



Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

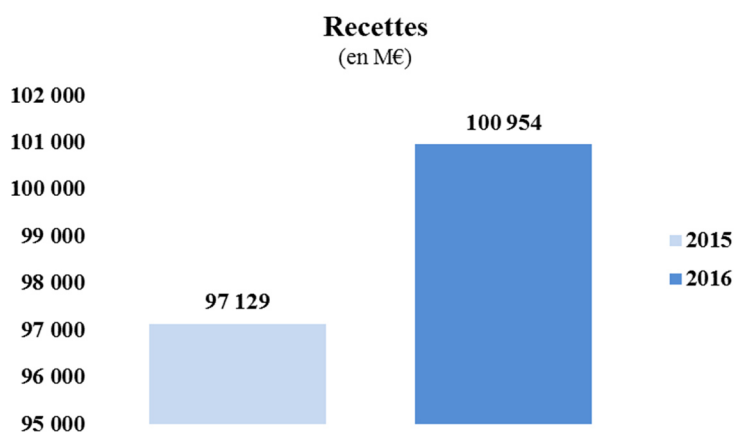
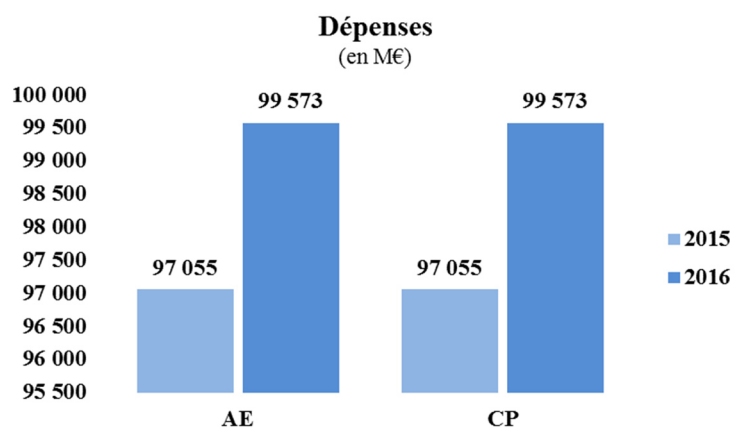
Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

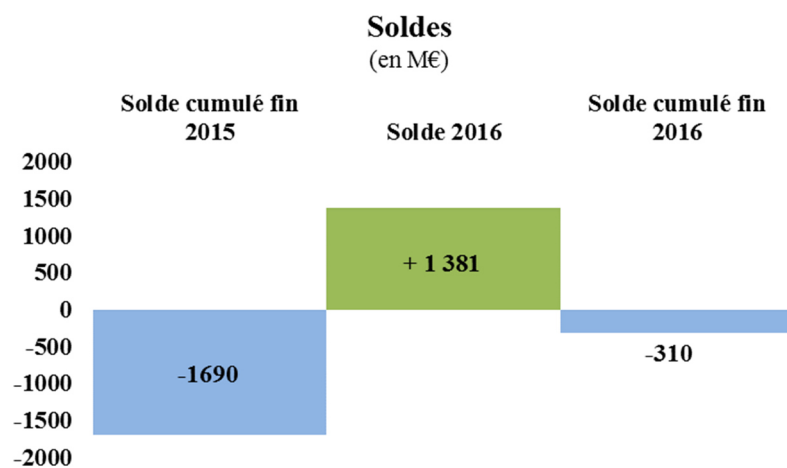
2016

Avances aux collectivités territoriales

Programme 832– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie

Programme 833 –Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes





Synthèse

Une exécution 2016 aboutissant à un solde excédentaire, supérieur à l'excédent prévisionnel

L'exécution du compte d'avance aboutit à **un solde excédentaire de 1,381 Md€, supérieur à l'excédent prévisionnel en LFI de 0,827 Md€**.

Les recettes enregistrées par le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » ont augmenté de 3,82 Md€ par rapport à l'exercice précédent (+3,9 %). Les dépenses, correspondant au montant des ressources fiscales versées aux collectivités territoriales, se sont accrues de 2,51 Md€, soit 2,6 % à périmètre constant.

Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » n'a enregistré aucune dépense ni recette en 2016.

Des déséquilibres structurels à corriger concernant certaines catégories d'impôts

La prise en compte dans le compte d'avance des restitutions aux entreprises du montant trop versé par elles sous la forme d'acomptes de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) induit un excédent structurel. Ce trop-versé alimente les recettes du compte d'avance lors du versement des acomptes par les entreprises. Il est restitué à ces dernières par le budget général (programme 201 de la mission *Remboursements et dégrèvements*). Il vient en déduction l'année suivante des versements du compte d'avance aux collectivités territoriales. Il n'est cependant jamais déduit des recettes du compte d'avance, pour lequel il constitue un excédent structurel et injustifié.

Depuis 2011, année à partir de laquelle les produits de la CVAE sont enregistrés en recettes du compte d'avance, le montant des excédents d'acomptes s'élève à environ 3,7 Md€.

Il conviendrait de corriger cette anomalie en déduisant des recettes du compte d'avance le montant des restitutions sur acomptes de CVAE qui ne devraient pas être supportées par le budget général.

Un phénomène inverse se produit concernant les avances de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) : depuis 2006, les départements reçoivent des avances sur le produit de la TICPE dont le montant est déterminé en fonction d'un droit de compensation de charges transférées au titre du RMI/RSA. Les recettes du compte d'avance, alimentées par une fraction variable du produit de la TICPE réellement recouvré par l'État, se sont jusqu'à présent révélées inférieures au montant des droits à compensation dus aux départements. Le déficit cumulé du programme 833 à ce titre s'élève à 2,3 Md€ à la fin 2016.

Ce déficit ne sera jamais comblé : si au cours d'un exercice futur, le montant de TICPE porté en recettes du compte d'avance excède celui du droit à compensation, la différence fera l'objet d'un versement complémentaire à chaque département en proportion de la fraction de tarif qui lui est applicable.

La nécessaire amélioration de la transparence et de la traçabilité des opérations retracées dans le compte d'avance

L'identification précise des composantes du solde d'exécution et des causes d'un écart par rapport à la prévision en loi de finance, nécessite une modification des systèmes d'information disponibles.

Il conviendrait de revoir et compléter les modalités d'évaluation des charges pour l'État résultant des avances sur fiscalité qu'il verse aux collectivités territoriales, en présentant le solde des recettes et des dépenses pour chacune des trois catégories d'impôts transitant par le compte d'avance (les impositions sur rôle, les impositions auto-liquidées, la TICPE) et en distinguant les recettes réelles des recettes d'ordre résultant des dégrèvements et remboursements de fiscalité locale par le budget général.

Par ailleurs, en application des dispositifs législatifs mettant à contribution les collectivités et leurs établissements publics par le biais de prélèvements sur leurs avances de fiscalité directe locale, plus de 6,6 Md€ sont prélevés en dépenses sur le compte d'avance. Au regard de l'importance des montants en jeu et de la diversité des dispositifs, il conviendrait que l'ensemble des prélèvements sur fiscalité directe locale soient retracés dans le détail de leurs montants et de leurs destinations dans le projet annuel de performance du compte d'avance aux collectivités.

Le compte d'avance ne répond pas aux critères de fonctionnement d'un compte de concours financiers

Les concours versés aux collectivités locales et organismes assimilés par l'intermédiaire du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* ne sont pas des prêts ou avances au sens de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans la mesure où ils ne font pas l'objet de remboursement, ne sont pas accordés pour une durée déterminée, ne font pas l'objet d'amortissements et ne peuvent donner lieu à un recouvrement, un rééchelonnement ou la constatation d'une perte. Enfin, en application du décret n° 2006-1727 du 23 décembre 2006, les concours financiers versés par l'intermédiaire du compte d'avance ne sont pas assortis d'intérêts. Le compte d'avance ne répond donc pas aux critères de fonctionnement des comptes de concours financiers.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour a formulé deux recommandations au titre de l'exécution 2015. Elles n'ont pas encore été mises en œuvre.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour renouvelle au titre de l'analyse de l'exécution budgétaire en 2016 les deux recommandations formulées au titre de l'exécution 2015 et en formule une nouvelle relative au détail des prélèvements de fiscalité effectués sur le compte d'avance.

1. *Déduire les restitutions de CVAE des recettes du compte de concours financiers, pour aligner ses recettes sur les sommes revenant aux collectivités territoriales et ne plus les enregistrer en dépenses du programme 201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (recommandation reconduite).*

2. *Présenter chaque année le solde des dépenses et de recettes pour chacune des trois catégories d'impôts transitant par le compte d'avance : les impositions locales sur rôle, la TICPE, les impositions locales auto liquidées (recommandation reconduite).*
3. *Indiquer les montants des prélèvements sur fiscalité directe locale et leurs mécanismes dans le projet annuel de performance comme dans le rapport annuel de performance du compte d'avance.*

Sommaire

Introduction.....	9
1 LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	11
1.1 Un solde excédentaire dont le montant est supérieur aux prévisions	11
1.2 L'exécution des recettes	13
1.3 L'exécution des dépenses.....	15
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	17
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE	18
2.1 Les avances de fiscalité	18
2.2 Les avances sur TICPE aux départements et aux régions	21
2.3 Les avances de frais de gestion	23
3 LA GESTION DES DÉPENSES.....	25
3.1 La conformité aux principes de droit budgétaire.....	25
3.2 La démarche de performance	26
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	27
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	27
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	28

Introduction

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a pour objet de verser des avances de fiscalité aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux, et aux chambres consulaires.

Ce compte est composé de deux sections : la première (programme 832) retrace les avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie ; la seconde (programme 833) retrace les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes.

Le programme 832 s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide aux collectivités de métropole et d'outre-mer, en favorisant l'octroi d'avances aux collectivités et établissements publics, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, qui connaissent des difficultés momentanées de trésorerie, ou ont besoin d'emprunter rapidement. Les crédits ouverts en 2016 s'élèvent à 6 M. Aucune dépense n'a été réalisée au titre de ce programme en 2016.

Les crédits ouverts pour le programme 833 s'élevaient à 103,71 Md€ (AE=CP) en 2016. Celui-ci se décline en quatre actions

La première a pour objet de garantir aux collectivités territoriales, aux établissements publics locaux à fiscalité propre et à divers organismes locaux (essentiellement des Chambres consulaires) le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales. Cette action représente 92 % des dépenses du programme en 2016.

La deuxième action garantit aux départements le versement mensuel de la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) leur revenant, pour le financement du revenu de solidarité active. Cette action représente 5,9 % des dépenses du programme en 2016.

La troisième, créée en 2014, a pour objet l'attribution aux départements des frais de gestion précédemment acquis à l'État au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour le financement de certaines dépenses sociales gérées par ces collectivités (dispositif dit de compensation péréquée).

La dernière action, également créée en 2014, a pour objet l'attribution aux régions, en substitution de l'ancienne dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle, des frais de gestion précédemment acquis à l'État au titre de la taxe d'habitation (TH), de la

contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la contribution financière des entreprises (CFE), ainsi que d'une part supplémentaire de la TICPE.

Ces deux dernières actions mobilisent chacune 0,9 % des crédits du programme en 2016.

1 LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Un solde excédentaire dont le montant est supérieur aux prévisions

La LFI pour 2016 prévoyait un excédent du compte d'avance de 0,827 Md€. Il s'établit en fin d'année à 1, 381 Md€, soit supérieur de **0,550 Md€ à la LFI et de plus de 1, 3 Md€ à celui constaté en 2015.**

Le résultat conduit à réduire le solde cumulé qui s'élève à -0,310 Md€ au 31 décembre 2016.

Aucun mouvement de crédit n'est intervenu au cours de l'exercice.

Tableau n° 1 : Compte d'avance- prévisions et exécution

<i>Montants en Md€</i>	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
<i>Recettes</i>	97,129	104,546	100,954
<i>Dépenses (CP)</i>	97,055	103,719	99,573
<i>Dont dépenses du programme 832</i>	0	0,006	0
<i>Dont dépenses du programme 833</i>	97,055	103,713	99,573
<i>Solde</i>	0,074	0,827	1,381
<i>Solde cumulé</i>	- 1,69		- 0,31

Source : DGFIP

L'excédent du compte d'avance, prévisionnel comme exécuté, provient de l'action n°1 du programme 833 « avances des impositions de fiscalité locale », et plus particulièrement de la CVAE.

Le tableau ci-dessous illustre la décomposition du solde du programme 833 selon les catégories de dépenses et de recettes¹ et son évolution depuis 2013.

Tableau n° 2 : Soldes* du programme 833 par catégories de recettes et dépenses

<i>Md€</i>	2012		2013		2014		2015		2016	
	Prév.	Exéc.	Prév.	Exéc.	Prév.	Exéc.	Prév.	Exéc.	Prév.	Exéc.
<i>Sous-total avances des impositions de fiscalité</i>	0,92	1,40	1	-0,02	0,63	1,1	0,03	0,26	0,97	1,52
<i>TICPE</i>	-0,26	-0,31	-0,25	-0,3	-0,28	-0,3	-0,29	-0,21	-0,14	-0,14
<i>Frais gestion</i>					0	0,02	0,03	-0,01	0,01	0,01
<i>TOTAL</i>	0,65	1,08	0,74	-0,32	0,34	0,82	-0,22	0,04	0,82	1,38

Source : DGFIP

*montants obtenus par différence entre les recettes et dépenses, prévisionnelles ou exécutées, de chaque catégorie

Pour l'année 2016, un excédent prévisionnel était anticipé à hauteur de 0,97 Md€ au titre de l'action 1 relative aux avances d'impositions de fiscalité locale, dont plus de 1,3 Md€ pour la seule CVAE. Cet excédent s'est révélé en exécution supérieur de 0,57 Md€ aux prévisions du compte d'avance. Cette situation s'est déjà produite dans le passé comme le montre le tableau précédent

Cet excédent s'explique en partie pour des raisons structurelles :

- pour les impositions sur rôle, constitués de la taxe d'habitation (TH), des taxes foncières sur les propriétés bâties non bâties (TFPB et TFNB), auxquelles s'ajoute la contribution foncière des entreprises (CFE), le solde résulte de l'écart entre recettes recouvrées et rôles émis ;

- pour les impôts auto-liquidés, la CVAE génère un solde structurellement positif du fait de l'accroissement tendanciel des recettes d'une année sur l'autre alors que les dépenses correspondent aux encaissements de l'année précédente. En 2016, la diminution des dépenses prévisionnelles de CVAE est en outre imputable à l'extinction du

¹ Pour le montant des impositions locales, les outils disponibles ne permettent pas une ventilation précise selon les catégories d'impôts (sur rôle et auto-liquidés).

dégrèvement transitoire² et à la baisse de la taxe additionnelle à la CVAE versée aux chambres de commerce et d'industrie ³.

Les outils disponibles ne permettent cependant pas de ventiler avec précision les dépenses exécutées selon les catégories d'impôts.

1.2 L'exécution des recettes

En 2016, les recettes du compte d'avance se sont élevées à 100,95 Md€ en progression de 3,82 Md€ (+3,9 %) par rapport à l'exercice 2015. Elles concernent exclusivement le programme 833, aucune recette n'ayant été enregistrée sur le programme 832.

Cette augmentation résulte des impositions locales recouvrés qui représentent plus de 92 % des recettes du compte d'avance. En 2016, elles se sont accrues de 4,17 % ce qui témoigne d'une accélération des recouvrements comparée aux années précédentes (+2,92 % en 2015, + 2,33 % en 2014 et + 2,63 % en 2013).

Les recettes du compte d'avances sont également abondées de recettes « pour ordre » correspondant à la prise en charge par l'État des dégrèvements relatifs aux impôts locaux⁴.

Les prévisions des recettes du compte d'avance sont globalement fiables : elles s'élèvent à 101,54 Md€ et auxquels s'ajoute une marge prudentielle de 3 Md€. Cette marge prudentielle s'explique par la volonté de l'administration de disposer d'une marge de manœuvre dans les crédits disponibles en dépenses et sécuriser l'obligation de versement des avances aux collectivités le 20 de chaque mois.

Le principal écart porte sur la taxe d'habitation, la prévision étant supérieure de 1,02 Md€ à l'exécution. Le produit de la taxe d'habitation est en diminution en raison d'une exonération au bénéfice des personnes

² Baisse de 0,035 Md€ en 2015 à 0 en 2016

³ Baisse de 0,719 Md€ en 2015 à 0,484 Md€, instauré par la LFI 2016

⁴ Cf. Note d'exécution budgétaire relative à la *Mission remboursements et dégrèvements*

modestes, au lieu d'un dégrèvement comme en 2015⁵. Cette mesure a eu pour effet de réduire les bases d'imposition en 2016⁶.

Tableau n° 3 : Les recettes du programme 833

<i>Montants en Md€</i>	<i>Exéc. 2015*</i>	<i>Prév. 2016</i>	<i>Exéc 2016</i>
<i>TH</i>	21,75	23,23	22,21
<i>TF</i>	38,29	40,25	40,38
<i>TP & t. pylônes et balayage</i>	0,51	0,46	0,48
<i>CVAE</i>	18,03	18,68	18,89
<i>CFE</i>	10,31	9,02	10,66
<i>IFER</i>		1,55	
<i>TASCOM</i>	0,74	0,75	0,74
<i>Sous total avances montants des impositions locales (action 1)</i>	89,64	93,94	93,38
<i>TICPE</i>	5,66	5,73	5,72
<i>Frais gestion TFPB</i>	0,86	0,93	0,9
<i>Frais gestion CFE, CVAE, TH</i>	0,91	0,94	0,94
<i>Sous-total</i>	97,09	101,54	100,95
<i>Marge prudentielle</i>		3	
<i>Total</i>	97,09	104,54	100,95

Source : DGFIP, retraité cour des comptes

⁵ En 2016, la mesure d'allègement de TH votée dans le cadre de l'article 75 de la loi de finances initiale pour 2016 s'est traduite par le maintien dans le dispositif d'exonération des contribuables qui ont bénéficié d'un dégrèvement de leur cotisation de TH en 2015, et par l'entrée dans ce dispositif d'exonération de TH de nouveaux foyers réunissant les conditions pour bénéficier de cette mesure

⁶ Les bases de taxe d'habitation (TH) ont évolué au niveau national de - 0,51 % entre 2015 et 2016, passant de 89,625 Md€ en 2015 à 89,169 Md€ en 2016. L'effet revalorisation étant de + 1 % en 2016, l'effet volume s'élève donc à - 1,51 %

Les hypothèses d'évolution des impôts sur rôles sont arrêtées chaque année au cours de l'été qui précède l'élaboration du PLF. L'évolution des bases tient compte de la conjoncture économique. Les taux sont estimés sur la base des évolutions précédemment constatées, en tenant notamment compte des cycles électoraux par niveau de collectivités. Les taux de recouvrement prévus par la DGFIP correspondent généralement à ceux constatés l'année précédente.

S'agissant des impôts auto-liquidés, l'hypothèse d'évolution retenue tant pour la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) que pour la CVAE est une progression de la valeur ajoutée imposable calée sur celle du PIB.

S'agissant de la TICPE, les prévisions correspondent à l'application aux volumes de carburants mis à la consommation des fractions de TIPP destinées à assurer le financement du RSA.

Les frais de gestion évoluent comme les bases imposables de TFPB d'une part, et de CFE, CVAE, TH d'autre part.

1.3 L'exécution des dépenses

Aucune dépense n'a été réalisée sur le programme 832.

Les dépenses du programme 833, correspondant au montant des ressources fiscales versées aux collectivités territoriales, se sont élevées à 99,57 Md€ en progression de 2,51 Md€ (+2,6 %) par rapport à l'exécution 2015.

Cette augmentation est intervenue à périmètre constant par rapport à 2015 et relève pour l'essentiel des avances du montant des impositions locales. En 2016, elles se sont accrues de 2,77 %, en décélération par rapport à 2015 (+3,93 %), mais leur évolution reste supérieure à 2014 (+0,99 %).

Les prévisions de dépenses sont globalement fiables. Elles s'élèvent pour 2016 à 100,71 Md€ auxquels s'ajoute, à l'image des prévisions de recettes, une marge prudentielle de 3 Md€. Le principal écart entre les prévisions et l'exécution résulte de la baisse de produit perçu en 2016 au titre de la TH.

Tableau n° 4 : Les dépenses du compte d'avance

<i>Montants en Md€</i>	<i>Exéc. 2015*</i>	<i>Prév. 2016</i>	<i>Exéc 2016</i>
Total avances montants des impositions locales (action 1)	89,38	92,97	91,86
<i>TICPE</i>	5,87	5,88	5,87
<i>Produit net frais gestion TFPB</i>	0,86	0,91	0,9
<i>Produit net frais gestion CFE, CVAE, TH</i>	0,93	0,95	0,93
<i>Sous total</i>	97,05	100,71	99,57
<i>Marge prudent.</i>		3	
Total	97,05	103,71	99,57

Source : DGFIP retraité Cour des Comptes

Il n'est pas possible de connaître la décomposition précise de l'augmentation des versements effectués au bénéfice des différentes catégories de collectivités territoriales au titre des taxes locales qui leur sont attribuées.

Cette impossibilité tient d'une part à la nomenclature comptable de l'État, l'organisation par taxe ne permettant pas une restitution des versements par strate de collectivités. En outre, la comptabilité auxiliaire tenue dans l'application informatique dédiée (ACL, Avances aux collectivités locales), utilisée localement par les services de la DGFIP pour liquider les douzièmes de fiscalité directe locale, ne restitue pas de ventilation détaillée par catégorie de taxes, rendant impossible toute agrégation au niveau national des données locales.

Afin de pallier cette carence, la DGFIP a entrepris le développement d'une nouvelle application de gestion et de liquidation des douzièmes de fiscalité directe locale. Cette application dénommée SLAM (Système de Liquidation des Avances Mensuelles) doit se substituer à ACL et, grâce à une interface avec le progiciel Chorus, permettre de retracer plus précisément les versements aux collectivités territoriales, au niveau national et par taxe.

La mise en œuvre d'une première version de cette application a débuté au 1^{er} janvier 2016. Une seconde version, encore en cours de développement, devrait à terme permettre de retracer les versements aux collectivités territoriales tant au niveau national que par catégorie de taxes.

Sa mise en œuvre opérationnelle n'est cependant pas attendue à court terme.

La Cour ne peut que souhaiter l'aboutissement rapide de ce projet de nature à expliquer les écarts entre les prévisions de dépenses du compte d'avance et leur exécution.

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

Bien que le compte d'avance enregistre, d'une part, un excédent récurrent, induit par le décalage temporel entre l'encaissement et le reversement du produit la CVAE et, d'autre part, un déficit structurel résultant du droit à compensation des charges des collectivités dont le montant est garanti et financé par le produit d'une fraction variable de TICPE, il n'y a pas lieu de mettre en cause la soutenabilité de ce compte spécial.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

2.1 Les avances de fiscalité

2.1.1 Les avances sur impôts sur rôle

S'agissant des impôts sur rôle⁷, l'État verse aux collectivités territoriales le montant du produit émis chaque année dans les rôles d'imposition locaux, sans considération de l'apurement réellement observé dans ses comptes.

Il en résulte que, pour cette catégorie d'impôts, les ressources des collectivités territoriales sont garanties en début d'exercice, une fois les bases d'imposition arrêtées par les services de l'État et les taux d'imposition fixés par les assemblées délibérantes locales, à hauteur du produit voté par ces dernières.

En contrepartie, l'État supporte, sous la forme de compensations versées par le budget général (programme 201), le coût des dégrèvements accordés aux contribuables et des rôles non recouverts. Il supporte également le coût de portage qui résulte du décalage infra-annuel entre le versement mensuel par l'État, dès le mois de janvier, des avances aux collectivités territoriales et la mise en recouvrement des impôts sur rôle, qui intervient majoritairement en fin d'année.

2.1.2 Les avances sur impôts auto-liquidés

Les impôts auto-liquidés sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la TASCOM et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), que l'État reverse aux collectivités territoriales à hauteur des montants qu'il a encaissés ou, le cas échéant, compensés par l'intermédiaire de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Les conditions du reversement de ces différents impôts aux collectivités territoriales ne sont pas homogènes. Par exemple, s'agissant de la TASCOM, le compte d'avance verse aux collectivités du bloc communal, par douzième mensuel de janvier à décembre, un produit

⁷ Constitués de la taxe d'habitation (TH), des taxes foncières sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties (TFPB et TFNB), auxquels s'ajoute la contribution foncière des entreprises (CFE)

correspondant à ses encaissements entre le 1^{er} octobre de l'année précédente et le 30 septembre de l'année en cours.

Il en va très différemment de la CVAE : par l'intermédiaire du programme 833, l'État reverse aux collectivités territoriales un montant correspondant au produit de CVAE constaté l'année précédente dans les recettes du compte d'avance, soit sous la forme de paiement par les entreprises assujetties (recettes réelles), soit sous la forme des dégrèvements pris en charge par l'intermédiaire de la mission *Remboursements et dégrèvements* (recettes d'ordre). Il résulte de ce décalage un suréquilibre potentiel du compte d'avance : le taux de variation du produit global de la CVAE d'une année sur l'autre est normalement proche du taux d'évolution du PIB en valeur. Cette situation peut cependant se retourner en cas de baisse importante du produit de la CVAE pendant un exercice, comme l'a montré l'exécution de l'exercice 2013.

Les conditions de restitution aux entreprises de montants trop versés par elles sous la forme d'acomptes de CVAE génèrent également un suréquilibre potentiel du compte d'avance. Ces restitutions sont prises en charge par le programme 201, rattaché à la mission *Remboursements et dégrèvements*. Elles prennent la forme de remboursements aux entreprises dont les acomptes versés au titre de la CVAE (soit pour chaque acompte 50 % de la taxe acquittée l'année précédente) s'avèrent finalement supérieurs au montant total de la taxe due au titre de l'année en cours.

Le compte d'avance est donc structurellement excédentaire du fait de ces opérations : le programme 833 reçoit, par des recettes réelles, des acomptes de CVAE en excédent de certaines entreprises pendant une année donnée (N). Ces excédents sont constatés l'année suivante (N+1), au moment de la liquidation du solde de CVAE due par les entreprises assujetties. Le remboursement de ces excédents aux entreprises est réalisé par le programme 201, en principe dans les deux mois de leur constatation. Les excédents remboursés aux entreprises sont déduits ultérieurement (en N+2) des versements effectués par le programme 833 au profit des collectivités territoriales mais ne sont jamais déduits des recettes du compte d'avance.

Les montants versés en trop sur acomptes de la CVAE « millésimée 2015 », remboursés par la mission *Remboursements et dégrèvements* en 2016, s'élèvent à 710 M€. Ils seront déduits des dépenses du compte d'avance en 2017, mais ont alimenté ses recettes en 2016.

Même si elle n'a pas d'effet sur le solde d'exécution du budget de l'État, s'agissant d'une dépense du budget général (programme 201) compensée par une recette à due concurrence et préalable du compte

d'avance, cette situation n'est pas sans inconvénient. Depuis 2011, soit l'année à partir de laquelle les produits de la CVAE sont attribués aux collectivités territoriales par des versements du compte d'avance, le montant des excédents d'acomptes remboursés par la mission *Remboursements et dégrèvements* (programme 201) s'élève à plus 3,7 Md€⁸. Comme l'a recommandé la Cour, il conviendrait d'y remédier en déduisant des recettes constatées par le compte d'avance les restitutions de trop-versés sur acomptes de CVAE par le programme 201 l'année précédente, afin de les reverser au budget général.

La direction du budget et la direction générale des finances publiques étudient le moyen de remédier à ce déséquilibre, mais aucune solution opérationnelle informatique n'a été arbitrée à ce jour.

2.1.3 Les prélèvements de fiscalité effectués sur le compte d'avance aux collectivités

Différents dispositifs législatifs prévoient de prélèvements sur les avances de fiscalité directe locale versées aux collectivités locales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils se sont élevés à 6,61 Md€⁹ Md€ en 2016. Ils sont sans incidence sur le solde du compte d'avance.

Les dispositifs mis en œuvre en application d'un mécanisme de péréquation visant à réduire des écarts de ressources entre les collectivités représentent l'essentiel de ces prélèvements (6,5Md€). Parmi eux, les prélèvements effectués au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources¹⁰ (FNGIR) s'élèvent à plus de 4 Md€ et ont pour objet de compenser le manque à gagner pour les collectivités territoriales et leurs EPCI à fiscalité propre résultant de la suppression de la taxe professionnelle.

Les prélèvements appliqués en vertu d'un principe général de participation des collectivités à l'équilibre des finances publiques

⁸ Soit les acomptes enregistrés en recettes du compte d'avance en N, remboursés par le budget général en N+1 et déduits des dépenses du compte d'avance en N+2. Pour N=2015, le montant remboursé en 2016 par le programme 201 (à déduire des dépenses du compte d'avance en 2017) est de 710 M. En 2014, il était de 708M ; en 2013, il était de 745 M ; en 2012, 937 M ; en 2011, 656 M.

⁹ Source : prélèvements sur fiscalité enregistrés dans SLAM au titre de l'année 2016

¹⁰ Instauré par l'article 78 de la loi de finances pour 2010

représentent moins de 50 M€. Ils sont constitués, à titre principal, par le prélèvement au titre de la contribution au redressement des finances publiques¹¹, dont le montant s'est élevé à 45,6 M en 2016¹² pour 168 communes, 174 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et une région.

Les prélèvements effectués au titre de dégrèvements d'impôt mis à la charge des collectivités s'élèvent à 22,5M€ pour 2016.

Les prélèvements sur fiscalité directe locale devraient être retracés (montants et mécanismes) dans le projet annuel de performance du compte d'avance aux collectivités.

2.2 Les avances sur TICPE aux départements et aux régions

Depuis la modification du périmètre du compte d'avance en 2014, les avances de TICPE versées par ce compte de concours financiers se répartissent en deux grandes catégories.

La première correspond aux avances versées aux départements (y compris le département de Mayotte depuis 2012), représentant une fraction de tarif de TICPE calculée de telle sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national en 2003 (pour la compensation du transfert du RMI/RMA), 2008 (pour la compensation du transfert de l'allocation de parents isolés lors de la création du RSA) et 2011 (pour la compensation de l'ensemble des charges résultant de la départementalisation de Mayotte), elle assure la compensation des charges transférées à chaque département.

Pour cette première tranche, lorsque le produit affecté globalement aux départements au titre des fractions de tarifs qui leur sont attribuées est inférieur au montant des charges à compenser, la différence fait l'objet d'une attribution d'une part correspondante du produit de la TICPE revenant à l'État. A l'inverse, si le produit de TICPE affecté par la loi à chaque département représente un montant annuel supérieur au montant de

¹¹ La contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a pour support à titre principal la dotation forfaitaire, et, pour les collectivités dont l'assiette de DGF forfaitaire n'est plus suffisante, un prélèvement est effectué sur les avances de fiscalité directe locale. Ce prélèvement relatif à la contribution au redressement des finances publiques a été instauré par l'article 132 de la LOI n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

¹² Le montant prévisionnel pour 2017 s'élève à 49,3 M€

son droit à compensation, la recette excédentaire est définitivement acquise aux départements.

Il en résulte un déséquilibre structurel du compte d'avance. Le programme 833 verse plus d'avances de TICPE qu'il n'a reçu de produits de cette taxe lorsque ceux-ci ne suffisent pas à assurer le droit à compensation des transferts de charges, mais lorsque le montant de TICPE comptabilisé en recettes du programme 833 excède le droit à compensation des départements, cet excédent est attribué à ces derniers, chacun en fonction du pourcentage de la fraction de TICPE qui leur est accordée par la loi. L'équilibre n'a aucune chance d'être rétabli. Si, au cours d'un exercice futur, les montants de TICPE portés en recettes du compte d'avance excèdent le montant du droit à compensation, la différence fera l'objet d'un versement complémentaire à chaque département en proportion de la fraction de tarif qui lui est applicable.

Un mécanisme identique s'applique à la deuxième catégorie d'avances de TICPE versées depuis 2014 aux régions par l'intermédiaire du compte d'avance, en remplacement de la dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle, en application de l'article 48 de la loi de finances pour 2014. Cette loi a prévu le remplacement de cette dotation par l'attribution aux régions, à concurrence de 600,7 M en 2014, d'une part des frais de gestion précédemment perçus par l'État pour la collecte de la CFE, la CVAE et la TH et à concurrence de 300,3 M en 2014, par une part de TICPE.

Ces ressources nouvelles des régions font l'objet d'une indexation annuelle à partir de 2015, sachant que la TICPE sert de variable d'ajustement dans le cas où le mécanisme d'indexation ne permettrait pas d'atteindre le montant de la ressource garantie. Toutefois, les transferts des frais de gestion de la fiscalité locale apportent les deux tiers des versements garantis aux régions (649,61 M pour une ressource de 954,86 M en 2016). Cette ressource devrait continuer à augmenter à l'avenir en proportion de l'évolution des bases de cette fiscalité, de sorte que paraît peu probable l'hypothèse où l'État devrait lors d'un exercice futur, au titre de cette garantie, attribuer aux régions une part du produit de la TICPE supplémentaire à celle prévue par la loi de finances pour 2014, dont le montant en 2016 est de 305,24 M.

Depuis 2006, année de création du compte de concours financiers sous sa forme actuelle, le déficit cumulé au titre des avances de TICPE versées aux départements et désormais aux régions s'élève à 2,3 Md€.

**Tableau n° 5 : Recettes et dépenses au titre de la TICPE attribuée
aux départements et aux régions**

<i>Montants en M</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016
<i>Recettes</i>	4 787	4 821	4 878	5 129	5 339	5 608	5 609	5 564	5 603	5 665	5 728
<i>Dépenses</i>	4 940	4 944	4 942	5 264	5 586	5 915	5 924	5 865	5 908	5,875	5 876
<i>Solde</i>	-153	-123	-64	-135	-247	-307	-315	-301	-305	-210	-148
<i>Solde cumulé</i>	-153	-276	-340	-475	-722	-1 029	-1 344	-1 645	-1 950	-2 160	-2 308

Source : DGFIP

2.3 Les avances de frais de gestion

Les avances de frais de gestion constituent l'essentiel des actions 3 et 4 du programme et représentent plus de 1,8 Md€ en 2016. Depuis la modification du périmètre du compte d'avance en 2014, les avances de frais de gestion versées par ce compte de concours financiers se décomposent en deux grandes catégories.

Les départements bénéficient désormais d'une part supplémentaire du produit de la taxe sur les propriétés foncières bâties, par le transfert des frais de gestion prélevés par l'État sur les contribuables. Ce transfert de ressources revient à élargir le flux des impôts sur rôle transitant par le compte d'avance, au moyen d'un complément de ressource fiscale non assortie de pouvoir de taux pour les collectivités bénéficiaires. Cette ressource est appelée à évoluer en fonction de l'évolution des bases imposables de TFPB.

Les régions bénéficient du transfert par l'État d'un panier de ressources constitué, d'une part, de frais de gestion antérieurement prélevés par l'État sur les redevables de la CVAE, de la CFE et de la TH, d'autre part, d'une fraction supplémentaire de TICPE décrite supra.

Dans son rapport relatif à la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, demandé en application de l'article 58-2° de la LOLF par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et publié en janvier 2017, la Cour relève que ces rétrocessions ont abouti à dénaturer le dispositif des frais de gestion et à le rendre illisible. Les sommes prélevées au titre des « frais de gestion », théoriquement censées couvrir les dépenses engagées par l'État leur sont aujourd'hui inférieures. En outre, le transfert d'une partie du

produit des frais de gestion, ne constitue pas un prélèvement sur recettes mais une affectation de recettes. Au regard de la charte de budgétisation au sens strict, les affectations de recettes aux collectivités locales sont exclues de la norme de dépenses.

Au regard de ce qui précède, la Cour a formulé la recommandation de revoir, dans un souci de transparence, le dispositif actuel des frais de gestion prélevés sur les contribuables locaux afin d'en clarifier la finalité et les destinataires.

3 LA GESTION DES DÉPENSES

3.1 La conformité aux principes de droit budgétaire

Le compte d'avance aux collectivités territoriales ne répond pas à tous les critères de fonctionnement des comptes de concours financiers. Les concours versés aux collectivités locales et organismes assimilés par son intermédiaire ne sont pas des prêts ou avances au sens de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans la mesure où ils ne font pas l'objet de remboursement, à l'exception (en principe) des avances de trésorerie du programme 832. Ces concours ne sont pas accordés pour une durée déterminée. Ils ne font pas l'objet d'amortissements et ne peuvent donner lieu à un recouvrement, un rééchelonnement ou la constatation d'une perte. Enfin, en application du décret n° 2006-1727 du 23 décembre 2006, les concours financiers versés par l'intermédiaire du compte d'avance ne sont pas assortis d'intérêts.

La Cour a précédemment relevé que le compte d'avance aux collectivités territoriales est un cadre budgétaire en contradiction avec la lettre et l'esprit de la LOLF, dont l'équilibre n'est pas financé de façon assez transparente par le budget de l'État¹³.

Elle ne méconnaît pas cependant la nécessité d'un compte spécial destiné à retracer les recettes réelles ou pour ordre provenant de la fiscalité destinée aux collectivités territoriales et organismes assimilés. La LOLF ne permet pas en son état actuel de disposer d'un tel instrument : aucune des catégories de comptes spéciaux existants ne satisfait aux conditions nécessaires. Le recours à un compte d'affectation spéciale est notamment rendu impossible par le plafonnement des recettes provenant du budget général qui empêcherait l'abondement du compte d'avance par le programme 201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Aussi, à l'occasion d'une révision de la LOLF, il conviendrait de créer un instrument budgétaire spécifique adapté aux opérations de recouvrement et d'avances des impôts locaux transitant par l'actuel compte de concours financiers.

¹³ Cf. notamment les observations définitives sur le fonctionnement du compte d'avances et l'impact budgétaire de la réforme de la taxe professionnelle, adressées au directeur général des finances publiques le 29 août 2012, et les notes d'analyse de l'exécution budgétaire depuis 2011.

3.2 La démarche de performance

Le programme 833 est assorti en 2015 de deux objectifs visant à mettre à la disposition des collectivités territoriales les ressources fiscales leur revenant à la date prévue.

Le premier objectif du programme est de mettre des avances sur contributions directes locales à la disposition des collectivités territoriales à une date certaine. Le pourcentage cible de l'indicateur affecté à cet objectif consiste à mesurer le pourcentage des opérations de versement réalisées par les comptables à la date prévue, c'est-à-dire le 20 de chaque mois ou le jour ouvré suivant cette date (en janvier, la date prévue est le 25). La cible est de 100 %.

Le deuxième objectif du programme est très proche du premier. Il vise à mettre des avances sur TICPE à la disposition des départements à la même date que les avances sur contributions directes locales. La cible est également de 100 %.

Tableau n° 6 : Les indicateurs de performance du programme 833

	2013	2014	2015	2016
<i>INDICATEUR 1.1 Pourcentage des opérations de versement de fiscalité directe locale réalisé par le comptable à la date prévue</i>	97,67 %	97,33 %	99,17 %	99,59 %
<i>INDICATEUR 2.1 Pourcentage des opérations de versement de TICPE réalisé par le comptable à la date prévue :</i>	91,25 %	95,00 %	96,61 %	95,13 %

Source : DGFIP

Les résultats de l'indicateur 1.1 concernant les dates de mise à disposition des ressources de la fiscalité directe locale sont en progression par rapport aux années précédentes et se rapprochent de la cible de 100 %. L'amélioration constatée en 2012 avec l'arrivée en « régime de croisière » du fonctionnement du compte d'avances, un temps perturbé par la réforme issue de la suppression de la taxe professionnelle, est donc confirmé.

Les résultats de l'indicateur 2.1 mesurant le pourcentage des opérations de versement de TICPE aux départements réalisé à la date prévue marque une baisse 1,5 point en 2016. La cible n'est pas encore atteinte.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

La Cour a formulé au titre de l'analyse de l'exécution budgétaire en 2015 deux recommandations :

Recommandation n°1 : Déduire les restitutions de CVAE des recettes du compte de concours financiers, pour aligner ses recettes sur les sommes revenant aux collectivités territoriales et ne plus les enregistrer en dépenses du programme 201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (recommandation reconduite).

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre en 2016, la prise en compte des restitutions de CVAE sous forme de moindre recette du compte d'avance nécessitant une refonte importante des circuits comptables et informatiques. La Cour la renouvelle.

Recommandation n°2 : Présenter chaque année le solde des dépenses et de recettes pour chacune des trois catégories d'impôts transitant par le compte d'avance : les impositions locales sur rôle, la TICPE, les impositions locales auto liquidées (recommandation reconduite).

Le déploiement de l'application SLAM en remplacement de l'applicatif actuel (ACL) devrait être selon l'administration de nature à répondre à la recommandation de la Cour. Ce déploiement a commencé le 1^{er} janvier 2016, mais la restitution détaillée des recettes et dépenses par catégories de taxes nécessitera encore de nouveaux développements informatiques pour être rendue opérationnelle à terme.

Pour les raisons qui ont été exposées supra, la Cour ne peut que souhaiter l'aboutissement rapide de ce projet et renouvelle sa recommandation.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Après l'analyse de l'exécution budgétaire en 2016, la Cour renouvelle les deux recommandations qu'elle a formulées au titre de l'exécution 2015 et en formule une nouvelle.

1. *Déduire les restitutions de CVAE des recettes du compte de concours financiers, pour aligner ses recettes sur les sommes revenant aux collectivités territoriales et ne plus les enregistrer en dépenses du programme 201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (recommandation reconduite).*
2. *Présenter chaque année le solde des dépenses et de recettes pour chacune des trois catégories d'impôts transitant par le compte d'avance : les impositions locales sur rôle, la TICPE, les impositions locales auto liquidées (recommandation reconduite).*
3. *Détailler les montants des prélèvements sur fiscalité directe locale et leurs mécanismes dans le projet annuel de performance comme dans le rapport annuel de performance du compte d'avance.*