



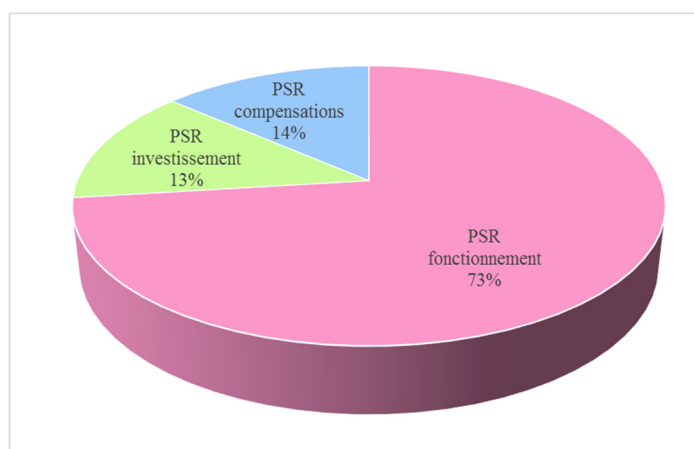
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

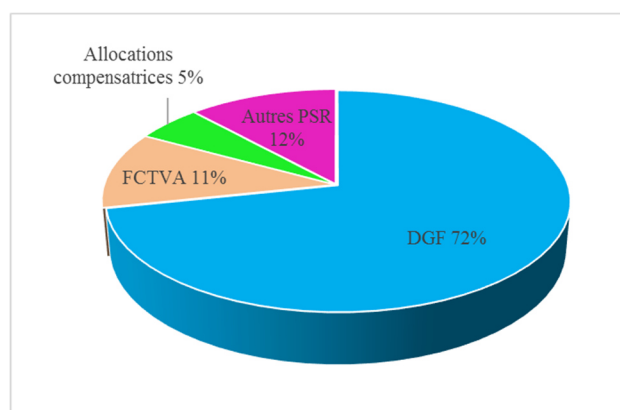
2016

Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Répartition de l'exécution des prélèvements sur recettes en
2016 par type de dépenses locales concernées



Répartition de l'exécution des prélèvements sur recettes au
profit des collectivités territoriales en 2016¹



¹ Les allocations compensatrices retenues regroupent les compensations d'exonérations relatives à la fiscalité directe locale, DUCSTP, dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot²).

Synthèse

Les dépenses de 2016

Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales représentent 46 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et 94 % des concours financiers de l'État à ces mêmes collectivités. Ils supportent l'intégralité de la contribution demandée aux collectivités territoriales dans le cadre du redressement des finances publiques. Ainsi, le montant des PSR en 2016 a diminué de 4,0 Md€ par rapport à l'exécution 2015². L'exécution 2016 des PSR (46,46 Md€) est inférieure au montant du projet de loi de finances pour 2016 (47,11 Md€), et à celui de la loi de finances initiale pour 2016 (47,31 Md€). L'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019³ prévoyant un plafond des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, regroupant les PSR et les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* a été respecté en 2016.

En 2016, la sous-exécution des PSR est liée aux incidences de la poursuite de la baisse des investissements des collectivités induisant une baisse du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Les principales observations

Le périmètre des PSR nécessite toujours un effort de définition dès lors que la frontière qui les distingue d'autres concours financiers sous enveloppe normée inscrits dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* reste très floue.

² Après une diminution de 3,9 Md€ entre 2014 et 2015.

³ LOI n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Plafond prévu pour 2016 fixé à 49,79 Md€ à comparer à l'exécution 2016 des concours financiers (PSR CT + RCT) qui s'élève à 49,19 Md€.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour avait formulé les recommandations suivantes sur l'exercice 2015 :

Recommandation 1 : *Définir précisément le périmètre des concours financiers de l'État qui relèvent soit des prélèvements sur recettes soit des dotations sur crédits budgétaires.*

Recommandation 2 : *Préciser, dans l'annexe du projet de loi de finances sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, la liste exhaustive et les montants des fonds et des dotations des opérateurs de l'État vers les collectivités territoriales.*

Les deux recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

Concernant la recommandation 1

La DGCL a précisé que si certaines dotations (DDEC, DRES, DGCE, FMDI) sont fléchées en direction d'une politique publique, elles demeurent libres d'emploi. Ainsi, contrairement à la procédure en vigueur pour l'attribution des dotations budgétaires (DETR, DGE ou DPV), les crédits de paiement ne sont pas délégués sur présentation des factures. Le passage de ces dotations dans le périmètre PSR a sensiblement simplifié leur gestion en mettant fin à des règles de gestion particulièrement complexes et chronophages pour l'État.

Concernant la recommandation 2

La DGCL estime que les flux des opérateurs de l'État vers les collectivités sont limités et, sans véritable lien avec la recommandation, a précisé que des données existent seulement pour la DGF du bloc communal et ne pourraient concerner que la répartition de l'année en cours (sans visibilité sur celle de l'année suivante).

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Après l'analyse de l'exécution en 2016, la Cour renouvelle une recommandation qu'elle a formulée au titre de l'exécution 2015 et en formule une nouvelle.

Recommandation 1 : *Poursuivre la redéfinition plus précise du périmètre des concours financiers de l'État sous enveloppe normée, qui relèvent soit de prélèvements sur recettes soit de dotations budgétaires.*

Recommandation 2 : *Décrire de manière synthétique et générale, dans l'annexe du projet de loi de finances sur les transferts financiers de l'État, le mécanisme des prélèvements effectués sur le produit de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques (nombre de collectivités concernées par catégories, montants globaux).*

Sommaire

Introduction.....	8
1 Le cadre général des PSR CT.....	9
1.1 Un dispositif dérogatoire soumis à des règles d'encadrement particulières mais dont les règles d'exécution sont encore à préciser	9
1.2 Une clarification à poursuivre quant au périmètre des PSR CT.....	10
2 L'évolution des PSR CT en 2016.....	14
2.1 La place des PSR CT au sein de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales	14
2.2 L'évaluation des prélèvements sur recettes	15
2.3 Le difficile pilotage des concours financiers sous norme.....	17
3 L'exécution des PSR CT en 2016	19
3.1 Une baisse des prélèvements sur recettes intégrée dans une diminution plus forte des transferts financiers de l'État en 2016.....	19
3.2 L'exécution des principales composantes des PSR CT.....	23
4 Transparence et performance budgétaires	33
4.1 La démarche de transparence	33
4.2 La démarche de performance	34
5 Les recommandations de la Cour.....	37
5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015... 37	
5.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016 38	

Introduction

En raison des enjeux financiers liés aux prélèvements sur recettes (PSR), la Cour a décidé d'analyser leur exécution à compter de l'exercice 2015, tant pour l'Union européenne que pour les collectivités territoriales.

Les PSR CT représentent 46 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et 94 % des concours financiers de l'État. Les dix-neuf PSR de l'État au profit des collectivités territoriales⁴ représentent 46,5 Md€ en exécution 2016. En volume, les principaux PSR sont la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Au total, ces deux PSR représentent 83 % de l'ensemble.

Les PSR CT répondent à trois objectifs :

- concourir au fonctionnement courant des collectivités : la plus importante dotation est la DGF (33,3 Md€), qui bénéficie à toutes les collectivités, à laquelle s'ajoute un PSR spécifique pour la Corse (44 M€) ainsi que des PSR (0,6 Md€) ayant divers objets : la dotation pour le logement des instituteurs (DSI), le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), la dotation élu local (DEL) ou encore le fonds contre les nuisances sonores ;
- favoriser l'investissement local : il s'agit du FCTVA (5,2 Md€) et des dotations pour l'équipement des établissements scolaires (1 Md€) ;
- compenser les exonérations consenties par la loi, qui font l'objet d'une compensation forfaitaire⁵. Pour 2016, les compensations s'élèvent à 6,3 Md€.

La baisse des PSR CT, de 4,063 Md€ en 2016, est imputée majoritairement sur la DGF des collectivités territoriales, hors mesures supplémentaires de péréquation et de DGF. La part de réduction des allocations compensatrices, considérées comme des variables d'ajustement dans le processus de diminution des PSR est croissante depuis 2014 (-8 % entre 2013 et 2016 avec une réduction annuelle de -1 % entre 2013/2014, -2 % entre 2014/2015, -5 % entre 2015/2016).

⁴ Voir annexe n°1.

⁵ Allocations compensatrices (DCRTP, DUCSTP, compensations d'exonérations relatives à la fiscalité directe locale, Dot Carrée, ...).

1 Le cadre général des PSR CT

1.1 Un dispositif dérogatoire soumis à des règles d'encadrement particulières mais dont les règles d'exécution sont encore à préciser

La majeure partie des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales est versée sous forme de « prélèvements sur recettes » (PSR). D'un point de vue juridique, les PSR ont pour principale caractéristique de déroger au principe d'universalité budgétaire. Affectant en droit les recettes de l'État, ils sont traités en première partie des lois de finances. L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) définit le régime et le statut des PSR. Ils ne peuvent pas être assimilés, en conséquence, à des crédits budgétaires et, partant, être arrêtés à l'euro en loi de finances initiale. L'état A annexé à l'article d'équilibre fait mention, sur la base de l'article 34 de la LOLF, d'une « évaluation » des prélèvements sur recettes. Bien que les montants de certains PSR puissent être arrêtés à l'euro en loi de finances, à l'instar de la dotation générale de fonctionnement, d'autres ne peuvent qu'être évaluatifs par nature, tel le FCTVA. Dans le tableau d'équilibre du budget de l'État, ils ne sont pas considérés comme une dépense mais comme une moindre recette : une partie des recettes de l'État est prélevée et directement rétrocédée à des tiers bénéficiaires sans figurer dans la partie dépenses du budget. En revanche, ils sont inclus dans la norme de dépenses. Les PSR dérogent au principe d'interdiction de création de nouvelles dépenses : les parlementaires disposent d'une certaine latitude, dans le respect des pouvoirs budgétaires du Parlement, pour modifier le montant et la répartition de ces prélèvements. Ainsi, dans le cadre des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2016, les PSR ont augmenté de près de 113 M€.

Le transfert de recettes que constitue le PSR doit avoir pour objet d'assurer le financement de charges qui incombent à ses bénéficiaires, mais non de charges de l'État. Elle ne peut ainsi être utilisée que pour transférer aux collectivités territoriales des ressources en vue du financement général de leurs dépenses ou en compensation des exonérations, réductions ou plafonnements des impôts locaux. En cohérence avec le principe de libre administration, ces ressources ne peuvent être fléchées ; elles doivent donc se traduire par des versements ayant, une fois calculés, un caractère global et automatique et ne saurait être le support de contributions allouées par l'État dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit.

C'est pourquoi elles financent notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF) et compensent des exonérations, réductions ou plafonnements des impôts locaux.

En contrepartie d'un encadrement plus strict par la loi, les PSR bénéficient de règles simplifiées en termes de modalités de dépense.

Ainsi, ils ne donnent pas lieu à une présentation sous forme de mission / programme / action dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance, même si en pratique, des indicateurs portants sur les PSR en faveur des collectivités territoriales sont présentés en annexe des projets et rapports annuels de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». En second lieu, il n'y a pas de distinction entre autorisation d'engagement et crédit de paiement (les crédits des prélèvements sur recettes sont assimilables à des dotations en AE = CP). Enfin, ils ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux dotations budgétaires (réserve de précaution, dégel, report).

Dans le prolongement des recommandations de la Cour formulées dans son référé du 11 juin 2015 relatif à la *Gestion des concours financiers de l'État* et des engagements pris par le Premier ministre dans sa réponse du 17 août 2015, les propositions de simplification et de fiabilisation de l'exécution des PSR ne semblent pas avoir donné lieu à un texte de nature réglementaire dans lequel seraient mieux décrites les règles qui s'appliquent actuellement à l'exécution budgétaire et comptable de ces prélèvements.

1.2 Une clarification à poursuivre quant au périmètre des PSR CT

Depuis la première note d'exécution budgétaire des PSR CT au titre de l'exercice 2015, les dotations de soutien aux collectivités touchées par des catastrophes climatiques ont vu leur mode de financement harmonisé en LFI 2016 avec la création d'une dotation budgétaire unique, suite à la fusion du fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles (L.1613-6 du CGCT) et du fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques (L.1613-7). Cette évolution s'est faite en accord avec la logique d'affectation des montants attribués par le biais de cette dotation (l'emploi est défini dès le versement).

Jusqu'alors, le financement des subventions était distinct pour les deux fonds, prélèvement sur recettes pour le fonds catastrophes naturelles

(défini à l'article L. 1613-6 du CGCT) et dotation budgétaire sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » pour le fond calamité publiques d'autre part, (défini à l'article L. 1613-7 du CGCT). L'existence d'un financement par PSR n'avait pas de justification du point de vue de l'emploi des crédits, affecté dès le versement contrairement à la logique de liberté d'emploi qui préside au mécanisme de prélèvement sur recette.

D'autres transferts de part et d'autre des deux dispositifs des PSR et des dotations budgétaires de la mission RCT sont encore à mettre en œuvre.

Les dotations dont l'emploi est défini par la loi ou lors de l'attribution (financement de projets spécifiques) ont à l'inverse des PSR vocation à être financées par des crédits budgétaires. Cette distinction n'est cependant pas si évidente pour tous les dispositifs existants : en effet, ce n'est pas le cas des crédits budgétaires ouverts au titre des différentes dotations générales de décentralisation (DGD) portées par la mission Relations avec les collectivités territoriales. Ces dotations, correspondant à la compensation financière de transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, sont libres d'emploi. Force est de constater que ce principe qui n'est transcrit dans aucun texte normatif, n'est pas respecté.

Les observations soulevées dans la note d'analyse de 2015 demeurent valables et réclament une nécessaire clarification du périmètre des PSR.

Ainsi, un certain nombre de dotations budgétaires finançant des compétences transférées sont libres d'emploi par les collectivités territoriales mais sont portées par la mission Relations avec les collectivités territoriales. C'est le cas par exemple des crédits destinés à compenser les charges de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui résultent d'un transfert de compétences, ou des DGD du programme 119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Il conviendrait donc de clarifier la doctrine encadrant le financement des dotations créées à la suite d'un transfert de compétence, soit par PSR, soit par le budget général.

Par ailleurs, la DGF est intégralement versée à toutes les collectivités territoriales par le biais de PSR, sauf pour la Nouvelle-Calédonie. En effet, l'action 4 « Dotations Outre-mer » du programme 122 de la mission Relations avec les collectivités territoriales regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux provinces de Nouvelle-Calédonie (82,7 M€), sans qu'une telle exception

ne soit justifiée. Cette DGF devrait être transférée dans les PSR. Le DGCL estime que si cette dotation comporte effectivement des points communs avec la DGF⁶, elle s'en distingue par son évolution : tandis que la répartition de la DGF entre chaque collectivité évolue, la ventilation de la dotation entre les provinces de Nouvelle-Calédonie est identique depuis 2001.

La Corse bénéficie, en plus des dotations de droit commun, d'un PSR spécifique (44,3 M€), créé pour tenir compte, à compter de 1995, de la suppression de la part départementale de la taxe professionnelle en Corse, et à compenser le solde des charges provenant des transferts de compétences résultat de la loi n°91-428 du 13 mai 1991 au profit de la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci bénéficie aussi de la DGD Corse, au programme 119 de la mission Relations avec les collectivités territoriales qui correspond à une partie de la compensation des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (277 M€). Un rapprochement de ces deux modalités de financement de la collectivité territoriale de Corse pourrait être étudié étant donné que la différence d'approche ne semble pas pertinente.

De plus, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES), qui est un PSR, bénéficie depuis 2007 à la collectivité de Saint-Martin. Cette dotation compense une partie des accroissements nets de charges de la collectivité de Saint-Martin à la suite des transferts de compétences effectués à son profit. A compter de 2014, celle-ci bénéficie également à Mayotte. Cependant, pour la Nouvelle-Calédonie, la même dotation pour les collèges était jusqu'en 2015 au programme 122, avant d'être transférée à compter de la loi de finances pour 2016 au programme 123 - Conditions de vie Outre-mer de la mission Outre-mer. Ce traitement financier différent selon la collectivité n'est pas justifié, il devrait être harmonisé et simplifié.

Il existe également un PSR intitulé Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), créé en 2005 pour une durée de deux ans mais reconduit chaque année depuis lors. Avec 500 M€, il vise à aider les départements à financer le revenu de solidarité active (RSA), compte tenu de l'écart entre les transferts de ressources et les dépenses, dans une logique de péréquation. Il permet aussi d'accompagner les politiques de retour à l'emploi, notamment en matière de contrats aidés. Son objet s'inscrit clairement dans le cadre d'une politique publique menée par l'État, sa rebudgétisation au sein du programme 304 - Inclusion sociale et protection des personnes de la mission Solidarité, insertion et égalité des

⁶ Elle abonde la section de fonctionnement des collectivités et est libre d'emploi.

chances pourrait être étudiée. Son action 11 « Revenu de solidarité active » porte en effet la subvention de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA). L'échec des négociations relatives à une éventuelle reprise en charge du RSA par l'État courant 2016 devrait inciter à réfléchir à la rebudgétisation du FMDI au sein du programme 304. Le DGCL précise que cette rebudgétisation n'est pas envisagée par le Gouvernement. Il estime par ailleurs que cette inscription serait contraire au principe selon lequel les concours financiers aux collectivités locales ont vocation à être inscrits au sein de la mission *Relations avec les collectivités locales* afin d'avoir une vision consolidée de l'effort de l'État envers les collectivités locales. La Cour relève qu'il existe d'autres subventions ou transferts financiers de l'État vers les collectivités en dehors de la mission *RCT* recensés dans l'annexe au projet de loi de finances relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales afin de permettre une certaine consolidation de ces transferts.

Des marges de simplification demeurent donc quant aux choix faits par le passé entre un prélèvement sur recettes et une dotation budgétaire même si seul le Parlement peut procéder à d'éventuelles évolutions quant à la nature juridique des dotations aux collectivités, comme il l'a fait dans la LFI pour 2016 pour les dotations de soutien aux collectivités touchées par des événements climatiques ou géologiques.

Des dépenses supplémentaires

La loi de finances pour 2016⁷ a créé un nouveau PSR au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport. La perte de recettes pour les autorités organisatrices de transport est désormais compensée par l'État alors qu'aucune obligation constitutionnelle ou légale ne le prévoyait, pour 80,3 M€ en 2016 puis 81,5 M€ à compter de 2017.

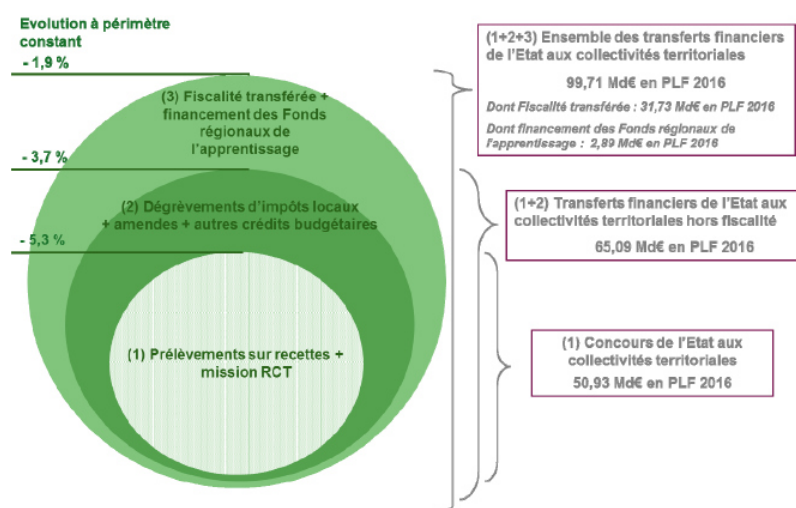
Ce PSR n'a donné lieu à aucune consommation de crédit en exécution 2016 du fait des difficultés d'application des modalités de calcul de la compensation fixées par la LFI 2016 (de nouvelles modalités ont été définies en LFR 2016, qui pèseront sur la norme de dépense en 2017).

⁷ Article 15.

2 L'évolution des PSR CT en 2016

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

Schéma 1 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (PLF 2016)



Source : annexe « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », PLF 2016.

Les transferts financiers de l'État comprennent, d'une part, les concours financiers, eux-mêmes composés des prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités et des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, et d'autre part, les subventions versées par les ministères, la contrepartie des dégrèvements, le produit des amendes de la circulation routière et la fiscalité transférée.

À partir de 2008, les premières mesures de maîtrise des concours financiers ont fait évoluer l'indexation de l'enveloppe dite « normée ». Ces mesures prévoyaient que l'évolution des dotations dont le taux de croissance était supérieur à l'inflation était compensée par la baisse de

certaines dotations, dites « variables d'ajustement » ou allocations compensatrices, dont le montant était réduit en conséquence. Ces variables d'ajustement ont depuis été élargies et incluent désormais plus de la moitié des dispositifs de compensations d'exonérations d'impôts locaux. Cet élargissement, assis sur un système complexe voire opaque, a conduit la Cour à formuler deux recommandations en la matière dans son rapport sur les finances publiques locales⁸ : améliorer la présentation et la qualité des informations produites aux collectivités territoriales relatives aux allocations compensatrices d'exonérations fiscales et mesurer régulièrement l'efficacité des mesures d'exonérations d'impôts locaux, au regard de leurs coûts pour l'État et pour les collectivités locales afin d'en tirer toutes les conséquences en ce qui concerne leur maintien.

En 2016, l'enveloppe normée, qui comprend l'ensemble des concours financiers⁹, a diminué significativement en raison de la baisse de la DGF. La diminution des transferts financiers a toutefois été moins importante sous l'effet du dynamisme de la fiscalité transférée.

Les transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales se sont élevés à 101 Md€ en 2016¹⁰, soit un montant en baisse de 0,5 % par rapport à l'exécution 2015. Les PSR en représentent 46 %.

2.2 L'évaluation des prélèvements sur recettes

L'évaluation des prélèvements sur recettes s'inscrit dans la procédure budgétaire classique, qui comprend différentes conférences entre la direction du budget et l'administration en charge des PSR, en l'occurrence la DGCL.

L'évaluation précise du montant de chaque PSR dépend toutefois de la base juridique fondant ce PSR, des évolutions institutionnelles et des choix politiques conduisant à majorer et minorer les montants de PSR.

⁸ Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹ PSR et dotations de la mission Relations avec les collectivités territoriales hors TDIL.

¹⁰ Données provisoires relatives aux concours financiers d'autres ministères, à la fiscalité transférée /cartes grises au profit des régions.

Le mode d'évolution des PSR présente des caractéristiques diverses ; il peut varier selon :

- le montant fixé en loi de finances (DGF, DEL, DRES, DDEC, FMDI) ;
- l'évaluation des dépenses : FCTVA, compensations d'exonérations, compensation de la perte de base de contribution économique territoriale ;
- l'évolution de facteurs externes : flux annuel de sortie du corps des instituteurs dans le cas de DSI.

2.2.1 Les PSR CT pour lesquels le montant est fixé en loi de finances

74 % du montant des PSR¹¹ sont fixés limitativement par la loi de finances initiale. En dehors de la DGF dont le montant a diminué, les cinq autres PSR concernés sont stables entre 2015 et 2016. En effet, pour la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), les montants prévus en loi de finances initiale pour 2008 ont été reconduits successivement jusqu'en 2016, en mettant fin à l'indexation des dotations selon le taux prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques de l'année de versement. Le montant du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) est quant à lui stable depuis 2006 (500 M€). La dotation « élu local » (DEL) est attribuée aux communes rurales de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur au potentiel financier moyen des communes de la strate. Cette dotation est destinée à permettre aux élus de ces communes d'exercer leurs fonctions électives. En 2016, comme en 2015, la DEL est fixée à hauteur de 65 M€.

2.2.2 Les PSR CT qui évoluent en fonction de l'évaluation des dépenses

Si la programmation comme la gestion de ces dotations sont aisées, il en va différemment des autres PSR. Les aléas dans l'exécution des PSR tiennent à leur nature évaluative, leur maîtrise restant encore imparfaite. Les dépenses des collectivités territoriales devraient être connues pour calculer précisément le montant en loi de finances du FCTVA, qui dépend du taux moyen d'éligibilité des dépenses ainsi que de la possibilité pour les

¹¹ Dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation élu local (DEL), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGES), dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

collectivités de globaliser certaines demandes d'attribution. Or, l'évaluation ne dispose que des données pour les investissements réalisés en année N-2 pour les collectivités relevant du bloc A (régime de droit commun : éligibilité en N des dépenses réalisées en N-2), soit 20 % des dépenses. Les données de l'année N-1 ne sont pas encore connues lors de l'élaboration du projet de loi de finances (68 % des dépenses), et encore moins celles de l'année N (12 %). Ainsi, cette différence temporelle de disponibilité des données entraîne des écarts. En 2016, le montant du FCTVA a été en retrait de 13,7 % par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. En 2015, l'exécution avait aussi été inférieure à la prévision de 5,8 %. En 2014, au contraire, elle lui avait été supérieure de 2,5 %.

Par ailleurs, une évaluation est également réalisée des compensations d'exonérations. Or, en 2016, le montant exécuté a été inférieur de 1,5 % à la prévision de la loi de finances initiale tandis qu'en 2014 comme en 2015, le montant exécuté a été supérieur à la prévision de la loi de finances initiale, respectivement de 1,5 % et 1,8 %.

2.2.3 L'évolution de PSR CT en fonction de facteurs externes

Enfin, le montant de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) varie en fonction du nombre d'instituteurs. Son montant est ajusté chaque année afin de tenir compte des départs à la retraite et de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Il convient donc d'évaluer le flux annuel de sortie pour calculer le montant de la DSI qui décroît à due concurrence de la baisse du nombre de bénéficiaires. La dotation pour 2016 avait été légèrement surévaluée (17 M€ pour une exécution à 14 M€).

2.3 Le difficile pilotage des concours financiers sous norme

L'enveloppe normée, constituée des prélèvements sur recettes et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (hors travaux divers d'intérêt local), offre une certaine souplesse qui risque cependant d'atteindre ses limites.

Afin de mieux piloter les concours financiers de l'État au profit des collectivités territoriales, l'article 14 de la loi de programmation des

finances publiques¹² prévoit un plafond de dépenses de l'enveloppe normée. Compte tenu de ce plafond, toute augmentation d'un des PSR ne peut être compensée que par des économies sur des dotations ou compensations d'exonérations intégrées dans l'enveloppe normée des concours financiers (DGF, allocation compensatrices, dotations de la mission RCT) rendant plus difficile le pilotage de l'ensemble.

Les versements du FCTVA étant intégrés dans l'enveloppe normée des concours financiers, leur augmentation du fait de l'extension du champ des dépenses éligibles, devrait être compensée par la réduction des autres concours financiers sous norme. Ainsi, la hausse prévisible du FCTVA en 2017 en cas de reprise de l'investissement local compte tenu des efforts importants de soutien à l'investissement local¹³ sera à gager à due concurrence au sein des PSR en gestion. Par ailleurs, cette extension à des dépenses de fonctionnement devrait compliquer encore davantage la gestion du FCTVA dont la Cour a relevé dans un récent référé qu'elle devrait être rationalisée.

¹² Loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

¹³ Voir référé déjà mentionné.

3 L'exécution des PSR CT en 2016

3.1 Une baisse des prélèvements sur recettes intégrée dans une diminution plus forte des transferts financiers de l'État en 2016

La contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics se matérialise en 2016 pour l'État, par une diminution de 4 Md€ de ses PSR CT. Si l'effort des collectivités territoriales a été respecté, grâce à une baisse des PSR de 8 % entre 2015 et 2016 (après une baisse de 7 % entre 2014 et 2015), on relève une poursuite de la progression de la fiscalité transférée de 3 % entre 2015 et 2016 après une hausse de 6 % entre 2014 et 2015.

Tableau n° 1 : Évolution des transferts financiers de l'État

(CP en M€)	2013	2014	2015	LFI 2016	2016	Écart 2016-2015
PSR	55 564	54 426	50 528	47 305	46 465	-4 063
<i>dont DGF</i>	<i>41 503</i>	<i>40 117</i>	<i>36 645</i>	<i>33 222</i>	<i>33 305</i>	<i>-3 341</i>
<i>dont FCTVA</i>	<i>5 575</i>	<i>5 911</i>	<i>5 615</i>	<i>6 047</i>	<i>5 216</i>	<i>-399</i>
<i>dont allocations compensatrices</i>	<i>3 042</i>	<i>2 816</i>	<i>2 737</i>	<i>2 429</i>	<i>2 429</i>	<i>-308</i>
<i>dont autres PSR</i>	<i>5 443</i>	<i>5 582</i>	<i>5 531</i>	<i>5 607</i>	<i>5 515</i>	<i>-16</i>
Mission RCT	2 582	2 623	2 647	2 940	2 727	80
Concours financiers sous norme	58 145	57 049	53 176	50 245	49 192	-3 983
Subventions d'autres ministères	1 731	2 369	2 540	2 334	3 094 ¹⁴	554
Subventions TDIL	139	115	100	94	86	-14
Contrepartie de dégrèvements	10 455	10 695	10 914	11 241	11 998	1 084
Produits amendes	598	671	636	671	638	2
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle	71 068	70 899	67 365	64 585	65 008	-1 647
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	28 597	30 186	32 058	31 726	33 104¹⁵	2 502
<i>dont frais de gestion</i>	<i>2 196</i>	<i>3 101</i>	<i>3 227</i>	<i>3 382</i>	<i>3 345</i>	<i>119</i>
Financement formation professionnelle	2 271	2 219	2 836	2 863	2 925	89
<i>dont panier de ressources pour la formation professionnelle</i>	<i>1 451</i>	<i>901</i>	<i>916</i>	<i>955</i>	<i>936</i>	<i>20</i>
<i>dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage (dont CAS FNDMA)</i>	<i>820</i>	<i>1 318</i>	<i>1 920</i>	<i>1 909</i>	<i>1 989</i>	<i>69</i>
Total des transferts financiers	101 935	103 304	102 260	99 174	101 037	-1 223

Source : Cour des comptes d'après Direction du budget

En application de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019, l'ensemble constitué des prélèvements sur recettes de l'État et des crédits de la mission *Relations avec les*

¹⁴ Données provisoires au 7 avril 2017.

¹⁵ Données provisoires au 7 avril 2017.

collectivités territoriales du budget général¹⁶ devait diminuer successivement de 3,42 Md€ en 2015¹⁷, 3,66 Md€ en 2016 et de 3,67 Md€ en 2017¹⁸, soit au total de 10,75 Md€.

Tableau n° 2 : Évolution des concours financiers de l'État¹⁹

2014	2015	2016	2017	2014/2017
56,87 Md€	53,45 Md€	49,79 Md€	46,12 Md€	-10,75 Md€

Source : Données Loi de programmation des finances publiques

De fait, la part forfaitaire de la DGF a reculé de 3,67 Md€ comme prévu en LFI.

La baisse de la DGF dans son ensemble (- 3,3 Md€) a été inférieure à ce montant en raison de l'accroissement de ses dotations de péréquation.

Il s'y est ajouté les baisses des autres composantes de l'enveloppe normée : les versements du FCTVA (- 399 M€), les dotations de compensation d'exonérations (- 308 M€)²⁰ et les autres prélèvements sur recettes (-16 M€).

Au total, les concours financiers de l'État sous enveloppe normée ont connu en 2016 une baisse de 3,99 Md€ (à 49,19 Md€ au lieu de 53,18 Md€ en 2015) supérieure à la prévision de la loi de programmation.

En incluant les dotations budgétaires versées aux collectivités locales, hors enveloppe normée, la baisse des transferts financiers hors fiscalité transférée et formation professionnelle apparaît moins forte du fait principalement des contreparties de dégrèvements qui se sont accrues de

¹⁶ Hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire.

¹⁷ De fait, les concours financiers de l'État ont baissé de 3,875 M€ en 2015.

¹⁸ Cette diminution devrait être divisée par deux en 2017 suite à l'annonce faite par le Président de la République le 2 juin 2016, ce qui représenterait 1 Md€.

¹⁹ Le périmètre de l'enveloppe normée a évolué entre la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 et celle du 29 décembre 2014. La première excluait du périmètre « le FCTVA et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle » tandis que la deuxième les intègre dans ce périmètre.

²⁰ La diminution des allocations compensatrices à hauteur de 308 M€ s'explique à titre principal par la baisse de la compensation versée aux bloc communal au titre de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste. Ainsi, cette allocation compensatrice est passée de 1 451 M€ (exécution 2015) à 1 170 M€ (exécution 2016).

10 % (+1,1 M€). Hors dégrèvements, la baisse des transferts s'est établie à 3,44 Md€ en 2016 au lieu de 3,75 Md€ en 2015.

L'évolution des dégrèvements d'impôts locaux en 2016 s'explique par le dynamisme des dégrèvements sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des exonérations de taxe d'habitation pour les personnes âgées à faibles revenus et des dégrèvements de taxe foncière pour les agriculteurs et les éleveurs.

La baisse des concours financiers hors dégrèvements (- 3 441 M€), liée à l'accentuation de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, est atténuée par le poids plus importants des dégrèvements (+ 1 084 M€), qui n'apporte néanmoins pas de ressources supplémentaires aux collectivités locales (hormis quand il résulte de la substitution d'un dégrèvement à une exonération ayant le même objet). Il en résulte une baisse des transferts hors fiscalité transférée (- 1 647 M€) qui n'est pas compensée par l'évolution de la fiscalité transférée (+ 1 045 M€) et du financement de la formation professionnelle (+ 89 M€).

Au total, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités locales diminue de 1,2 Md€ entre 2015 et 2016.

Tableau n° 3 : Tableau synthétique de l'évolution des transferts financiers de l'État par poste

(CP en M€)	2013	2014	2015	LFI 2016	2016	Écart 2016- 2015
1- Total concours financiers hors dégrèvements	60 613	60 204	56 452	53 344	53 010	-3 441
2- Contrepartie de dégrèvements	10 455	10 695	10 914	11 241	11 998	1 084
3- Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	28 597	30 186	32 058	31 726	33 104	1 045
4- Financement de la formation professionnelle (en partie en fiscalité transférée, en partie sur le CAS FNDMA ²¹)	2 271	2 219	2 836	2 863	2 925	89
Total des transferts financiers	101 935	103 304	102 260	99 174	101 037	-1,2

Source : Cour des comptes d'après Direction du budget

3.2 L'exécution des principales composantes des PSR CT

3.2.1 La poursuite de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, principale composante des PSR CT

La DGF constitue la principale dotation de fonctionnement que l'État verse chaque année aux collectivités territoriales (33,3 Md€).

Elle représente 72 % des PSR. Elle est attribuée au bloc communal (58 % du montant total), aux départements (29 %) et aux régions (13 %). Elle est constituée de deux parts, elles-mêmes regroupant plusieurs composantes : la part forfaitaire, versée à toutes les collectivités bénéficiaires, et la part péréquation, dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées en fonction de critères de ressources et de charges.

²¹ Compte d'affectation spéciale « financement national du développement de l'apprentissage ».

La péréquation ne représente que 14 % du montant total de la DGF. La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait une augmentation de 317 M€ au titre de la péréquation. La hausse de la péréquation verticale au sein de la DGF est financée pour moitié au sein de la DGF via un écrêtement sur les collectivités dont le potentiel fiscal est le plus important, et pour moitié via une minoration des allocations de compensations d'exonérations, appelées « variables d'ajustement », au sein des trois PSR dits de compensation (PSR de compensation d'exonération de fiscalité locale, dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale, et dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle). Ainsi la hausse de la péréquation verticale est neutre pour le respect de la trajectoire des finances publiques telle qu'inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

La baisse de la DGF concerne uniquement sa part forfaitaire, afin de ne pas réduire les dispositifs de péréquation entre collectivités, qui ont été augmentés. Le Gouvernement a choisi, dès 2014, de répartir la baisse de DGF entre strates de collectivités (bloc communal, départements et régions) en fonction de leur poids respectif dans les recettes locales, à savoir 56,4 % de l'effort supporté par le bloc communal, 31,4 % par les départements et 12,2 % par les régions et la collectivité territoriale de Corse. La part forfaitaire de la DGF des régions, des départements et du bloc communal a été respectivement diminuée de 451 M€, 1 148 M€ et 2 071 M€.

Avec un montant d'exécution 2016 qui s'élève à 33,3 Md€, la DGF est sur-exécutée à hauteur de 83 M€ par rapport au montant fixé en loi de finances initiale pour 2016²² (33,2 Md€). Cela s'explique par le fait qu'un certain nombre de collectivités ont eu en 2016 une contribution au redressement des finances publiques supérieure au montant de DGF qui leur revenait. La DGF répartie a ainsi dépassé le montant initialement prévu en LFI, l'écart ayant été compensé par des prélèvements sur la fiscalité directe locale des collectivités concernées. Par ailleurs, la sur-exécution de la DGF recouvre également des indus pour lesquels la régularisation n'a pu être réalisée en 2016.

La DGF baisse de 3,3 Md€ en 2016 du fait de la diminution de la composante forfaitaire (- 3,67 Md€), de l'accroissement des dotations de péréquation (+ 317 M€)²³ et de la neutralisation de l'impact de la création

²² Article 33 de la loi de finances initiale pour 2016.

²³ Dont la moitié (158,5 M€) financée en dehors de la DGF sur d'autres concours.

de la métropole du Grand Paris (MGP) et de la métropole Aix-Marseille-Provence (MAMP) pour 113,3 M€²⁴.

Comme en 2015, afin de rendre plus soutenable la réduction des dotations de l'État pour les collectivités les plus fragiles, la loi de finances a poursuivi le renforcement de la péréquation financière au sein du bloc communal. Sur la mission Relations avec les collectivités territoriales, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) a été augmentée de 180 M€ et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 117 M€, ce qui les portent respectivement à 1,911 Md€ et 1,242 Md€. La dotation nationale de péréquation demeure inchangée par rapport à 2015 à 794 M€. Les dotations de péréquation des départements progressent de 20 M€ comme en 2015 pour atteindre 1,462 Md€²⁵. S'agissant des régions, les dotations de péréquation sont restées inchangées²⁶.

Des mesures nouvelles portent sur d'autres concours financiers, notamment un complément de financement du fonds d'investissement pour le bloc communal de 150 M€, imputé sur la mission RCT, et les mesures relatives à l'extension du FCTVA à hauteur de 92 M€.

En outre, le Parlement a renforcé en 2016 les dispositifs de péréquation « horizontale », hors concours financiers²⁷.

Les récents travaux de la Cour²⁸ remis dans une communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale relatifs aux *Concours financiers de l'état et aux disparités de dépenses des communes et de leurs groupements* mettent en évidence un impact des dotations forfaitaires très supérieur à celui des dotations de péréquation dans l'explication des disparités de dépense, que l'analyse soit conduite au niveau des communes ou des blocs. Ce résultat pourrait suggérer que la péréquation est utilisée à des fins de modération de l'effort fiscal plus souvent que pour accroître l'offre de service public.

²⁴ Les coûts liés à l'évolution de la carte intercommunale sont financés par des redéploiements au sein de l'enveloppe normée. Cependant, la création de ces deux métropoles a donné lieu à un abondement exceptionnel de la DGF.

²⁵ Le fonds national de péréquation de la CVAE des départements a été pérennisé par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2015.

²⁶ En 2016, les nouvelles régions perçoivent une dotation de péréquation égale à la somme de celles perçues en 2015 par les anciennes régions dont elles sont issues.

²⁷ La péréquation horizontale progresse de 250 M€ par rapport à 2015 : 220 M€ pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont les ressources atteignent 1 Md€, et 20 M€ pour le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), porté à 290 M€.

²⁸ Octobre 2016.

Ils relèvent par ailleurs, que depuis la loi de finances pour 2015, la DGF forfaitaire des communes regroupe une dotation de base et cinq concours financiers aux vocations hétérogènes, dont les composantes « figées » (compléments de garantie, complément part salaires, compensation des baisses de dotations de compensation de la taxe professionnelle) représentent plus de 90 %.

Les analyses économétriques de la Cour conduites dans le cadre de ces travaux montrent une influence des dotations forfaitaires trois fois supérieure à celle des dotations de péréquation dans l'explication des disparités de dépenses, que l'analyse soit faite au niveau des communes ou des blocs. Parmi les dotations forfaitaires des communes, c'est la DGF forfaitaire qui possède la plus forte contribution explicative et l'élasticité la plus élevée, devant les autres dispositifs de même nature (compensation d'exonérations de fiscalité locale, compensations liées aux réformes de la fiscalité professionnelle, autres dotations forfaitaires, FNGIR).

Les analyses empiriques menées par la Cour illustrent l'influence des inégalités initiales de richesse fiscale sur le niveau de la dépense. Elles illustrent également l'effet de redoublement que peuvent avoir les dotations forfaitaires sur ces inégalités. Les modalités de calcul de ces dotations, et notamment la notion de « population DGF » conduisent, dans certains cas, à majorer les écarts de ressources de façon significative.

Ces travaux tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle, l'effet de ces dotations redoublant celui des inégalités de richesse fiscale, leur dimension principalement « compensatrice » contribue à figer dans le temps les inégalités de dépense par habitant qui en résultent.

S'ils conduisent à s'interroger sur le choix fait d'imputer la réduction des concours de l'État sur la dotation d'intercommunalité des EPCI (pour moitié « péréquatrice »), ces constats procurent à l'inverse un fondement à la stratégie engagée depuis 2014, consistant à faire peser sur la DGF forfaitaire des communes leur contribution au redressement des comptes publics.

3.2.2 Les limites d'une contribution au redressement des finances publiques des collectivités territoriales assise sur la composante forfaitaire de la DGF : le prélèvement de fiscalité directe locale effectué sur le compte d'avance aux collectivités

Le choix de la seule DGF forfaitaire pour appliquer la contribution des collectivités au redressement des comptes publics pourrait avoir atteint ses limites. Son montant n'y suffit plus dans un nombre encore minoritaire mais rapidement croissant de collectivités. Cette contribution doit alors s'imputer sur leurs compensations d'exonérations fiscales et, en outre, si nécessaire, prendre la forme d'un prélèvement sur leurs produits fiscaux. Ces collectivités ne contribuent alors plus au financement du développement de la péréquation alors qu'elles comptent souvent parmi les plus riches fiscalement²⁹.

Comme la Cour le recommande dans ses travaux cités *supra*, l'ensemble de ces constats plaident pour que soient poursuivis et menés à leur terme les projets de réforme des concours financiers de l'État au secteur communal. L'occasion de cette réforme devrait être saisie pour réduire la composante figée des dispositifs forfaitaires au profit d'un mode de calcul tenant meilleur compte de la réalité des charges auxquelles sont confrontées les collectivités.

La liste des collectivités faisant l'objet d'un prélèvement effectué sur les avances de fiscalité directe locale³⁰ est établie par voie d'arrêté interministériel. Le produit de la fiscalité directe locale des communes, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des départements et des régions est diminué par les services de fiscalité directe locale de la DGFIP à hauteur du montant prévu par l'arrêté. Les recettes de fiscalité sont prises en compte en totalité dans le compte d'avance, les prélèvements sur fiscalité sont enregistrés en dépense et viennent alimenter les recettes diverses de l'État : l'impact est neutre pour le solde du compte d'avance.

²⁹ Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁰ 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.

En 2016, le prélèvement sur fiscalité au titre de la contribution au redressement des finances publiques s'est élevé à 45,6 M€³¹ pour 168 communes, 174 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et une région.

L'ensemble des prélèvements sur fiscalité directe locale est englobé dans le montant figurant sur la ligne 1499 – Recettes diverses (Voies et moyens – Recettes fiscales nettes – Autres impôts directs et taxes assimilées) mais il n'est pas détaillé par collectivité ni ne fait l'objet d'une documentation spécifique.

Le mécanisme des prélèvements sur fiscalité directe locale effectués au titre de la contribution au redressement des finances publiques pourrait être décrit plus en détail dans le « jaune » Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », dans la partie sur la DGF.

3.2.3 Le FCTVA

Le FCTVA est une dotation d'investissement³² qui représente une dépense non plafonnée de l'État en forte hausse entre 2009 et 2015 où, pour la première fois, les dépenses sont en baisse de 5 %.

Outre la DGF qui supporte 82 % des économies en 2016, la baisse des PSR provient aussi des crédits du FCTVA consommés en 2016, qui s'élèvent à 5 216 M€, en baisse de 7 % par rapport à 2015. Cette évolution du FCTVA provient de la baisse des investissements des bénéficiaires du fonds en 2015 et 2016, en particulier du bloc communal dont l'attribution de FCTVA a diminué de 9,13 % (il a diminué respectivement de 2,23 % et 0,60 % pour les départements et les régions).

Si la baisse de la DGF est une économie structurelle, le respect du montant des économies au titre des PSR pris dans son ensemble est lié, en gestion 2016, à des facteurs conjoncturels. En effet, il s'explique par la baisse des investissements des collectivités et donc à une baisse du FCTVA.

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA que les bénéficiaires du fonds (limitativement énumérés à l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales) ont acquittée sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas directement récupérer par la voie fiscale. Le taux de FCTVA est passé de 15,482 % à 15,761 % pour les investissements réalisés à compter du 1er janvier 2014

³¹ Le montant prévisionnel pour 2017 s'élève à 49,4 M€.

³² Elle définit par les articles L. 1615-1 à L. 1615-13 et R. 1615-1 à D. 1615-7 du CGCT.

et à 16,404 % pour ceux réalisés à compter du 1er janvier 2015. Cette modification du taux forfaitaire du FCTVA est liée, d'après le ministère de l'intérieur, à la hausse du taux normal de TVA de 19,6 à 20 % au 1er janvier 2014, soit une augmentation de 0,4 % alors que le taux de FCTVA a progressé de près de deux points. Le relèvement de taux forfaitaires votés en lois de finances initiales pour 2014 et 2015 augmente la dépense de 106 M€ en 2015 et de 298 M€ en 2016. Rien ne s'opposerait à instaurer une baisse du taux qui pourrait être justifiée par l'augmentation prévisible du montant du FCTVA versé à partir de 2017 compte tenu des mesures de soutien à l'investissement qui devraient voir repartir à nouveau ces dépenses.

Depuis 2004, de nombreuses mesures d'extension du champ des dépenses éligibles au FCTVA participent à la croissance de cette dotation. Le dispositif du FCTVA était jusqu'ici réservé aux seules dépenses d'investissement, imputées en section d'investissement des comptes administratifs des bénéficiaires du fonds. La loi de finances pour 2016 a élargi le bénéfice du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, payées à compter du 1^{er} janvier 2016. Le FCTVA attribué au titre de ces dépenses de fonctionnement sera comptabilisé en section de fonctionnement des budgets des bénéficiaires du fonds. Cette évolution dénature le FCTVA pour un coût de 24 M€ en 2016 et 306 M€ à compter de 2018. Ces évolutions, en termes d'assiette et de taux, font peser un risque sur l'atteinte des économies attendues des collectivités territoriales.

À terme, le contexte de reprise de l'investissement local et donc d'accroissement prévisible du montant du FCTVA, ne rendra que plus nécessaire la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour dans le référé du 11 juin 2015 sur la gestion des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

La DGCL s'est attachée à améliorer le contrôle de l'éligibilité au FCTVA des dépenses déclarées par les collectivités locales.

La diffusion d'instructions et de ressources documentaires

Une circulaire relative au FCTVA a été communiquée début février 2016. Elle visait à présenter les nouvelles dispositions législatives relatives au FCTVA issues de la loi de finances pour 2016 et de la loi de finances rectificative de 2015. Elle rappelle également l'évolution des conditions d'éligibilité des immobilisations confiées à des tiers non bénéficiaires au regard des modifications jurisprudentielles et réglementaires récentes.

Enfin, elle actualise les conditions de dépôt et d'instruction des états déclaratifs et de versement des attributions du FCTVA et présente la démarche d'analyse des risques mise en place par le ministère. Un modèle d'états déclaratifs accompagné d'une notice sera annexé à la circulaire.

Un guide pratique du FCTVA à la disposition des préfetures est en cours d'actualisation, pour préciser les apports de jurisprudence récente et pour répondre aux problématiques soulevées par les préfetures (calcul du montant du reversement lors des cessions d'immobilisation, traitement des dépenses réalisées par des sous-traitants, traitement des acquisitions ou prestations de services intracommunautaires, éligibilité des travaux en régie...).

La levée du secret professionnel au profit des préfets sur la situation fiscale des activités des collectivités locales

Dans le cadre du contrôle de l'éligibilité des dépenses, les services préfectoraux doivent s'assurer auprès des services de la direction générale des finances publiques que les collectivités ne peuvent pas récupérer la TVA par la voie fiscale grâce à l'exercice de leurs droits à déduction.

Afin de faciliter et renforcer le contrôle de l'éligibilité des dépenses, l'article 65 de la loi de finances rectificative de 2015 a introduit un article L. 135 ZD au II de la section II du chapitre III du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales levant le secret fiscal au profit des services préfectoraux. Ce nouvel article permet aux agents de la direction générale des finances publiques de transmettre les informations utiles aux services préfectoraux pour apprécier l'éligibilité des dépenses engagées par les collectivités au regard du régime de TVA des activités des collectivités locales. En pratique, les directions régionales et départementales des finances publiques transmettront les informations relatives à la qualité d'assujetti ou non à la TVA des collectivités de leur ressort géographique à raison des activités qu'elles exercent. Ainsi, il est demandé aux préfetures de se rapprocher des directions locales des finances publiques afin d'organiser la transmission systématique, au moins une fois par an, des informations dont ils disposent concernant la situation au regard de la TVA des activités des collectivités locales.

La mise en place d'une démarche d'analyse des risques permettant de suivre les rejets des dépenses et des demandes de reversement de FCTVA et, à terme, d'élaborer un contrôle différencié des demandes d'attributions.

Un outil a été diffusé aux préfetures dans le cadre d'une démarche d'analyse des risques fondée sur la fréquence et l'incidence financière des motifs de rejet des dépenses déclarées et de reversements de FCTVA par

les collectivités. Il a ainsi pour objectif de contribuer au pilotage national et local de la gestion du FCTVA. Il permettra de déterminer des critères pertinents pour la mise en place d'un contrôle hiérarchisé des demandes d'attributions du FCTVA afin de cibler la catégorie de collectivités les plus à risques ou les types de dépenses devant être obligatoirement contrôlés. Il consiste à recueillir des données sur les dossiers de FCTVA traités par les services préfectoraux, en particulier le montant des dépenses rejetées par motif, le taux de rejet des dépenses pour chaque collectivité, le montant des versements de FCTVA demandés aux collectivités par motif et cela par type et taille de collectivité (distinction entre les communes de plus de 10 000 habitants et les communes de moins de 10 000 habitants).

En 2016, une revue annuelle des dépenses a concerné la gestion du fonds de compensation pour la TVA. La mission IGF-IGA en charge de la rédaction de ce rapport a conclu à la nécessité de procéder à une simplification radicale du système actuel en se fondant sur une automatisation de la détermination du FCTVA à verser aux collectivités à partir des imputations comptables et des mandats émis par les collectivités. Cette méthode permettrait d'identifier de façon certaine la TVA récupérable par voie fiscale. Elle présenterait de nombreux avantages en termes de simplification des processus de gestion des demandes et de réduction des coûts administratifs correspondants. Elle devrait également mettre fin aux risques de double récupération de la TVA. La nouvelle assiette se composerait uniquement des dépenses imputées en investissement et, parmi elles, uniquement des immobilisations corporelles incorporées dans le patrimoine des bénéficiaires. Les comptes éligibles seraient notamment les comptes 21 et 23.

Selon l'estimation de la mission, les entrées devront permettre de compenser les sorties. C'est avec cet objectif que la réforme sera envisagée.

Il convient préalablement d'expertiser les conditions de faisabilité de cette réforme, qui nécessite la réalisation de développements informatiques³³, avec un objectif de mise en œuvre en 2018 ou 2019.

³³ L'application Colbert (ministère de l'intérieur) devra être interfacée avec Hélios (DGFIP) pour la récupération des montants de dépenses prises en compte dans l'assiette et les montants des dépenses déduites. L'application Colbert devra calculer à partir de ces données le montant du FCTVA pour chaque bénéficiaire par application du taux de compensation de 16,404 %. L'application devra également permettre la notification aux collectivités du détail de l'assiette retenue et du montant de FCTVA qui sera versé. L'application Colbert devra également être interfacée avec Chorus central afin que les montants FCTVA à verser soient enregistrés en comptabilité de l'État. L'application Chorus enverra des avis de règlement à chaque comptable concerné pour le paiement du FCTVA. Une expertise approfondie des implications juridiques, comptables et informatiques est menée en 2017 afin d'envisager la mise en œuvre de cette réforme, dans les meilleures conditions, en 2018 ou 2019.

4 Transparence et performance budgétaires

4.1 La démarche de transparence

Conformément aux recommandations précédentes de la Cour des comptes, l'annexe du rapport annuel de performances de la mission **Relations avec les collectivités territoriales** a été complétée des éléments de justification du niveau de l'exécution des prélèvements sur recettes au regard de l'évaluation de la loi de finances initiale.

Toutefois, comme le notait la Cour dans son référé du 11 juin 2015³⁴, l'information du Parlement pourrait être complétée conformément à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs subordonné les PSR au fait que « *sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire* »³⁵. Or, les documents budgétaires retraçant l'exécution de ces prélèvements, notamment les annexes du rapport annuel de performances de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**, ne distinguent pas ceux effectués au titre de l'année de ceux se rapportant à des gestions antérieures.

Dans ce même référé de juin 2015, la Cour recommandait par ailleurs d'améliorer la qualité du service rendu aux collectivités locales en rendant accessible en ligne l'ensemble des données et des algorithmes de calcul utilisés par la DGCL pour déterminer les dotations prélevées sur les recettes de l'État. Si un calendrier de mise en ligne des dotations³⁶ est à présent disponible ainsi que des données relatives aux critères utilisés pour les répartitions, qui permettent, selon la DGCL, de comprendre les montants attribués ou prélevés, les algorithmes utilisés ne sont toujours pas accessibles aux collectivités.

Par ailleurs, le « jaune » budgétaire relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales est annexé au projet de loi de finances. Seules sont donc détaillées les données relatives à la prévision de d'inscription. Aucune actualisation n'est faite du « jaune » après le vote par le Parlement de la loi de finance ; les amendements et nombreuses modifications apportées par le Parlement sont donc absentes de tout document budgétaire. Selon le DGCL, la direction du budget produit, une

³⁴ Cour des comptes, référé au Premier ministre du 11 juin 2015.

³⁵ Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001.

³⁶ Proposition de mise en ligne de ce calendrier approuvé par le Premier ministre dans sa réponse à la Cour, en date du 17 août 2015.

fois la loi de finances initiale votée, un tableau des transferts financiers de l'État synthétisant les mesures votées.

4.2 La démarche de performance

Deux des trois indicateurs de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* sont relatifs aux prélèvements sur recettes. Ils se rapportent à l'objectif d'assurer la péréquation des ressources entre collectivités. Ils portent sur les volumes financiers consacrés à la péréquation et témoignent d'une progression continue de la logique de péréquation dans la répartition des concours financiers de l'État, non seulement du fait du renforcement des dotations de péréquation « verticale » au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais aussi avec le développement des fonds de péréquation « horizontale » portant sur les ressources de chaque catégorie de collectivités.

Aucun résultat postérieur à 2014 n'a été produit à la date du dépôt du présent rapport.

Le premier indicateur, qui concerne la péréquation verticale, est conçu en divisant le montant de péréquation verticale par celui de la DGF notifié pour chacune des catégories de collectivités, chacune correspondant à un sous-indicateur. La péréquation verticale bénéficie par la loi de finances d'une dynamique positive puisque celle-ci accroît sa part chaque année au sein de la DGF. L'indicateur, qui mesure la part de la péréquation verticale respectivement communale, départementale et régionale de la DGF, ne fait ainsi que constater mécaniquement les choix de la Représentation nationale. En 2014, si les résultats, pour chacune de ces composantes, sont inférieurs aux cibles, ils sont néanmoins en hausse par rapport à 2013. Ils sont respectivement de 25,55 %, 12,04 % et 3,66 %.

Le deuxième indicateur porte sur la péréquation horizontale pour les communes, les départements et les régions. Le premier sous-indicateur rapporte le montant de péréquation communale au pourcentage de la somme des potentiels financiers agrégés. Le deuxième sous-indicateur correspond au rapport entre le montant versé au titre du fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les départements, le fonds de solidarité des départements et le fonds national de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux, et la somme des potentiels financiers des départements. Le dernier sous-indicateur, relatif à la péréquation horizontale régionale, a été mis en place à la suite de la création en 2013 d'un fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse. Il est calculé par rapport aux ressources qui ont succédé à la taxe professionnelle

versée aux régions qui constituent l'assiette du fonds. Pour ces trois sous-indicateurs, la progression de la péréquation est substantielle, dépassant même, pour deux d'entre eux, les cibles définies pour 2014. Néanmoins, le taux de péréquation horizontale reste marginal car il s'établit à 1,13 % pour les communes, 2,18 % pour les départements et 1,71 % pour les régions.

Comme développé *supra*, le dispositif de baisse de la DGF est ambivalent : d'une part la baisse de la dotation forfaitaire, proportionnelle aux recettes de fonctionnement des collectivités, ne tient pas compte de leurs niveaux respectifs de richesse et de charges ; d'autre part, son caractère uniforme est partiellement atténué en renforçant les dotations de péréquation dont bénéficient certaines collectivités. L'augmentation des prélèvements sur les recettes fiscales, qui s'est accélérée en 2016 et se poursuit en 2017, montre que ce système a atteint ses limites, ce qui est préoccupant alors que la réforme de la DGF ne pourra être mise en œuvre au mieux qu'à compter de 2018.

La mesure de l'impact de la péréquation ne devrait par conséquent pas se limiter à connaître son montant annuel total rapporté à la masse de la DGF, le volume des recettes ou celui des potentiels financiers. Il devrait aussi mesurer l'impact de la péréquation sur la résorption des écarts de richesse. Selon la DGCL, des travaux sont d'ores et déjà menés pour mesurer l'impact des péréquations verticale et horizontale³⁷.

Comme la Cour a eu l'occasion de le recommander dans ses récents travaux relatifs aux concours financiers de l'État aux collectivités locales remis au Parlement³⁸, l'intensification des dispositifs de péréquation devrait être soumise à une évaluation plus systématique de leur efficacité. Le caractère insuffisamment discriminant de certains dispositifs (que les constats de la Cour contribuent à mettre en lumière) et les effets de seuil qui en affectent le calcul, ont été largement documentés ces dernières années. Ils appellent des réponses.

Les orientations arrêtées par le Comité des finances locales le 12 juillet 2016, reprises dans la loi de finances initiale pour 2017, visant à recentrer la dotation de solidarité urbaine (DSU) et à mieux la répartir en réduisant les écarts d'attributions des communes éligibles, semblent à cet

³⁷ Le bilan de la DGF présenté au Comité des finances locales accorde une place importante à la mesure des effets péréquateurs de la répartition. Concernant la péréquation horizontale, en application de l'article 166 de la loi de finances pour 2016, un rapport remis chaque année par le Gouvernement au Parlement dresse l'action du FPIC sur la réduction des inégalités.

³⁸ Voir *supra*.

égard appropriées. Elles ne résolvent pas pour autant la question d'une mesure d'ensemble et régulière de l'efficacité péréquatrice des concours financiers de l'État, telle que les travaux d'A. Guengant et G. Gilbert en avaient formalisé la méthode en 2004³⁹. Or, comme le relevaient l'IGA et l'IGF en 2013, l'année 2006 est la dernière pour laquelle l'ampleur de la correction des inégalités entre collectivités permises par les dotations de l'État a été analysée. La Cour suggère en outre qu'y soit inclus un volet permettant de mesurer dans quelles proportions les dotations de péréquation sont utilisées pour accroître l'offre de services et la dépense qui en résulte ou, à l'inverse, maintenir une offre équivalente au prix d'un effort fiscal réduit.

³⁹ Rapport du Commissariat au Plan relatif à l'Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales, Guy GILBERT, Alain GUENGANT, 2004.

5 Les recommandations de la Cour

5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

La Cour avait formulé les recommandations suivantes sur l'exercice 2015 :

Recommandation 1 : *Définir précisément le périmètre des concours financiers de l'État qui relèvent soit des prélèvements sur recettes soit des dotations sur crédits budgétaires.*

Recommandation 2 : *Préciser, dans l'annexe du projet de loi de finances sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, la liste exhaustive et les montants des fonds et des dotations des opérateurs de l'État vers les collectivités territoriales.*

Ces deux recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

Concernant la recommandation 1

La DGCL a précisé que si certaines dotations (DDEC, DRES, DGCES, FMDI) sont fléchées en direction d'une politique publique, elles demeurent libres d'emploi. Ainsi, contrairement à la procédure en vigueur pour l'attribution des dotations budgétaires (DETR, DGE ou DPV), les crédits de paiement ne sont pas délégués sur présentation des factures. Le passage de ces dotations dans le périmètre PSR a sensiblement simplifié leur gestion en mettant fin à des règles de gestion particulièrement complexes et chronophages pour l'État.

Concernant la recommandation 2

La DGCL estime que les flux des opérateurs de l'État vers les collectivités sont limités et, sans véritable lien avec la recommandation, a précisé que des données existent seulement pour la DGF du bloc communal et ne pourraient concerner que la répartition de l'année en cours (sans visibilité sur celle de l'année suivante).

5.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Après l'analyse de l'exécution en 2016, la Cour renouvelle une recommandation qu'elle a formulée au titre de l'exécution 2015 et en formule une nouvelle.

Recommandation 1 : *Poursuivre la redéfinition plus précise du périmètre des concours financiers de l'État sous enveloppe normée, qui relèvent soit de prélèvements sur recettes soit de dotations budgétaires.*

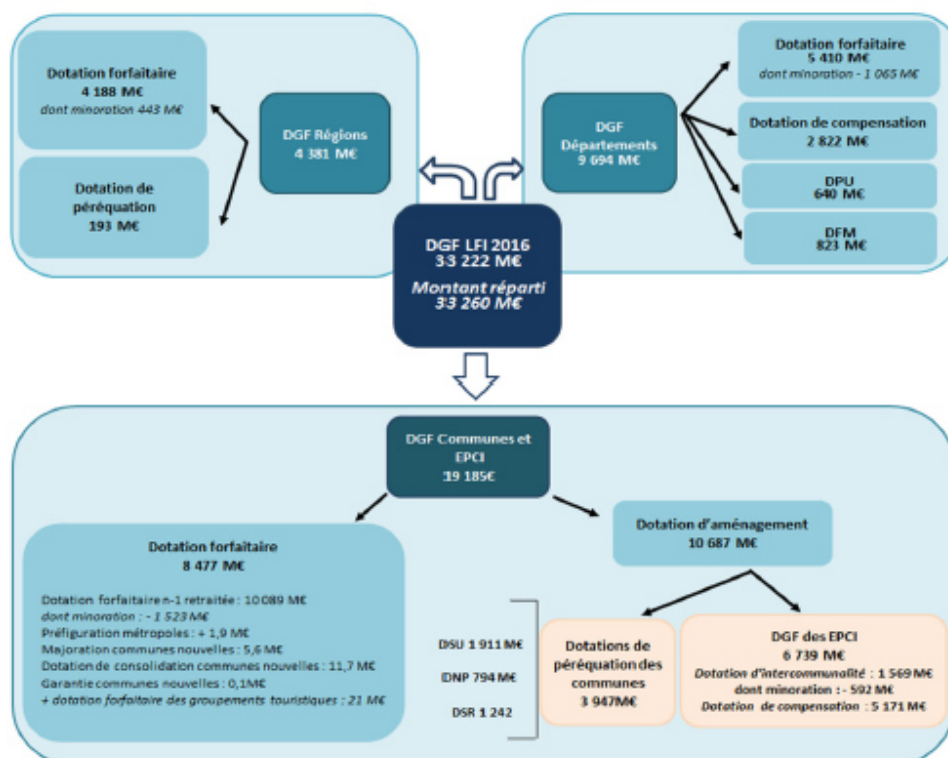
Recommandation 2 : *Décrire de manière synthétique et générale, dans l'annexe du projet de loi de finances sur les transferts financiers de l'État, le mécanisme des prélèvements effectués sur le produit de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques (nombre de collectivités concernées par catégories, montants globaux).*

**Annexe n° 1 : Exécution 2014-2016 des PSR en faveur des
collectivités territoriales**

Objectif		En millions d'euros		LFI 2014	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	Ecart 2016/2015	Ecart 2015/2014
Fonctionnement	1	Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	DGF	40 121	40 117	36 607	36 645	33 222	33 305	-3 340	-3 472
	2	Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départ. de Corse	PSR Corse	41	39	41	36	41	44	8	-3
	3	Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	DSI	21	21	19	17	17	13	-4	-4
	4	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	FMDI	500	501	500	500	500	500	0	-1
	5	Dotation élu local	DEL	65	65	65	65	65	65	0	0
	6	Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	Fonds CatNat	10	3	5	4	0	0	-4	1
	7	Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	nuisances aéroportuaires		0	7	7	7	7	0	7
Investissement	8	Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la TVA	FCTVA	5 769	5 911	5 961	5 615	6 047	5 216	-399	-296
	9	Dotation départementale d'équipement des collèges	DDEC	326	326	326	326	326	326	0	0
	10	Dotation régionale d'équipement scolaire	DRES	661	661	661	661	661	661	0	0
	11	DGES	DGES		3	3	3	3	3	0	0
Compensation	12	Dotation de compensation des pertes de bases de la TP et de redevance des mines des communes et de leur groupement	Pertes de bases	25	20	25	76	74	62	-14	56
	13	Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la DUCSTP	DUCSTP	292	292	193	193	163	163	-30	-99
	14	Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	Compens exo FDL	1 751	1 789	1 826	1 894	1 637	1 636	-258	105
	15	Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	Dot Carrée	744	736	655	650	629	629	-21	-86
	16	Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	DCRTLTV	4	3	4	3	4	3	0	0
	17	PSR Compensation réforme fiscalité Mayotte	Mayotte	83	83	83	83	83	83	0	0
	18	PSR Compensation du versement transport	PSR VT					79	0	0	0
	19	Prélèvements issus de la réforme de la fiscalité directe locale		3 778	3 856	3 747	3 749	3 747	3 747	-2	-107
		dont dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	DCRTP	3 324	3 325	3 324	3 324	3 324	3 324	0	-1
		dont dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	FDPTP	430	505	423	425	423	423	-2	-80
		dont compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	compensation relais		3		0		0	0	-3
		dont dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (coorections années antérieures)	DCRTP (années antérieures)	23	22		0		0	0	-22
		dont dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	Syndicats fiscalisés	1	1		0		0	0	-1
	TOTAL PSR			54 191	54 426	50 728	50 527	47 305	46 465	-4 062	-3 899

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : Synthèse des composantes de la DGF



Source : annexe « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », PLF 2016