



Avances aux collectivités territoriales

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2018

Compte d'avances aux collectivités territoriales

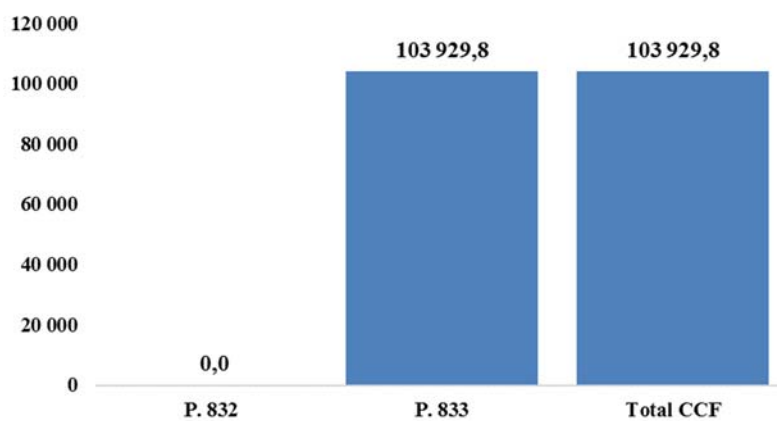
Programme 832 – Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie

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

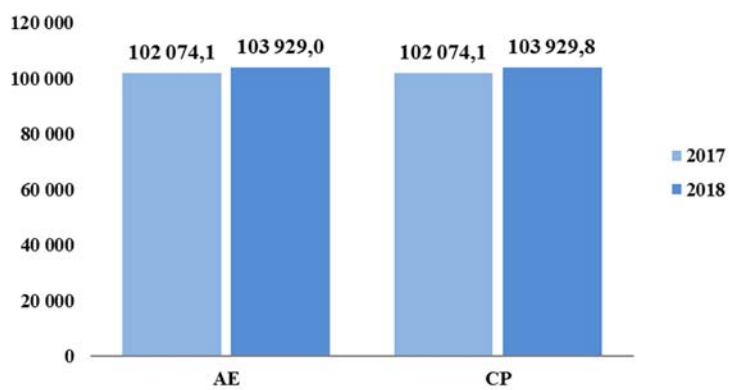
Synthèse

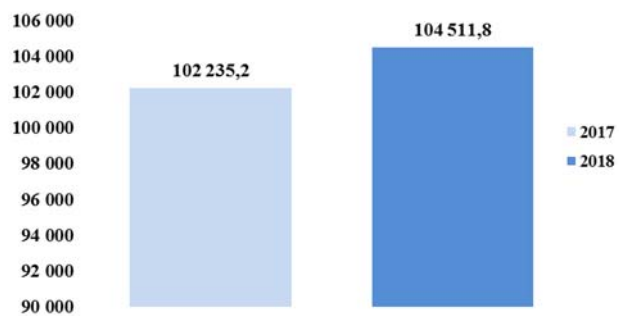
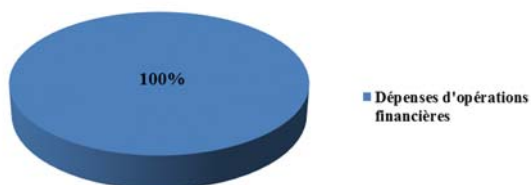
Les principales données du compte

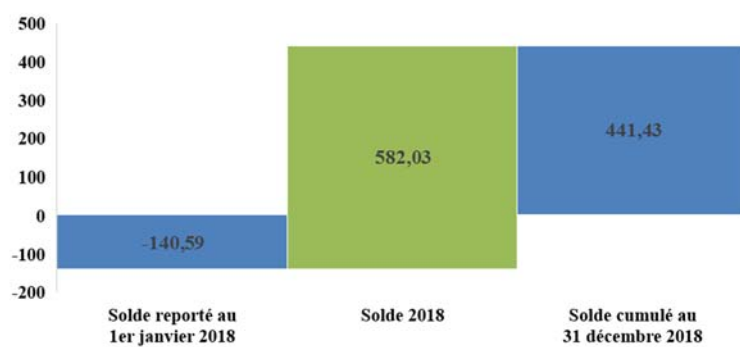
Graphique n° 1 : Les dépenses par programme (CP, en M€)



Graphique n° 2 : Les dépenses de la mission (AE, CP en M€)



Graphique n° 3 : Les recettes (en M€)**Graphique n° 4 : Répartition de la dépense (en % des CP)**

Graphique n° 5 : Soldes (en M€)

Synthèse

L'exécution du compte d'avance en 2018 aboutit à un solde excédentaire de 581 M€. Il est supérieur de 92 M€ à la prévision de la loi de finances initiale.

Les recettes enregistrées par le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » s'élèvent à 104,510 Md€ et ont augmenté de 2,275 Md€ par rapport à l'exercice précédent (+2,23 %). Les dépenses, correspondant au montant des ressources fiscales versées aux collectivités territoriales, représentent 103,930 Md€ et se sont accrues de 1,856 Md€, soit 1,82 % 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 2018.

Les principales observations

Une architecture hétérogène du programme 833 du compte d'avance

Les Avances aux collectivités locales étaient à l'origine¹ composées des avances sur le montant des impositions de la fiscalité directe locale revenant aux collectivités et leurs établissements (action 1), avant d'être élargies à de nouveaux objets, que sont, à compter de 2006 le versement de fraction de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques² (TICPE-action 2) et à compter de 2014, le versement de frais de gestion précédemment acquis par l'État au titre de la taxe foncière (TF_action 3) et de la taxe d'habitation (TH) et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE-action 4). Cette hétérogénéité des actions du compte d'avance s'observe également dans la répartition entre les actions, la première englobant 92 % des dépenses en 2018, la seconde 6 % et les deux dernières 1 % chacune. Le pilotage de ce compte d'avance est marqué par une certaine complexité, qui résulte de la diversité des actions impliquant en gestion de différents services au sein de la DGFIP et de la direction du

¹En application de l'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

² En compensation aux départements du transfert du RMI et de l'allocation de revenu de solidarité, prévu par le I de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004.

budget et mais également d'une restitution et d'une traçabilité des opérations jusqu'à présent insuffisantes.

Le compte d'avance est alimenté par des recettes réelles et des recettes d'ordre

Les recettes du programme 833 sont constituées des recouvrements de fiscalité et des compensations versées par le budget général (programme 201) au titre des dégrèvements accordés aux contribuables et des rôles non recouverts. Cependant, il n'est pas à ce stade possible de distinguer les recettes réelles des recettes d'ordre résultant des dégrèvements et remboursements de fiscalité locale par le budget général.

Un compte structurellement positif du fait du décalage entre l'encaissement et le versement des avances de CVAE

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. À ce mécanisme structurel s'ajoutait un excédent portant sur les recettes de CVAE, résultant des modalités de prise en compte dans le compte d'avance des restitutions aux entreprises des montants trop versés. Cette dernière anomalie a été corrigée à compter de 2018, conformément aux recommandations de la Cour.

Un phénomène inverse se produit toutefois concernant les avances de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) : depuis 2006, les recettes du compte d'avance, alimentées par une fraction variable du produit de la TICPE réellement recouvert par l'État, se sont jusqu'à présent révélées inférieures au montant des droits à compensation dus aux départements. Le déficit cumulé du solde des recettes et dépenses de TICPE s'élève à 2,6 Md€ à la fin 2018. 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. S'agissant de cette action, il peut être relevé que la dynamique de la taxe est sans rapport avec la dépense.

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

La recommandation de la Cour relative à la traçabilité des opérations du compte d'avance, formulée depuis plusieurs années, devrait aboutir en 2019.

L'identification précise des composantes du solde d'exécution et des causes d'un écart par rapport à la prévision en loi de finance, n'est jusqu'ici pas possible et nécessite une modification des systèmes d'information disponibles. Cette modification est en cours et devrait permettre une présentation du 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).

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 6,8 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. L'administration propose de mettre en place cette information dans le jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2020.

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. 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

La Cour a formulé deux recommandations au titre de l'exécution 2017. La première, relative aux modifications informatiques permettant d'obtenir la ventilation des soldes par catégories d'impôts est en cours de mise en œuvre, et devrait être effective à la fin de l'exercice 2019.

La seconde, relative à la nécessité de retracer les prélèvements de fiscalité locale réalisés sur les avances n'a pas encore été mise en œuvre. Toutefois, l'administration propose qu'une description des principaux prélèvements sur fiscalité soit intégrée au sein du jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2020.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Compte-tenu des engagements de la DGFIP d'une part et de la direction du budget d'autre part, la Cour ne renouvelle pas ses recommandations au titre de l'année 2018.

La Cour vérifiera néanmoins les modalités de mise en œuvre de la présentation annuelle du solde des dépenses et de recettes pour chacune des trois catégories d'impôts transitant par le compte d'avance et leur ventilation par nature d'impôt au titre de la gestion 2019.

Elle veillera également à la mise en œuvre effective de la description des principaux montants des prélèvements sur fiscalité directe locale et leurs mécanismes dans le jaune budgétaire relatif aux transferts de l'État aux collectivités, avec une mention d'éléments de synthèse et d'un renvoi du PAP vers le jaune.

Sommaire

Introduction.....	11
1 LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	13
1.1 Le solde	13
1.2 Les recettes : évaluation initiale, modification en cours d'exercice et exécution.....	15
1.3 Les dépenses : évaluation initiale et exécution.....	17
1.4 La soutenabilité	19
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	20
2.1 Les avances de fiscalité	20
2.2 Les avances sur TICPE aux départements et aux régions	24
2.3 Les avances de frais de gestion	25
3 LA QUALITÉ DE LA GESTION.....	27
3.1 La conformité aux principes et règles de droit budgétaire ...	27
3.2 La démarche de performance	28
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	30
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	30
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	31

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 2018 s'élèvent à 6 M. Aucune dépense n'a été réalisée au titre de ce programme en 2018.

Les crédits ouverts pour le programme 833 s'élevaient à 107,058 Md€(AE=CP) en 2018. 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 2018.

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 6 % des dépenses du programme en 2018.

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 1 % des crédits du programme en 2018.

1 LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Le solde

La loi de finances initiale (LFI) pour 2018 prévoyait un excédent du compte d'avance de 489 M€

Le solde s'établit en fin d'année à 581 M€ Il est supérieur de 93 M€ à la LFI. Il marque une hausse de 421 M€ en comparaison de celui constaté en 2017.

Le solde cumulé est désormais créditeur avec 0,44 Md€ au 31 décembre 2018.

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

<i>Montants en Md€</i>	Exécution 2017	LFI 2018	LFR 2018	Exécution 2018
<i>Recettes</i>	102,235	107,553	-	104,510
<i>Dépenses (CP)</i>	102,074	107,064	-	103,929
<i>Dont dépenses du programme 832</i>	0	0,006	-	0
<i>Dont dépenses du programme 833</i>	102,074	107,058	-	103,929
Solde	0,161	0,489	-	0,581
Solde cumulé	-0,141		-	0,440

Source : DGFIP

Comme le montre le tableau n° 2 ci-dessous portant sur les exercices 2012 à 2018, le solde du compte d'avance est, d'une part, structurellement excédentaire à l'exception notable de l'année 2013, et d'autre part, soumis à de fortes variations à la hausse comme à la baisse selon les exercices. La décomposition du solde du programme 833 selon les catégories de dépenses et de recettes et son évolution depuis 2012 montre que les résultats sont principalement affectés par les variations du solde l'action n°1 du programme 833 relative aux « avances des impositions de fiscalité locale ».

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

<i>En Md€</i>	Exéc. 2012	Exéc. 2013	Exéc. 2014	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	Exéc. 2018
<i>Sous-total avances des impositions de fiscalité</i>	1,403	-0,022	1,107	0,264	1,525	0,316	0,777
<i>TICPE</i>	-0,315	-0,301	-0,305	-0,21	-0,148	-0,162	-0,197
<i>Frais gestion</i>			0,026	-0,012	0,005	0,005	0,002
TOTAL	1,089	-0,324	0,828	0,042	1,381	0,161	0,581

Source : DGFIP *montants obtenus par différence entre les recettes et dépenses, prévisionnelles ou exécutées, de chaque catégorie, les sous totaux sont arrondis

Cet excédent du compte provenant des avances de fiscalité directe locale, dont le montant s'élève à 777 M€ en 2018, s'explique par des raisons structurelles.

En premier lieu, s'agissant de la CVAE, du fait du décalage d'une année entre la collecte et le reversement, il est observé en période de croissance, un solde structurellement positif : les recettes ayant tendance à augmenter chaque année, à l'exception des années 2013 et 2015 (voir *infra*), alors que les dépenses correspondent aux encaissements de l'année précédente.

En outre, selon l'administration, s'agissant des 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 peut présenter un excédent lorsque les recettes recouvrées, incluant le recouvrement de titres liés à des exercices antérieurs, sont supérieures aux rôles émis par les collectivités.

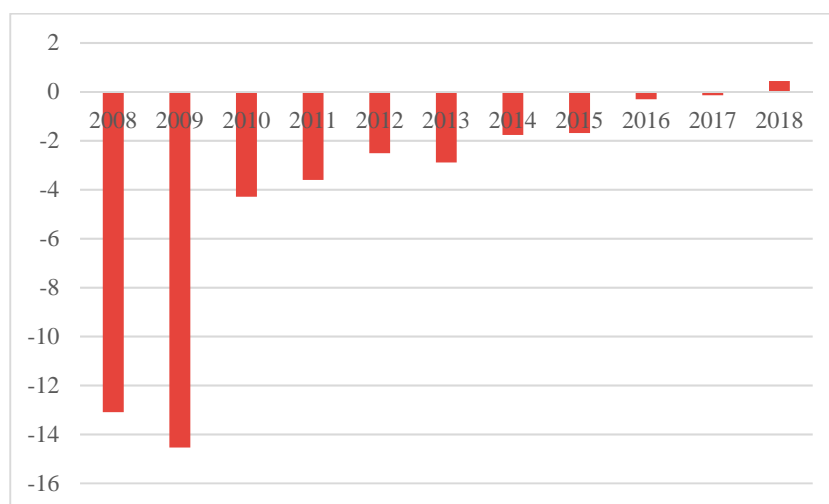
Comme cela est développé *infra* les outils disponibles ne permettent pas une décomposition précise du solde exécuté selon les catégories d'impôts de la fiscalité directe locale.

L'évolution à la hausse du solde en 2018 traduit une croissance des recettes (+2,275 Md€ en 2017 soit + 2,23 % par rapport à 2017) supérieure à la croissance des dépenses (+1,856 Md€ soit + 1,82 %).

Il doit être rappelé qu'un compte d'avance devrait avoir un solde équilibré. Toutefois, deux principaux facteurs expliquent que ce n'est pas le cas pour le compte d'avance : la CVAE et la TICPE (détailler).

Il peut être relevé que le solde cumulé du compte était, ces dernières années, déficitaire, bien qu'en constante réduction sur la période 2009-2018 comme le montre le graphique ci-dessous. Il devient donc créditeur en 2018, sans que la DGFIP ait pu, à ce stade, apporter une analyse fine de la portée de cette évolution. Elle précise que, si le décalage d'un an entre la perception de la CVAE et son reversement aux collectivités bénéficiaires est un élément d'explication, il n'est pas suffisant pour expliquer à lui seul l'ampleur de la variation constatée. La décomposition du solde exécuté par type d'impôt devrait permettre, à compter de 2019, d'apporter des précisions.

Graphique n° 6 : Évolution du solde cumulé entre 2008 et 2018 en Md€



Source : DGFIP

1.2 Les recettes : évaluation initiale, modification en cours d'exercice et exécution

Aucune recette n'a été enregistrée sur le programme 832 en 2018.

Les recettes du programme 833 sont constituées des recouvrements de fiscalité et des compensations versées par le budget général (programme 201) au titre des dégrèvements accordés aux contribuables et des rôles non recouverts (voir *infra*). Conformément aux recommandations de la Cour et à compter de 2018, le programme 833 fait l'objet d'une modification de la

comptabilisation des restitutions de CVAE. Ainsi, la DGFIP a procédé au transfert des restitutions de CVAE du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » vers le programme 833 (en moindre recettes du CAV), en opération d'inventaire, pour un montant de -0,7 Md€ (voir *infra*, les avances d'impôts auto-liquidés).

Les recettes se sont élevées en 2018 à 104,510 Md€, en progression de 2,275 Md€ par rapport à 2017 (+2,23%). Cette trajectoire témoigne d'une reprise comparée à 2017(1,27 %), mais reste inférieure aux années précédentes (+ 4,17% en 2016 ; +2,92 % en 2015, + 2,33 % en 2014 et + 2,63 % en 2013).

Les prévisions des recettes du compte d'avance se sont révélées proches de leur exécution en 2018. **Elles s'élèvent en LFI à 104,553 Md€ et auxquels s'ajoute, comme les années précédentes, une marge prudentielle de 3 Md€, soit un total de 107,553 Md€** Cette marge prudentielle, appliquée en recettes comme en dépenses, est sans effet sur le solde du compte d'avance et 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.

L'écart entre les prévisions en loi de finances initiale et les exécutions des recettes se porte à 41 M€, hors marge prudentielle, ce qui représente 0,04% du montant en prévision. Cet écart provient pour l'essentiel de la fiscalité directe locale.

³ Pour mémoire, il s'élevait à 897 M€ en 2017.

Tableau n° 3 : Les prévisions et réalisations des recettes du programme 833

Montants en Md€	Exéc 2017	Prév 2018	Exéc 2018
<i>TH</i>	22,377	23,295	23,368
<i>TF</i>	41,031	42,231	42,043
<i>TP & t. pylônes et balayage*</i>	0,437	0,458	0,441
<i>CVAE</i>	18,929	18,989	19,215
<i>CFE/IFER</i>	10,845	10,882	11,026
<i>TASCOM</i>	0,945	0,772	0,776
<i>Sous total fiscalité locale</i>	94,564	96,812	96,869
<i>TICPE</i>	5,777	5,824	5,714
<i>Frais gestion TFPB</i>	0,96	0,950	0,958
<i>Frais gestion CFE, CVAE, TH & fraction TICPE</i>	0,932	0,968	0,971
<i>Sous total hors marge prudentielle</i>	102,235	104,554	104,510
<i>Marge prudentielle</i>		3	
<i>TOTAL</i>	102,235	107,553	104,510

Source : DGFIP, les montants sont arrondis

1.3 Les dépenses : évaluation initiale et exécution

Aucune dépense n'a été réalisée sur le programme 832. Les crédits inscrits en loi de finances, à hauteur de 6 M€ chaque année, ne résultent pas d'une prévision de dépenses mais d'une répartition de crédits pouvant être alloués d'une part, aux préfets dans le cadre d'une procédure décentralisée, et d'autre part, dans le cadre d'une procédure centralisée. Compte-tenu des dispositions juridiques en vigueur, a été retenue pour 2018 l'hypothèse d'une avance de 45 735 € par circonscription administrative (département, collectivité territoriale et territoire) soit 4 756 440 €. Le solde, soit 1 243 560 €, étant réservé à la procédure centralisée

Les dépenses du programme 833, correspondant au montant des ressources fiscales versées aux collectivités territoriales, se sont élevées à 103,930 Md€ en progression de 1,856 Md€ (+1,82 %) par rapport à l'exécution 2017, ce qui marque une décélération en comparaison des évolutions constatées en 2017 et 2016 (respectivement de 2,51 % et 2,59 %).

Cette augmentation relève pour l'essentiel des avances du montant des impositions locales. En 2018, elles se sont accrues de 1,96 %

(1,844 Md€), ce qui confirme le mouvement de décélération constaté depuis 2017 (+ 2,6 % en 2017, + 2,8 % en 2016 et +3,9 % en 2015).

En LFI, les dépenses s'élevaient pour 2018 à 104,058 Md€ auxquels s'ajoutent, à l'image des prévisions de recettes, une marge prudentielle de 3 Md€ Elles n'ont fait l'objet d'aucune modification en loi de finances rectificative.

Les prévisions de dépenses du compte d'avance ont été supérieures de 128 M€ € à l'exécution des dépenses, hors marge prudentielle. Cet écart provient pour l'essentiel de la fiscalité directe locale.

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

en Md€	Exéc 2017	prev 2018	Exéc 2018
Action 1: fiscalité directe locale	94,248	96,233	96,091
<i>dont impôts sur rôle</i>			
TH		23,421	
TFPB		40,881	
TFNB		1,371	
CFE		9,46	
TP & taxes pylônes et balayage	94,248	0,42	96,091
<i>dont impôts autoliquidés</i>			
CVAE		18,055	
IFER		1,667	
TASCOM		0,958	
Action 2: TICPE	5,939	5,903	5,911
Action 3 : Produit net frais gestion TFPB	0,932	0,959	0,958
Action 4: Produit net frais gestion CFE, CVAE, TH & TICPE	0,955	0,964	0,969
Sous total hors marge prudentielle	102,074	104,058	103,929
Marge prudentielle		3	
Total	102,074	107,058	103,929

Source : DGFIP

⁴ Pour mémoire, cet écart est très inférieur à celui constaté en 2017, les prévisions étaient supérieures de 613 M€

La Cour recommande chaque année que soit présenté le solde des dépenses et de recettes pour chacune des catégories d'impôts transitant par le compte d'avance, afin d'expliquer les écarts entre les prévisions de dépenses du compte d'avance et leur exécution.

Pour l'année 2018, il n'est pas encore possible de connaître la décomposition précise des versements effectués au bénéfice des différentes catégories de collectivités territoriales au titre des taxes locales qui leur sont attribuées. Toutefois, la DGFIP a entrepris depuis plusieurs années des travaux informatiques qui doivent permettre de reconstituer ces informations à compter de fin 2019. La Cour veillera au bon aboutissement de ce projet.

La mise en œuvre de SLAM à compter de 2019

La DGFIP a mis en œuvre 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 (Avances aux collectivités locales) 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 1er janvier 2016. La seconde version de SLAM a été mise en place le 03 janvier 2019 et devrait permettre, à partir de la fin de l'exercice 2019, de retracer le détail des versements aux collectivités territoriales tant au niveau national que par catégorie de taxes.

1.4 La soutenabilité

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 à ce jour 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 rôle⁵, 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 recouverts⁶. 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.

À l'occasion des réflexions menées sur les modalités de financement de la compensation de la TH, qui devrait être menée d'ici 2020, il serait souhaitable que l'architecture du compte d'avance soit ré-examinée dans une perspective d'une plus grande mise en cohérence de ses actions.

⁵ 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)

⁶ Le montant total des remboursements et dégrèvements attachés à la fiscalité locale, incluant les admissions en non-valeur, s'élève à 15,73 Md€ au titre de 2018

Le nouveau dégrèvement au titre de la réforme de la TH à compter de 2019 sera sans effet sur le solde budgétaire du compte d'avance aux collectivités.

L'article 5 de la loi de finances pour 2018 a institué, à compter des impositions de 2018, un nouveau dégrèvement qui, s'ajoutant aux exonérations existantes, permettra à environ 80 % des foyers d'être dispensés du paiement de la TH au titre de leur résidence principale d'ici 2020. Cet objectif sera atteint de manière progressive sur 3 ans. En 2018 et 2019, la cotisation de TH restant à charge de ces foyers, après application éventuelle du plafonnement existant, sera abattue de 30 % puis de 65 %.

Ce nouveau dégrèvement concerne les foyers dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € de revenu fiscal de référence (RFR) pour une part, majorées de 8 000 € pour les deux demi parts suivantes, soit 43 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire.

Pour les foyers, dont les ressources se situent entre ces limites et celles de 28 000 € pour une part, majorées de 8 500 € pour les deux demi parts suivantes, soit 45 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi part supplémentaire, le droit à dégrèvement sera dégressif afin de limiter les effets de seuil.

L'État prendra en charge les dégrèvements, dans la limite des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017, les éventuelles augmentations de taux ou d'abattements étant supportées par les contribuables.

Le dégrèvement issu de l'article 5 de la loi de finances pour 2018 n'a donc aucun d'impact sur le solde ou le solde cumulé du compte d'avances.

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 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 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. 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 du produit de la CVAE pendant un exercice, comme l'a montré l'exécution des exercices 2013 et 2015. Toutefois, en cas d'écart négatif, l'impact sur le solde du compte d'avances serait absorbé par la marge prudentielle.

La restitution des acomptes de CVAE trop perçus

Le programme 833 reçoit, par des recettes réelles, des acomptes de CVAE en excédent de certaines entreprises pendant une année donnée (N). Ces trop perçus 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.

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 et de la taxe additionnelle à la CVAE « millésimée 2017 », remboursés par la mission *Remboursements et dégrèvements* en 2018, s'élèvent à 837 M€ Ils seront déduits des dépenses du compte d'avance en 2018.

Conformément aux recommandations de la Cour, et pour la première fois, ils seront également déduits des recettes trop perçues au titre de 2017 et enregistrées sur le compte d'avance au titre de l'année 2018, pour un montant de 768 M€

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 6,8 Md€ en 2018. Ils sont sans incidence sur le solde du compte d'avance.**

⁷ Source : prélèvements sur fiscalité enregistrés dans SLAM au titre de l'année 2017

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 (6,6 Md€). Parmi eux, les prélèvements effectués au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources⁸ (FNGIR) s'élèvent à 3,9 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 représentent 161 M€. Ils sont constitués, à titre principal, par le prélèvement au titre de la contribution au redressement des finances publiques⁹, dont le montant s'est élevé à 65,9 M€ en 2018.

Les prélèvements effectués au titre de dégrèvements d'impôt mis à la charge des collectivités s'élèvent à 17 M€ pour 2018.

Ces prélèvements sur fiscalité directe locale ne sont aujourd'hui pas retracés dans leurs montants et dans leurs mécanismes, dans le projet annuel de performance du compte d'avance aux collectivités. Toutefois, les prélèvements au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques sont présentés dans le document annexé au PLF 2019 (p.18).

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. La direction du budget propose qu'une description des principaux prélèvements sur fiscalité soit intégrée au sein du jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2020.

⁸ Instauré par l'article 78 de la loi de finances pour 2010

⁹ 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

2.2 Les avances sur TICPE aux départements et aux régions

Les avances de TICPE se répartissent en deux grandes catégories, l'une revenant aux départements, l'autre aux régions.

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

Montants en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes	5 608	5 609	5 564	5 603	5 665	5 728	5 777	5 714
Dépenses	5 915	5 924	5 865	5 908	5,875	5 876	5 939	5 911
Solde	-307	-315	-301	-305	-210	-148	-162	-197
Solde cumulé	-1 029	-1 344	-1 645	-1 950	-2 160	-2 308	-2 470	-2 667

Source : DGFIP

Depuis 2006, année de création du compte de concours financiers sous sa forme actuelle, le déficit cumulé au titre des avances de TICPE s'élève à 2,667 Md€. En effet, la dynamique de la taxe est sans rapport avec la dépense.

Le solde de la TICPE connaît un déficit structurel du fait de l'activation de la garantie du droit à compensation pour les départements. Les avances versées aux départements représentent une fraction de tarif de TICPE calculée de telle sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national, elles assurent la compensation des charges transférées¹⁰ à chaque département. Le produit des fractions de TICPE affectées au financement du RMI/RSA étant inférieur au droit à compensation des départements, la différence fait l'objet d'une attribution d'une part correspondante du produit de la TICPE revenant à l'État. À l'inverse, si le produit de TICPE affecté par la loi à chaque département représente un montant annuel supérieur au montant de

¹⁰ Pour la compensation du transfert du RMI prévue par l'article 59 de la loi de finances pour 2004 ; et à compter du 1^{er} juin 2009 pour la compensation du transfert de l'allocation de parents isolés lors de la création du RSA, et pour la compensation de l'ensemble des charges résultant de la départementalisation de Mayotte depuis 2012.

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

Il en résulte un déséquilibre structurel du compte d'avance, qui ne peut être rétabli.

Un mécanisme de garantie identique s'applique aux avances de TICPE versées aux régions à compter de 2014¹¹, toutefois, il n'engendre pas à ce jour de déficit structurel. Pour l'avenir, la question de l'activation de la garantie au moyen d'une part de produit de la TICPE supplémentaire se pose s'agissant des frais de gestion transférés liées à la TH : cette recette, qui représente 278 M€ en 2018, aura vocation à disparaître d'ici 2020 avec la réforme de la TH.

Le fonctionnement de la garantie de ressources attribuée aux régions

En 2014, la dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle a été remplacée par l'attribution aux régions d'une ressource garantie, composée aux deux tiers 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 un tiers par une part de TICPE. Ces ressources nouvelles des régions font l'objet d'une indexation annuelle à partir de 2015, la TICPE constituant une variable d'ajustement dans le cas où le mécanisme d'indexation ne permettrait pas d'atteindre le montant de la ressource garantie. En 2018, les ressources garanties (963,657 M€) sont composées aux deux tiers des transferts des frais de gestion de la fiscalité locale (654,801 M€) et à un tiers de la part de TICPE (309 M€).

2.3 Les avances de frais de gestion

Créées en 2014 en application des dispositions du pacte de confiance et de responsabilité, les avances de frais de gestion constituent l'essentiel des actions 3 et 4 du programme et représentent 1,927 Md€ en 2018. Celles-ci se décomposent en deux grandes catégories.

Les départements bénéficient 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 pour les

¹¹ Cf l'article 48 de la loi de finances pour 2014. En 2014, le montant total garanti s'élevait à 901 M€

collectivités bénéficiaires. Cette ressource est appelée à évoluer en fonction de l'évolution des bases imposables de TFPB et n'est pas assortie d'un pouvoir de taux.

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 », 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 QUALITÉ DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de droit budgétaire

Le compte d'avance aux collectivités territoriales ne répond pas aux 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 1er 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'État.

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 au titre des dégrèvements législatifs.

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.

3.2 La démarche de performance

Le programme 833 est assorti en 2017 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

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>INDICATEUR 1.1 Pourcentage des opérations de versement de fiscalité directe locale réalisé par le comptable à la date prévue</i>	97,33 %	99,17 %	99,59 %	99,58 %	99,38 %
<i>INDICATEUR 2.1 Pourcentage des opérations de versement de TICPE réalisé par le comptable à la date prévue :</i>	95,00 %	96,61 %	95,13 %	96,67 %	92,47 %

Source : DGFIP

Le résultat du premier indicateur « *Pourcentage des opérations de versement de fiscalité directe locale réalisé par le comptable à la date prévue* » décroît légèrement en 2018, après avoir marqué une stabilité entre 2016 et 2017. Le taux reste toutefois pour la 4^{ème} année consécutive, supérieur à 99%, après avoir connu une phase de relative stabilisation entre 2012 et 2014 autour de 97%. Pour mémoire, ce taux atteignait 91,6% en 2011. Bien que le taux de 100% ne soit toujours pas atteint, le résultat montre les efforts du réseau ces dernières années pour respecter les dates réglementaires de versement des avances aux collectivités locales.

En revanche, le second indicateur relatif au « *Pourcentage des opérations de versement de TICPE réalisé par le comptable à la date prévue* » marque une régression de plus de 4 points entre 2017 et 2018, lorsqu'il se maintenait au-dessus de 95 % depuis 2014. La DGFIP indique

que cette baisse est imputable à quatre DDFiP qui ont dépassé à plusieurs reprises la date du 20 de chaque mois. Pour mémoire, en 2012, le taux était de 85,08% en 2012.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

La Cour a formulé au titre de l'analyse de l'exécution budgétaire en 2017 deux recommandations :

1. *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).*

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre, la seconde version 2 de SLAM a été mise en œuvre en janvier 2019. L'administration indique que la restitution détaillée des recettes et dépenses par catégories et par nature d'impôt sera possible à compter de la fin de l'exercice 2019.

2. *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 (recommandation reconduite).*

L'absence de toute documentation dans le PAP et RAP du compte d'avances sur ces dispositifs qui représentent plus de 6,8 Md€ sur 104,5 Md€ est critiquable. Aujourd'hui, seuls les prélèvements au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques sont présentés dans le document annexé au PLF 2019 (p.18).

Or, cette recommandation a fait jusqu'ici l'objet d'un désaccord avec l'administration, qui souligne que les dispositifs de prélèvements sur les avances de fiscalité directe locale sont nombreux, hétérogènes dans leurs objectifs et sans incidence sur le solde du compte d'avances et qui considère que leur intégration au sein des projets et rapports de performance alourdirait ces documents.

Toutefois, l'administration propose qu'une description des principaux prélèvements sur fiscalité soit intégrée au sein du jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2020.

La Cour est favorable à cette proposition, sous la réserve de la mention d'éléments de synthèse et d'un renvoi du PAP vers le jaune.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Compte-tenu des échanges avec la DGFIP d'une part et la direction du budget d'autre part, la Cour ne renouvelle pas ses recommandations au titre de l'année 2018.

La Cour vérifiera néanmoins les modalités de mise en œuvre de la présentation annuelle du solde des dépenses et de recettes pour chacune des trois catégories d'impôts transitant par le compte d'avance et leur ventilation par nature d'impôt au titre de la gestion 2019.

Elle veillera également à la mise en œuvre effective de la description des principaux montants des prélèvements sur fiscalité directe locale et leurs mécanismes dans le jaune budgétaire relatif aux transferts de l'État aux collectivités, avec une mention d'éléments de synthèse et d'un renvoi du PAP vers le jaune.

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

La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, enquête réalisée 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.

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	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).	L'administration indique que la restitution détaillée des recettes et dépenses par catégories de taxes sera possible à compter de la fin de l'exercice 2019.	Cette recommandation est en cours de mise en œuvre, la seconde version 2 de SLAM a été mise en œuvre en janvier 2019.
2	Décrire dans le projet annuel de performance comme dans le rapport annuel de performance du compte d'avance, les principaux mécanismes et les montants des prélèvements de fiscalité directe et indiquer le nombre de collectivités concernées	Cette recommandation a fait jusqu'ici l'objet d'un désaccord avec l'administration, qui souligne que les dispositifs de prélèvements sur les avances de fiscalité directe locale sont nombreux, hétérogènes dans leurs objectifs et sans incidence sur le solde du compte d'avances et qui considère que leur intégration au sein des projets et rapports de performance alourdirait ces documents.	Non mise en œuvre, mais proposition d'amendement en vue de la mettre en œuvre pour le PLF 2020

		Toutefois, l'administration propose qu'une description des principaux prélèvements sur fiscalité soit intégrée au sein du jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2020.	
--	--	--	--

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

