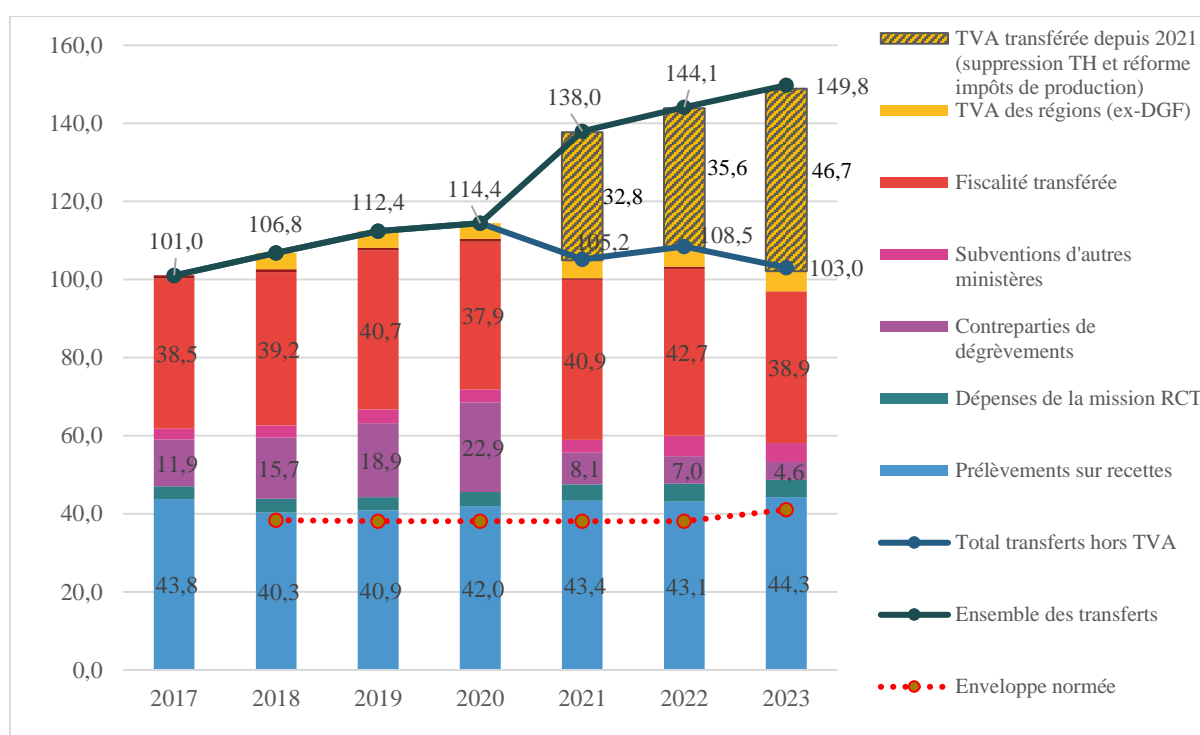


Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

L'ensemble de ces transferts ont pour point commun de rassembler les contributions financières spécifiquement destinées aux collectivités et leurs groupements, d'abonder leurs budgets de façon globale et d'être libres d'emploi⁴⁵.

Le graphique ci-après présente quant à lui l'évolution de la totalité des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, y compris les fractions de TVA qui leur sont affectées depuis 2021 et tiennent une place grandissante.

Graphique n° 9 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2016 et 2023 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Cette présentation fait apparaître un double mouvement :

- une diminution des transferts hors TVA qui n'est qu'apparente : 2023 revient à peu près au niveau d'avant 2018, année marquée par l'exonération progressive de taxe d'habitation qui s'est traduite par une forte hausse des contreparties de dégrèvements entre 2018 et 2020, avant que celles-ci ne diminuent à compter de 2021 (cf. B, *infra*) ;
- une très forte progression de l'ensemble des transferts de l'État en 2021 (+ 20,4 %) et dans une moindre mesure les deux années suivantes (+ 4,4 % en 2022 et + 3,9 % en 2023). Cette augmentation n'a pas pour corollaire une progression équivalente des recettes globales des collectivités territoriales, la TVA transférée depuis 2021 ayant pour objet de compenser des suppressions d'impôts locaux.

⁴⁵ À l'exception de certains concours affectés comme le produit des amendes de police et de dotations à l'investissement, accordées à certains projets.

B - Une hausse des transferts financiers en 2023 principalement due à la TVA

Une baisse des transferts hors TVA

Malgré la hausse des prélèvements sur recettes en 2023 (cf. partie I. III.), sous l'effet de la DGF et du FCVTA, les transferts de l'État (hors TVA) ont accusé une baisse de plus de 5,4 Md€ (soit - 5 %), en raison de la diminution de 9 % de la fiscalité transférée et de celle des contreparties de dégrèvement (- 34 %). La réduction de la fiscalité transférée traduit l'incidence de la chute des recettes de DMTO (- 4,5 Md€, soit - 22,2 %) et celle des contreparties de dégrèvement (- 2,4 Md€, soit - 34 %) la suppression de la CVAE dans les recettes des départements, des intercommunalités et des communes isolées.

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

La réforme a représenté une charge supplémentaire pour l'État, puisque celui-ci compense les pertes de produits correspondantes pour les collectivités.

Entre 2018 et 2020, cette charge supplémentaire a pris la forme de dégrèvements progressifs qui, en passant de 3,7 Md€ en 2017 à 14,5 Md€ en 2020, ont contribué à la hausse des transferts financiers de l'État au cours de cette même période.

En 2021, la taxe d'habitation a été complètement supprimée pour 80 % des foyers, ce qui a suscité une réduction de 13,6 Md€ des transferts de l'État correspondants aux dégrèvements figurant dans la mission 201 (remboursements et dégrèvements d'impôts locaux). La ligne de cette mission consacrée à la taxe d'habitation a ensuite diminué à la marge en 2022 (- 165 M€) et en 2023 (- 370 M€).

Depuis 2021, la réforme de la fiscalité directe locale se traduit ainsi pour le budget de l'État par un moindre produit de TVA, qui se substitue aux dégrèvements et aux compensations d'exonérations de taxe d'habitation. Les versements correspondants sont effectués par l'intermédiaire du compte d'avances aux collectivités. En 2023, les compensations relatives à la réforme de la taxe d'habitation (fractions de TVA et effet du coefficient correcteur⁴⁶) s'élèvent à 26 Md€, soit 0,5 Md€ de plus qu'en 2022.

La réforme a par ailleurs entraîné la création, au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, de dotations de compensation, pour certaines pérennes. L'une est versée aux régions en remplacement des frais de gestion de la taxe d'habitation que celles-ci percevaient depuis 2014 (293 M€). La dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation 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) s'est élevée à 21 M€ en 2023 (9,7 M€ en 2022).

L'impact de la réforme des impôts de production

En 2023, la réforme des impôts de production s'est traduite par une hausse des transferts financiers de l'État aux collectivités, fractions de TVA comprises.

⁴⁶ Dans aucune commune, la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par le département sur le territoire communal n'était strictement égale à la perte de recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales. Le mécanisme du coefficient correcteur a pour objet de compenser l'écart positif ou négatif correspondant.

Concernant les PSR, c'est le cas de la diminution de 50 % des bases des établissements industriels assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises, qui est désormais compensée par un prélèvement sur recettes, pour un montant de 4,1 Md€ en 2023, en progression de 10 % par rapport à 2022.

En 2021, la suppression de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les régions a été compensée par l'attribution d'une part supplémentaire de TVA (10,9 Md€ en 2023). En 2023, la suppression de la CVAE dans les recettes des départements, des EPCI à fiscalité propre et des communes isolées non membres d'un EPCI (auxquelles Paris est assimilée) est de même compensée par l'attribution de nouvelles fractions de TVA d'un montant total de 10,4 Md€, retracée dans le compte d'avances aux collectivités locales.

En 2022, deux nouvelles dotations avaient par ailleurs été créées dans le cadre de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*. L'incidence de la réforme des impôts de production décidée en LFI 2021 sur le dispositif de compensation péréquée (DCP)⁴⁷ avait motivé la création d'une dotation spécifique pour les départements de 51,6 M€, majorant les crédits de la DGD des départements. Par ailleurs, la DGD des régions avait été 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. Seule la dotation pour les régions a été reconduite pour 2023.

En LFI 2023, une nouvelle dotation a été créée en faveur des régions, visant à assurer le maintien de la compensation de la compétence « formation professionnelle », en compensant la perte des frais de gestion de la CVAE (91,3 M€ votés en LFI).

Enfin, la réforme des impôts de production a entraîné une chute des contreparties de dégrèvement. Engagée en 2021 (- 1,2 Md€) et poursuivie en 2022 (- 1 Md€), la diminution de ce transfert, porté par le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, s'est amplifiée en 2023 (- 2 Md€) à la suite de la suppression de la CVAE dans les recettes des départements, des intercommunalités et des communes isolées. Elle explique l'essentiel de la baisse de 34 % des contreparties de dégrèvement en 2023 (soit 2,2 Md€ au total) et donc une part majeure de la baisse des transferts de l'État (hors TVA issue des réformes de 2021).

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

À la suite de la crise sanitaire, plusieurs dispositifs de relance avaient été adoptés en faveur des collectivités territoriales. Éteints en 2022, ils ont engendré 31 M€ de reprises de trop-perçus pour l'État.

Le seul PSR entrant dans le cadre du plan de relance est celui, à caractère pérenne, qui compense la réduction de moitié des bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises. En 2023, le montant exécuté à ce titre s'élève à 4,1 Md€.

Sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), subsiste une seule mesure de relance en 2023 : la DSIL exceptionnelle (166 M€ en CP).

⁴⁷ Le DCP a pour objet d'affecter chaque année aux départements le produit net des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

D'autres mesures de soutien en faveur des collectivités territoriales relèvent d'autres missions budgétaires.

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 (239 M€ de CP consommés en 2023, après 205 M€ en 2022 et 92 M€ en 2021), ainsi qu'une dotation régionale d'investissement (117 M€ de CP consommés en 2023, après 153 M€ en 2022 et 148 M€ en 2021). Ces dotations sont rattachées à la mission *Plan de relance* et décrites dans la note d'exécution budgétaire correspondante.

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

Au sein de la mission RCT, 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. En 2023, une mesure similaire a été adoptée en loi de finances de fin de gestion (40 M€).

Mais l'essentiel des dispositifs anti-inflation se sont matérialisés par des prélèvements sur recettes qui n'ont été que très peu exécutés à ce jour (22 % en globalisant les 417 M€ du « filet de sécurité » 2022 et les 10 M€ du « filet de sécurité » 2023, rapportés aux 1 930 M€ prévus en LFI 2023), comme décrit plus haut (cf. partie I. IV.B).

Une hausse tendancielle des transferts hors mesures de soutien

Les mesures de soutien se sont élevées à 4,5 Md€, correspondant aux PSR exceptionnels à hauteur de 0,3 Md€ (filets de sécurité contre l'inflation) et aux mesures de relance positionnées dans les PSR (4,1 Md€ de compensation de réduction de fiscalité économique) et dans la mission RCT (0,2 Md€ de DSIL exceptionnelle).

En les neutralisant, les transferts de l'État aux collectivités territoriales ont augmenté de 2 953 M€ (contre 818 M€ en 2022, soit + 2 135 M€).

Outre l'augmentation des PSR de 1 135 M€ (cf. partie I.III), cette évolution résulte essentiellement des transferts de fiscalité, et plus particulièrement des fractions de TVA (+ 11,7 Md€ au total sur 2023). À cela s'ajoutent la « TVA des régions » (5,2 Md€, + 183 M€) et les produits des amendes de police (+ 100 M€).

Ces hausses sont compensées par les baisses, dans une proportion moindre, de la fiscalité transférée (chute des recettes de DMTO de 4,5 Md€⁴⁸) et des contreparties de dégrèvements (- 2,4 Md€).

⁴⁸ Les autres recettes de fiscalité transférées n'évoluent pas toutes négativement. Ainsi, les recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ont augmenté de 0,6 Md€ (+ 7,2 %).

II - Les prélèvements sur recettes : un dispositif dérogatoire dont le champ doit être circonscrit

Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), 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 dérogatoire⁴⁹ permettant de présenter certaines opérations comme de moindres recettes de l'État, et non comme des dépenses. Ils ne font donc pas l'objet de crédits budgétaires.

Compte tenu de l'importance globale de leur montant, les PSR au profit des collectivités territoriales contribuent à la fragmentation des flux financiers entre administrations publiques. De plus, ils recouvrent une grande diversité d'objets, de règles de calcul et de répartition entre collectivités et de montants.

En sa rédaction originelle, l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 disposait qu'« Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».

À la suite de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, ce même article se borne à prévoir qu'« Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Ces 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 ».

Ainsi, la loi organique révisée confère aux lois de finances un monopole pour créer des PSR et en évaluer le montant, la loi de finances devant préciser l'objet du prélèvement ainsi que les collectivités territoriales destinataires. En revanche, les objets possibles des PSR ne sont plus définis de manière limitative, même très large, comme cela était le cas dans la loi organique de 2001. Tout concours de l'État aux collectivités peut ainsi prendre la forme d'un PSR.

Contrairement aux crédits budgétaires, les PSR ne peuvent faire l'objet de mesures de régulation en cours d'année. En particulier, les articles 13 (annulation de crédits afin de compenser l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avances) et 14 (annulation de crédits afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée) de la LOLF ne leur sont pas applicables. La réduction éventuelle en cours d'année du montant d'un PSR nécessite l'intervention d'un projet de loi de finances rectificative. Il s'agit là du principal motif du recours à cette technique de financement.

La technique du PSR a été largement utilisée depuis 2020 pour soutenir les collectivités face à la crise sanitaire et à l'inflation. Alors que six PSR étaient en voie d'extinction au cours de l'année 2022, un seul a été créé par la LFI 2023, à hauteur de 1,5 Md€. Pour autant, des mesures exceptionnelles prennent également la forme de dépenses sur crédits du budget général

⁴⁹ « 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'État, notamment dans le cadre du programme 122 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT).

De fait, les frontières sont poreuses entre les PSR et les crédits de la mission RCT, les dotations de celle-ci finançant aussi bien des mesures de soutien exceptionnel que des compensations de charges ou de pertes de recettes fiscales, qui correspondent pourtant aux objets originels des PSR au profit des collectivités territoriales.

Ainsi, en 2023, une dotation au titre de la mise en œuvre d'une « prime exceptionnelle » ou d'une revalorisation des personnels employés dans les centres municipaux de santé (CMS) a été accordée aux communes dans le cadre de la mission RCT (8 M€). De même, une « dotation exceptionnelle » a été attribuée à la collectivité de Corse afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérienne dans le contexte d'inflation (40 M€).

En outre, la mission RCT abrite des crédits visant à compenser certaines incidences des réformes fiscales de 2021. Il s'agit de plusieurs dotations pérennes : dotation de compensation versée aux régions en remplacement de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation (293 M€⁵⁰), dotation de compensation des frais de gestion sur la CVAE des régions (194 M€), dotation de compensation au titre de la réduction des taxes additionnelles de CFE et de TFPB des établissements industriels (19 M€), dotation spécifique pour les départements au titre du dispositif de compensation péréquée (DCP), DGD des régions pour compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et de CFE (107 M€).

La ligne de partage entre dotations budgétaires et PSR n'est ainsi pas tracée avec précision, mais répond à des circonstances changeantes au fil des lois de finances annuelles.

Dans ce contexte flou, la LFI 2024 a créé deux nouveaux PSR : l'un à caractère pérenne pour compenser les pertes de recettes de taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) résultant de la réforme de 2023 sur les zones tendues⁵¹ ; l'autre, pour trois années, afin de compenser des pertes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) résultant de délocalisations d'entreprises entraînant la démolition de bâtiments⁵². Si le premier PSR correspond à une compensation de perte de recette suite à une décision de l'État, le second n'aurait pu être institué sous l'empire des dispositions de la LOLF d'avant 2021.

Par ailleurs, au lieu de transférer des PSR vers la mission RCT comme la Cour l'a recommandé de manière constante dans ses notes d'exécution des budgets annuels, c'est l'inverse qui s'est produit en 2023. Comme cela a été indiqué *supra*, la dotation « protection fonctionnelle » n'est plus abondée par des crédits du programme 119 (- 3 M€ en AE et CP), mais par le PSR Dotation élu local (DEL)⁵³, qui intègre également les crédits relatifs à la

⁵⁰ Depuis 2014, ces frais de gestion étaient restitués aux régions au titre de la politique de formation professionnelle. Il s'agit donc d'une compensation de compensation.

⁵¹ L'article 132 de la loi de finances pour 2024 crée une compensation versée chaque année égale aux recettes de THLV perçues en 2023 par les communes et EPCI à fiscalité propre concernés par la réforme de 2023 qui a étendu la définition des collectivités relevant des zones tendues aux communes touristiques. Ce PSR est estimé à 24,7 M€ (correspondant au produit de THLV de 410 communes et 38 EPCI perçu en 2023).

⁵² L'article 138 de la LFI 2024 crée une compensation pour les communes et EPCI à fiscalité propre qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de base de TFPB afférent aux entreprises et, en conséquence, de produit (comparé aux recettes fiscales totales). Ce PSR, versé pendant 3 ans, est estimé à 3,3 M€ en 2024.

⁵³ Dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

dotations de compensation de frais de garde des élus locaux, inscrits en 2022 sur le programme 122 (- 3,5 M€).

La direction du Budget indique souscrire à l'analyse de la Cour et reconnaît que les modifications apportées par la loi organique de modernisation des finances publiques du 28 décembre 2021 à l'article 6 de la LOLF peuvent appeler un réexamen. Elle n'a cependant pas établi de document qui formaliserait à l'attention des ministères les critères du recours pertinent à un PSR pour financer des charges de l'État en faveur des collectivités, comme elle l'avait annoncé en 2022.

La DGCL rappelle quant à elle l'attachement des collectivités à un financement des compétences que la loi leur a confiées par des dotations ayant un caractère global, automatique et non fléché. Elle argue aussi que les PSR répondent à des nécessités pratiques, qui tiennent à la simplicité des circuits de gestion par les services de l'État⁵⁴. Le passage à une gestion budgétaire classique obligerait, selon la DGCL, à déléguer les crédits aux préfetures et à mettre en œuvre des procédures administratives et comptables complexes sans gain d'efficience.

La DGCL se dit néanmoins ouverte à une revue concours par concours du périmètre des PSR au profit des collectivités territoriales. Selon elle, cette revue devrait s'étendre à un examen de l'opportunité de transformer en PSR des dotations budgétaires qui répondent à la définition de l'objet limitatif des PSR donnée par la LOLF d'avant 2021 (couverture de charges incombant aux collectivités ou compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux⁵⁵). En l'état actuel des choses, la DGCL n'envisage cependant pas la suppression de PSR, notamment ceux qui ne correspondent pas à une compensation fiscale, mais à la compensation d'un transfert de compétences, comme c'est le cas de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

En application de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales comme ceux en faveur de l'Union européenne sont désormais compris dans la norme de pilotage des dépenses de l'État⁵⁶, au motif qu'« *il s'agit de prendre en compte la dynamique de ces contributions de l'État dans le pilotage d'ensemble de la dépense* »⁵⁷.

Si la LOLF révisée en 2021 ouvre des possibilités élargies de recours aux PSR pour financer des transferts de l'État aux collectivités, elle ne fixe pas d'obligation à ce recours, pas plus

⁵⁴ Par exemple, la DGF est notifiée dans un arrêté unique, qui contient environ 100 000 décisions individuelles d'attribution, puis versée par les services déconcentrés du ministère de l'intérieur à partir 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).

⁵⁵ Plusieurs dotations budgétaires correspondent 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 (réponse DGCL).

⁵⁶ Loi de programmation des finances publiques 2023-2027, article 26 I.E.3.a : « La présente loi de programmation définit un système rénové d'agrégat unique des dépenses de l'État en remplacement de l'ancienne norme à deux niveaux (norme de dépenses pilotables [NDP] et objectif de dépenses totales de l'État [ODETE]). Ces outils permettent d'assurer directement le suivi d'un périmètre plus exhaustif de la dépense du budget de l'État [qui inclut] les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ».

⁵⁷ Dans la loi de programmation 2018-2022, ils étaient intégrés à un « objectif de dépenses totales de l'État », moins impératif.

d'ailleurs que la LOLF d'avant 2021 pour les objets limitatifs qu'elle visait (couvrir des charges particulières, compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts).

Une redéfinition du périmètre des PSR qui viserait à les circonscrire aux objets précités pourrait apparaître anachronique au regard de leur récent abandon. Un critère plus pertinent paraît être le caractère évaluatif ou exactement fixé du montant des PSR. À cet égard, un PSR ne paraît pas avoir de justification particulière si la loi de finances en fixe le montant exact, sans que des circonstances indépendantes de la volonté des gestionnaires budgétaires soient susceptibles de l'augmenter ou de le réduire en cours d'année. Sur les 26 PSR dotés par la LFI 2024, onze seulement ont un caractère évaluatif, soit un montant de 12,7 Md€ sur 45,1 Md€, dont 7,1 Md€ au titre du FCTVA et 4 Md€ au titre de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

La Cour recommande de circonscrire le recours aux PSR aux seuls concours financiers de l'État ayant un caractère évaluatif.

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

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques publié en 2020⁵⁸, 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 la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget de l'État l'ensemble des concours de toute nature de ce dernier aux collectivités territoriales⁵⁹ et de faire de 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 annuel un rapport sur la situation des finances publiques locales, portant notamment sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales⁶⁰. Surtout, et c'est la principale nouveauté, ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ainsi, dans le cadre du PLF 2024, un débat sur les finances publiques locales s'est tenu à l'Assemblée nationale le 20 octobre 2023 et au Sénat le 21 novembre 2023.

La DGCL estime que le contenu de ce rapport marque une amélioration par rapport à l'information jusque-là communiquée au Parlement, car il tente d'évaluer l'efficacité des transferts financiers de l'État aux collectivités et entre les collectivités elles-mêmes.

Toutefois, comme il a été souligné (voir III. I. *supra*), les fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021 au titre de la réforme de la fiscalité directe locale et des impôts de production n'ont pas été intégrées au périmètre des transferts financiers de l'État aux

⁵⁸ 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.

⁵⁹ La mission serait ainsi composée de programmes correspondant aux différentes natures de transferts financiers de l'État aux collectivités.

⁶⁰ Ce 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, qui a de fait disparu en 2023. Toutefois, ces deux documents n'ont pas la même portée. Si le jaune budgétaire constituait 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 au Parlement.

collectivités, même si le rapport sur la situation des finances publiques locales fournit des informations sur leur objet et leur montant.

Afin d'avancer dans la voie d'un regroupement des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée, la Cour recommande de consolider l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités, y compris l'ensemble des fractions de TVA, dans le rapport sur la situation des finances publiques locales qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2025.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. *(Recommandation reformulée) : dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2025, circonscrire le périmètre des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales aux seuls concours financiers de l'État dont le montant a un caractère évaluatif, et inscrire les crédits correspondants à ceux fixés pour leur montant exact dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget de l'État (DB – DGCL) ;*
 4. *(Recommandation reformulée) : regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée ; dans un premier temps, consolider l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités, y compris l'ensemble des fractions de TVA, dans le rapport sur la situation des finances publiques locales qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2025 (DB – DGCL).*
-

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 2023, 189 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Note thématique relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir*. Juillet 2023, disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État*. Juillet 2023, 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 2023, 232 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	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.	<p>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.</p> <p>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.</p>	Les éléments d'information fournis répondent en grande partie à l'objet de la recommandation.	Mise en œuvre

		<p>Conformément à l'article L.1615-1 du code général des collectivités 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. À ce titre, les dépenses d'entretien des bâtiments publics (compte 615221), de la voirie (615231) et des réseaux (615232) sont éligibles au fonds.</p> <p>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 en supprimant notamment le non-recours au fonds. Elle permet aussi de simplifier la gestion du FCTVA en supprimant la quasi-totalité des obligations déclaratives.</p> <p>Enfin, l'exposé des motifs de la loi de finances pour 2024 prévoit la réintégration des dépenses d'agencement et d'aménagement de terrains à compter du 1^{er} janvier 2024, qui représente un effort complémentaire estimé à près de 250 M€ d'attributions au titre du FCTVA. Cette extension de l'assiette constitue un accroissement important du soutien de l'État en faveur de l'investissement local et du développement des projets locaux, notamment en faveur de la transition écologique ou des équipements sportifs. Il n'est pas envisagé d'autres modifications de l'assiette d'éligibilité.</p>		
2	<p>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</p>	<p>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</p>	<p>Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.</p> <p>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</p>	<p>Non mise en œuvre</p>

	<p>correspondants dans une mission existante du budget de l'État.</p>	<p>conditions institutives, hormis leur création par loi de finances.</p> <p>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 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.</p> <p>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 renvoie à près de 100 000 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.</p> <p>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 création des PSR, tels qu'ils étaient définis par 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</p>	<p>gains d'efficience ou des règles d'attribution spécifiques, en inscrivant les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État.</p>	
--	---	--	---	--

		<p>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...).</p> <p>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.</p>		
3	<p>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.</p>	<p>Réponse de la DGCL</p> <p>Les concours financiers de l'État aux collectivités ont, schématiquement, trois fins :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>A 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</p>	<p>Le rapport sur la situation des finances locales a été joint au PLF 2024, en application de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques n'a pas la même portée que le jaune budgétaire.</p> <p>Des améliorations doivent encore être apportées pour une meilleure lisibilité et une réelle exhaustivité des flux financiers concernés.</p>	<p>Mise en œuvre partielle</p>

	<p>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 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.</p> <p>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.</p> <p>Réponse d la DB</p>		
--	--	--	--

		<p>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 l'exécution de certains PSR est par nature complexe à anticiper, ce qui rendrait le recours à des crédits budgétaires limitatifs peu opérationnel.</p> <p>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.</p>		
--	--	--	--	--

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

Annexe n° 3 : caractère évaluatif ou fixe des PSR

Intitulé de PSR	Caractère
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement</i>	Fixe
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs</i>	Évaluatif
<i>Dotation de compensation des pertes de bases de la TP et de redevance des mines des communes et de leur groupement</i>	Évaluatif
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la TVA</i>	Évaluatif
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale</i>	Évaluatif
<i>Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale</i>	Évaluatif
<i>Dotation élu local</i>	Fixe
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse</i>	Évaluatif
<i>Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion</i>	Fixe
<i>Dotation départementale d'équipement des collèges</i>	Fixe
<i>Dotation régionale d'équipement scolaire</i>	Fixe
<i>Dotation globale de construction et d'équipement scolaire</i>	Fixe
<i>PSR Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants</i>	Évaluatif
<i>PSR Compensation réforme fiscalité Mayotte</i>	Fixe
<i>Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (communes)</i>	Fixe
<i>Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (EPCI)</i>	Fixe
<i>Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (départements)</i>	Fixe
<i>Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (régions)</i>	Fixe
<i>Dotation de garantie des reversements des FDPTP</i>	Fixe
<i>Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires</i>	Fixe
<i>PSR Compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport</i>	Fixe
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane</i>	Fixe
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage</i>	Fixe
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française</i>	Fixe
<i>PSR de compensation de la réduction de 50 % des bases de TFPB et de CFE des locaux industriels</i>	Évaluatif
<i>PSR de compensation des communes contributrices au FNGIR subissant une perte de base de CFE</i>	Évaluatif
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre du soutien exceptionnel pour les communes et leurs groupements face à la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique en 2022</i>	Évaluatif
<i>Prélèvement sur les recettes de l'État au titre du soutien exceptionnel, au titre de l'année 2023, pour les collectivités territoriales face à la croissance des prix de l'énergie</i>	Évaluatif
<i>PSR Dotation de compensation de la réforme 2023 de la taxe sur les logements vacants</i>	Évaluatif

Annexe n° 4 : enveloppe normée issue de la LPFP 2023-2027

<i>LPFP 2023-2027</i>				
2023	2024	2025	2026	2027
54,95	54,39	54,96	55,67	56,04
53,84				
4,07	4,15	4,15	4,17	4,17
36,96	37,35	37,59	37,82	38,08
6,70	7,10	7,63	7,88	7,79
6,71				
5,09	5,38	5,58	5,78	6,01
43,16	41,91	41,76	42,00	42,25
47,14	0,00	0,00	0,00	0,00
3,97				