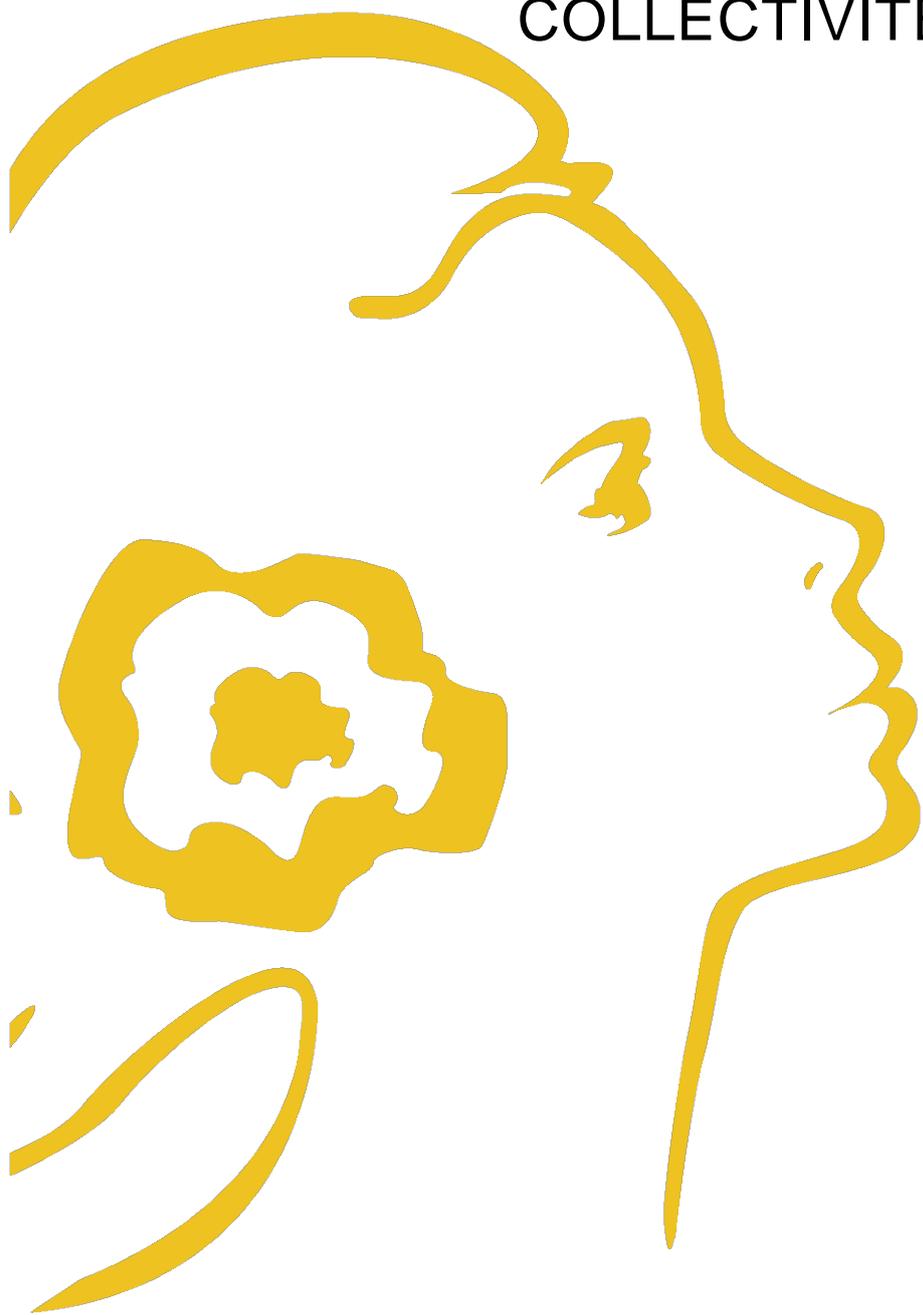


ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

TRANSFERTS FINANCIERS
DE L'ÉTAT AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Article 108 de la loi n°2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 portant obligation au Gouvernement de présenter une annexe au projet de loi de finances relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités

I. — Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, pour les cinq derniers exercices connus, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, le montant constaté ou prévu :

— des prélèvements sur les recettes du budget général ;

— des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des dépenses inscrits au budget général et aux comptes spéciaux, par mission et par programme ;

— des produits des impôts et taxes perçus par l'État transférés en tout ou partie, constituant les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Ce rapport présente également une évaluation des mécanismes de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Cette annexe générale est déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, de l'article du projet de loi de finances de l'année qui évalue les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
VUE D'ENSEMBLE SUR L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES	8
Introduction	9
A. Au cours des trente dernières années, la part des dépenses locales dans l'ensemble de la dépense publique a fortement augmenté	10
1. La dépense des administrations publiques locales est croissante depuis 1983	10
2. La forte progression de la dépense publique locale depuis le début des années 1980 ne s'explique que partiellement par la décentralisation	11
3. La hausse des dépenses des APUL tient en particulier à la forte hausse des dépenses de fonctionnement, notamment celle des dépenses de personnel	12
4. Sur le long terme, les dépenses des collectivités locales sont supérieures à leurs recettes	14
B. Les collectivités territoriales ont récemment connu une amélioration de leur situation financière, même si leur dette continue de progresser	16
1. À partir de 2014, les collectivités territoriales ont été associées à l'effort de redressement des comptes publics	16
2. La situation financière des collectivités territoriales s'améliore depuis 2014	18
3. En 2016, dernière année d'exécution connue, la situation financière des APUL a poursuivi son amélioration même si l'endettement continue de progresser	19
C. Un effort d'économie de 13 Md€ est attendu des collectivités territoriales d'ici 2022 dans le cadre d'un pacte financier conclu avec l'État	21
1. Les collectivités territoriales devront réaliser un effort d'économies de 13 Md€ sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici à 2022	21
2. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 propose des mesures d'encadrement des finances publiques locales	21
SYNTHÈSE DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	24
1. Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 104,6 Md€ dans le PLF pour 2018	25
2. Historiquement en hausse sur période longue, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont restés quasi-stables sur la période récente en dépit de la baisse des concours financiers	27
3. Les transferts financiers constatés en exécution ont été la plupart du temps supérieurs aux prévisions inscrites en loi de finances initiale	29
CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	30
A. Les prélèvements sur les recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales	32
1. Les prélèvements sur recettes représentent 38 % des transferts financiers de l'État aux collectivités et 84 % des concours de l'État	32
2. Les PSR forment un ensemble diversifié dont la dotation globale de fonctionnement et le fonds de compensation pour la TVA constituent les principales composantes	34
3. La dotation globale de fonctionnement	45
4. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	50
B. La mission « Relations avec les collectivités territoriales »	55
1. En 2018, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) représente 3,6 % des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales	55
2. La présentation de la mission RCT favorise la lisibilité en distinguant les concours versés à chaque catégorie de collectivités	57

C. La fraction de TVA affectée aux régions	61
DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS	62
1. Dans le PLF pour 2018, l'État dépense 17,6 Md€ au titre des dégrèvements et compensations d'exonérations, ce qui représente 14 % des recettes globales de fiscalité locale en 2016 (soit 128,8 Md€)	64
2. L'État compense selon différentes modalités les exonérations de fiscalité locale qui s'imposent aux collectivités	69
3. Certaines allocations compensatrices ou dotations de compensation sont soumises à une minoration définie en loi de finances : ce périmètre correspond aux « variables d'ajustement »	70
SUBVENTIONS DES MINISTÈRES	80
1. L'évolution des subventions des ministères en faveur des collectivités territoriales est difficilement prévisible	81
2. Sept missions concentrent l'essentiel des subventions	83
FISCALITÉ TRANSFÉRÉE	98
1. Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales comprennent 36,3 Md€ de fiscalité transférée dans le PLF pour 2018	99
2. 33 % des transferts fiscaux sont liés à l'acte I de la décentralisation	103
3. 37 % des transferts fiscaux sont liés à l'acte II de la décentralisation	105
4. 10 % des transferts fiscaux sont liés au pacte de confiance et de responsabilité, au financement des services d'incendie et de secours, à la départementalisation de Mayotte, à la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle et aux transferts de compétences des lois MAPTAM et NOTRe	108
5. La fiscalité transférée aux collectivités locales est dynamique dans la durée, au-delà des évolutions conjoncturelles	111
PÉRÉQUATION	116
1. Afin de réduire l'inégale répartition des ressources entre les collectivités locales, la hausse de la péréquation est poursuivie en 2018	117
2. Les différentes formes de péréquation et leurs montants	118
3. Les dispositifs de péréquation horizontale concernent toutes les catégories de collectivités locales	120
4. Plusieurs concours de l'État aux collectivités intègrent également une dimension redistributrice	124
ANNEXES	126
Annexe 1. Les mesures de transfert liées à la décentralisation	127
1. Éléments historiques sur l'acte I de la décentralisation	129
2. La fiscalité transférée, mode principal de financement des transferts de compétences depuis l'acte II de la décentralisation	130
Annexe 2. Le compte d'avances aux collectivités territoriales	136
1. Le compte d'avances aux collectivités territoriales a pour finalité de garantir la régularité des ressources des collectivités territoriales	136
2. Des relations financières équilibrées entre l'État et les collectivités territoriales	139
Annexe 3. La fiscalité affectée aux collectivités territoriales	142
1. La fiscalité directe locale affectée aux collectivités territoriales transitant par le compte d'avances	142
2. Les principales taxes affectées aux collectivités territoriales ne transitant pas par le compte d'avances	143
Table des matières : figures et tableaux	144

Introduction générale

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent **104,6 Md€ dans le PLF pour 2018** (à périmètre courant).

Ces transferts financiers se composent de trois ensembles :

- (1) Les concours financiers de l'État aux collectivités, qui s'élèvent à 48,2 Md€, rassemblent les transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et à leurs groupements. Il s'agit des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales, de la TVA affectée aux régions en substitution de la DGF à compter de 2018 ainsi que des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».
- (2) Les transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et hors apprentissage, qui s'élèvent à 34,7 Md€, comprennent non seulement les concours financiers de l'État mais aussi d'autres crédits abondant les budgets des collectivités dans le cadre d'une politique plus large dont elles constituent l'un des acteurs : il s'agit des subventions de ministères autres que le ministère de l'intérieur, des contreparties de dégrèvements d'impositions locales décidés par voie législative, du produit des amendes de police de la circulation et des radars ainsi que de subventions pour travaux divers d'intérêt général¹.
- (3) L'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités, y compris la fiscalité transférée et le financement des fonds régionaux de l'apprentissage, s'élèvent à **104,6 Md€**

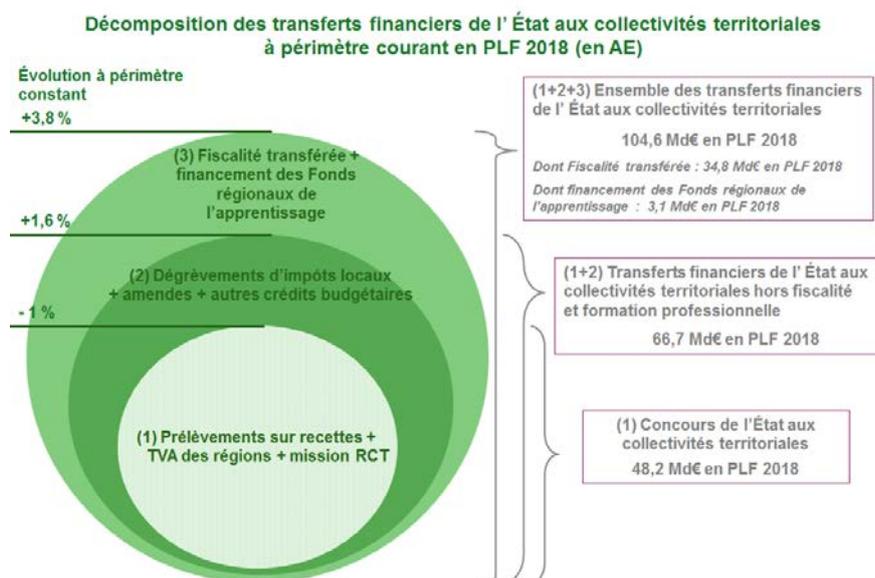


Figure 1: Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités locales

Source : direction du budget

¹ Les dotations pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) comprennent les crédits ouverts au titre de la réserve ministérielle et de la réserve parlementaire, dont la pratique a été supprimée par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. A compter du PLF 2018, il n'est plus ouvert de crédits en autorisations d'engagement sur les dotations pour TDIL et les crédits de paiement nouveaux correspondent aux AE engagées sur les années antérieures.

Partie 1

Vue d'ensemble sur l'évolution des finances locales

Introduction

L'évolution des finances publiques locales constitue aujourd'hui un enjeu central pour l'équilibre des comptes publics, qui justifie pleinement l'effort de maîtrise demandé par le Gouvernement dans le cadre renouvelé de la Conférence nationale des territoires et d'une contractualisation avec les collectivités territoriales. Les dépenses des administrations publiques locales (APUL)² s'élèvent à 248,2 Md€ en comptabilité nationale en 2016. Retraité des transferts entre administrations publiques, ce montant représente 244,6 Md€, soit près de 20 % de la dépense publique totale.

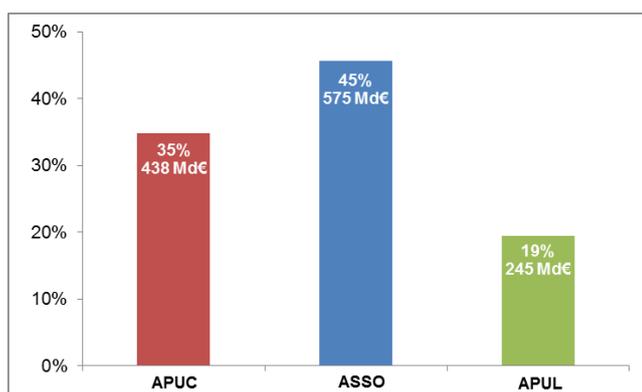


Figure 2: Part de la dépense publique par sous-secteur en 2016³

Source : INSEE base 2010

Compte tenu de la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales et de l'architecture territoriale, ce sont logiquement les collectivités du bloc communal (communes et établissements publics de coopération intercommunale) qui pèsent le plus dans la dépense locale.

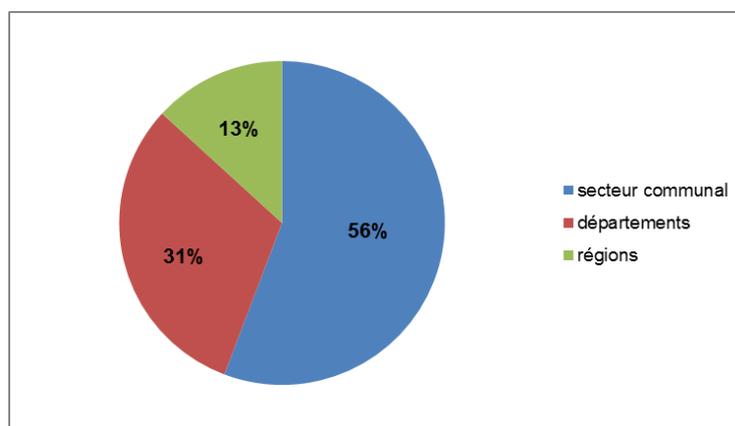


Figure 3 : Part de chaque niveau de collectivité dans le total de la dépense locale

Source : OFGPL, *Les finances publiques locales en 2017 - État des lieux*⁴

Les développements qui suivent s'efforcent de mettre en perspective l'évolution des finances publiques locales au cours des trente dernières années (A), avant d'insister plus particulièrement sur les tendances à l'œuvre dans la période récente (B) ainsi que, dans leurs grandes lignes, sur les perspectives tracées par le Gouvernement pour les cinq années à venir (C).

Les dépenses et recettes des collectivités locales peuvent être exprimées selon différentes comptabilités.

La **comptabilité générale** recense les opérations prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent par leur fait générateur, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La **comptabilité nationale** permet d'agrèger et d'extraire les ratios utiles à la compréhension de l'économie nationale, à l'image du PIB. Elle permet également de calculer les capacités ou besoins de financement des APU en fonction du PIB, exigence instituée par le traité de Maastricht.

La **comptabilité budgétaire**, enfin, est une comptabilité qui enregistre les transactions sur la base d'encaissements et de décaissements.

² En comptabilité nationale, les administrations publiques (APU) comprennent : les administrations publiques centrales (APUC), qui regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ; les APUL, qui regroupent les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration locale (ODAL) ; et enfin les administrations de sécurité sociale (ASSO).

³ Les parts de chaque sous-secteur dans la dépense publique sont retraitées des transferts courants entre sous-secteurs.

⁴ Données en comptabilité générale.

A. Au cours des trente dernières années, la part des dépenses locales dans l'ensemble de la dépense publique a fortement augmenté

1. La dépense des administrations publiques locales est croissante depuis 1983

Les dépenses des APUL représentent une part croissante de la dépense publique dans le PIB depuis 1983 : alors qu'elle ne s'élevait qu'à 8,6 % en 1983, cette part atteint 11,1 % en 2016.

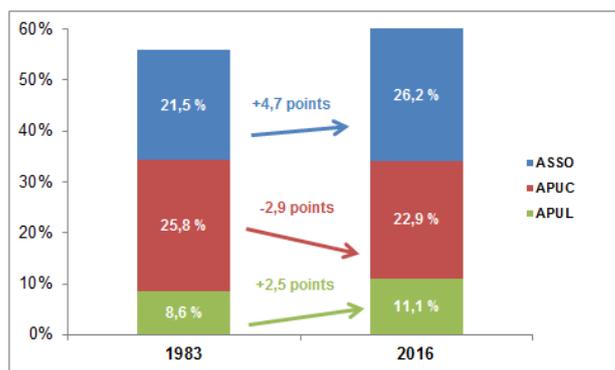


Figure 4 : Dépenses totales par secteur rapportées au PIB, en 1983 et 2016

Source : INSEE

Depuis les débuts de la décentralisation, la progression des dépenses locales (5 % par an en moyenne) a été plus rapide que celle du PIB (4 %) mais aussi que celle des autres administrations publiques. Par ailleurs, **les dépenses des APUL ont augmenté de 1983 à 2013 à un rythme annuel moyen plus soutenu que la richesse nationale (5,1 % contre 4 %)**. Le ralentissement du rythme de progression des dépenses des APUL entre 2014 et 2016 ne modifie pas significativement la tendance de longue période, puisque la variation moyenne annuelle des dépenses des APUL de 1983 à 2016 s'établit à +4,7 % par an contre une progression moyenne du PIB de +3,8 % par an sur la même période.

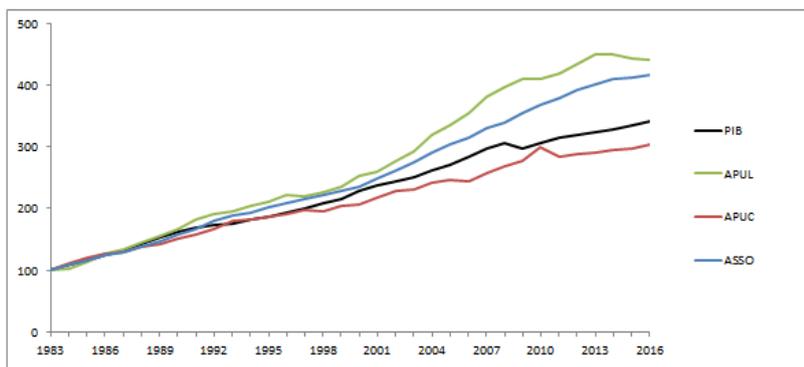


Figure 5 : Évolution des dépenses des administrations publiques par rapport au PIB en base 100, en 1983 et 2016

Source : INSEE

Hormis quelques rares années de stabilisation voire de baisse, l'augmentation de la dépense publique locale a été quasi-constante depuis le début des années 1980.

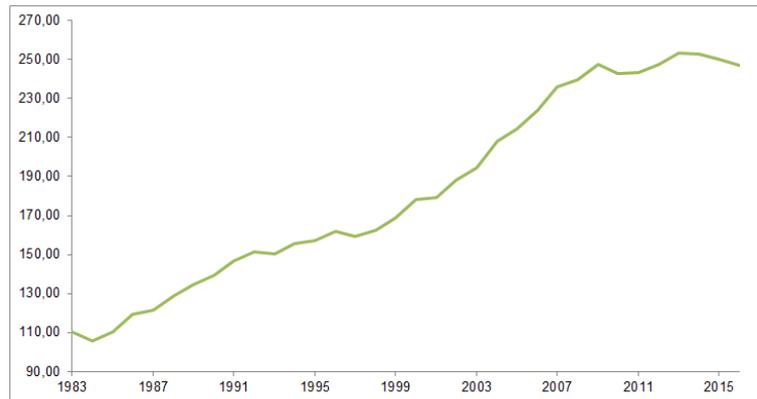


Figure 6 : Les dépenses des APUL depuis 1983 (en Md€)

Source : INSEE

Le léger recul constaté dans la période la plus récente (-1,7 % entre 2014 et 2016) s'explique principalement par la baisse des dépenses d'investissement des collectivités et de leurs groupements (-11,4 % en 2016 par rapport à 2014), elle-même liée au cycle électoral (cf. ci-après pour davantage de précisions).

2. La forte progression de la dépense publique locale depuis le début des années 1980 ne s'explique que partiellement par la décentralisation

En valeur, la dépense totale des APUL a crû fortement sur la période, passant de 56 Md€ en 1983 à 245 Md€ en 2016⁵. Cette hausse s'explique en majorité par les transferts de compétences successifs vers les collectivités territoriales dans le cadre des mesures de décentralisation conduites depuis le début des années 1980. Selon les règles fixées par l'article 72-2 de la Constitution, les dépenses engendrées par les transferts ou extensions de compétences ont fait l'objet d'une compensation financière.

Toutefois, une partie significative (41 %) de ces hausses ne résultent pas de la décentralisation mais se produisent à **champ de compétences constant** (cf. encadré ci-dessous sur la méthodologie de calcul des dépenses des APUL à champ constant), comme l'illustre le graphique ci-dessous. La hausse des dépenses des APUL observée depuis le début de la décentralisation s'explique donc, en partie, par les choix de gestion locaux.

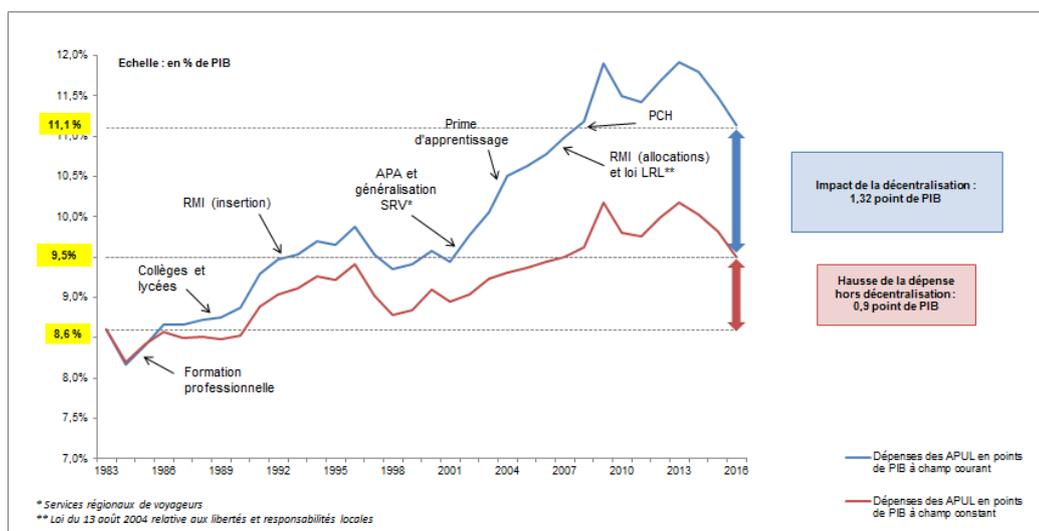


Figure 7 : Évolution des dépenses APUL, rapportées au PIB, à champs de compétence courant et constant entre 1983 et 2016

Source : INSEE et DGCL, *Les collectivités locales en chiffres* (2017)

⁵ Données retraitées des transferts courants entre administrations publiques.

Méthodologie de calcul des dépenses des APUL à champ constant

La méthode retenue pour calculer les dépenses des APUL à champ constant s'appuie sur celle développée dans le Rapport Richard de décembre 2006 : « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », ainsi que dans le rapport Carrez-Thénault de mai 2010 : « La maîtrise des dépenses locales ». Elle consiste à soustraire aux dépenses des APUL en comptabilité nationale les dépenses afférentes aux compétences décentralisées telles qu'elles sont recensées dans les publications annuelles de la DGCL « Rapport de l'Observatoire des finances locales ».

Ainsi, sont retraités :

- les dépenses d'investissement et de fonctionnement entreprises pour l'entretien et la construction des collèges et des lycées (dépenses réelles constatées, suivant la nomenclature fonctionnelle de la comptabilité publique locale) ;
- les prestations sociales qui correspondent aux versements du revenu de solidarité active (RSA) (dépenses réelles constatées) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) (dépenses réelles constatées).
- la prestation de compensation du handicap (PCH) : cette compétence nouvelle a été prise en compte à hauteur des dépenses réelles constatées ;
- les transferts au titre de la loi Libertés et Responsabilités Locales (LRL) : l'intégralité des transferts visés par la loi LRL et non mentionnés précédemment ont été pris en compte à partir des droits à compensations (faute d'information sur la dépense réelle) ;
- les transports scolaires : l'intégralité des dépenses réelles constatées a été retenue ;
- l'action sociale au titre de l'Acte I de la décentralisation, la recentralisation de l'aide médicale départementale (suite à la création de la couverture maladie universelle), les bibliothèques, la gestion des ports et le partage des services : en l'absence de données sur les dépenses réelles constatées, les données présentées en CCEC au titre des charges transférées actualisées en fonction de la DGD ont été retenues ;
- les services régionaux de voyageurs : retraités à partir des dépenses réelles constatées ;
- l'apprentissage et la formation professionnelle ;
- les contingents des départements destinés au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

3. La hausse des dépenses des APUL tient en particulier à la forte hausse des dépenses de fonctionnement, notamment celle des dépenses de personnel

Parallèlement à sa forte augmentation, la dépense publique locale a connu depuis les débuts de la décentralisation une profonde mutation dans sa composition, avec **une forte progression des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement**. Les dépenses de fonctionnement sont ainsi passées de 38 % de la dépense totale des APUL en 1983 à près de 60 % en 2016. Dans le même temps, les dépenses d'investissement ont reculé de 25 % à 16 %.

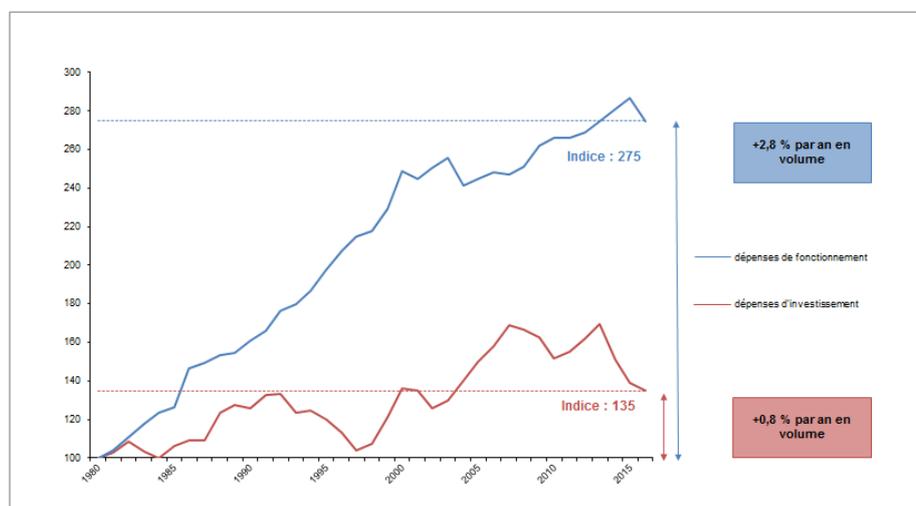


Figure 8 : Hausse des dépenses de fonctionnement et d'investissement en volume, hors décentralisation

Source : DGCL, Les collectivités territoriales en chiffres (2017)

La hausse des dépenses de fonctionnement est en grande partie liée à la forte progression des dépenses de personnel, qui ont augmenté plus rapidement que les autres dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des catégories de collectivités. Sur la seule période 2008 – 2016, les dépenses de personnel des APUL sont passées de 64 Md€ à 80 Md€ et cette progression explique plus de la moitié de l'évolution de leurs dépenses totales au cours de la période.

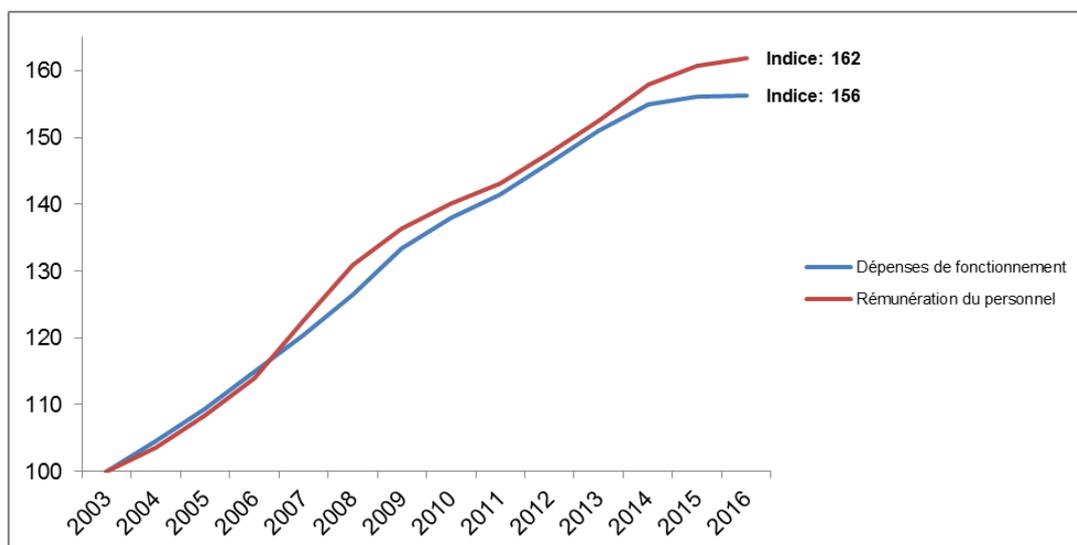


Figure 9 : Hausse des dépenses de personnel et du total des dépenses de fonctionnement (base 100 en 2003)
Sources : INSEE

Le rythme de progression des dépenses de personnel est également nettement supérieur à celui des APUC et des ASSO puisqu'entre 2009 et 2014, leur taux moyen d'augmentation annuelle a été de 3 % contre 1,1 % pour les APUC et 2,2 % pour les ASSO. La hausse des dépenses de personnel des APUL a toutefois connu un infléchissement à compter de 2015.

La hausse des dépenses de personnel des collectivités territoriales s'explique en particulier par la progression continue des effectifs de la fonction publique territoriale. Fait notable, cette progression a été depuis les années 2000 nettement plus dynamique que celle des effectifs de la fonction publique d'État ou de la fonction publique hospitalière, et ce même si l'on neutralise l'impact des transferts de compétence. Alors que l'essentiel des transferts d'effectifs liés à l'acte II de la décentralisation sont désormais achevés, la croissance des effectifs de la FPT n'a pas encore marqué d'inflexion.

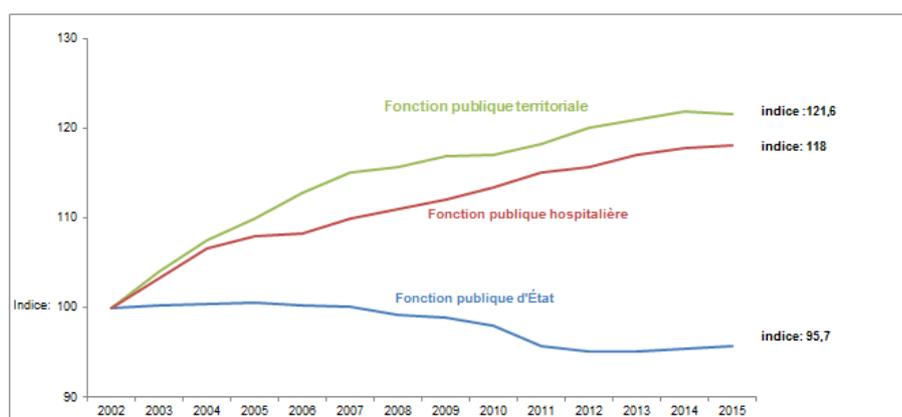


Figure 10 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 2002
Source : DGCL, *Les collectivités territoriales en chiffres (2017)*

Le secteur communal emploie à lui seul près de 82 % des effectifs totaux de la fonction publique territoriale. Le développement de l'intercommunalité, favorable aux mutualisations et économies d'échelle, ne s'est pas accompagné d'une diminution des effectifs du bloc communal, la hausse des effectifs des groupements de communes n'ayant pas été compensée par une réduction équivalente de ceux des communes. Ces derniers ont même connu un taux de croissance annuel moyen de +1 % sur la période 2003-2015.

Effectifs en milliers au 31 décembre hors décentralisation	Année 2003	Année 2015	Evolution 2003-2015	Part dans le total de la fonction publique territoriale en 2015	Progression des effectifs 2003-2015 (%)	Variation moyenne annuelle 2003-2015 (%)
Secteur communal	1197,4	1 440,7	+243,3	82,1%	+20,3%	+1,55%
Conseils départementaux	185,1	212,4	+27,3	12,1%	+14,7%	+1,15%
Conseils régionaux	13,1	25,9	+12,8	1,5%	+94,5 %	+5,84%
Autres *	78,2	75,2	+3	4,3%	- 3,84 %	- 0,33%
Total fonction publique territoriale	1473,8	1754,2	+283,4	100%	+20,3%	+1,55%

* OPHLM, OPAC, associations de syndicats autorisées, caisses de crédit municipal, EPIC, organismes départementaux.

Tableau 1 : Variation en termes d'effectifs physiques par strate de la fonction publique territoriale, hors transferts (2003-2015)

Source : DGCL, *Les collectivités territoriales en chiffres (2017)*

Le rapport Laurent sur le temps de travail dans la fonction publique (2016)

Le rapport Laurent relatif au temps de travail dans la fonction publique, remis le 26 mai 2016 à la ministre de la Fonction publique, a mis en évidence des pratiques hétérogènes en matière de temps de travail qui ne peuvent être totalement justifiées par les particularités de l'emploi public local.

La mission a formulé **34 recommandations regroupées en quatre axes thématiques** :

- **l'inscription dans les textes d'une obligation annuelle de travail (OAT) de 1607 heures lorsqu'aucune sujétion ne justifie un régime inférieur ;**
- **la modernisation des organisations de travail** pour mieux s'adapter aux besoins des usagers (annualisation, moins de cycles, forfait...);
- **une plus grande équité entre fonctions publiques et entre agents** placés dans des situations comparables (astreintes, ASA, compensation des sujétions) ;
- **un meilleur suivi du temps de travail et une plus grande transparence** (labellisation, bilans sociaux...).

4. Sur le long terme, les dépenses des collectivités locales sont supérieures à leurs recettes

Sur longue période, la hausse des recettes des collectivités territoriales n'a pas permis d'équilibrer le dynamisme de leurs dépenses ; ainsi, leurs soldes ont été la plupart du temps déficitaires depuis le début des années 1980.

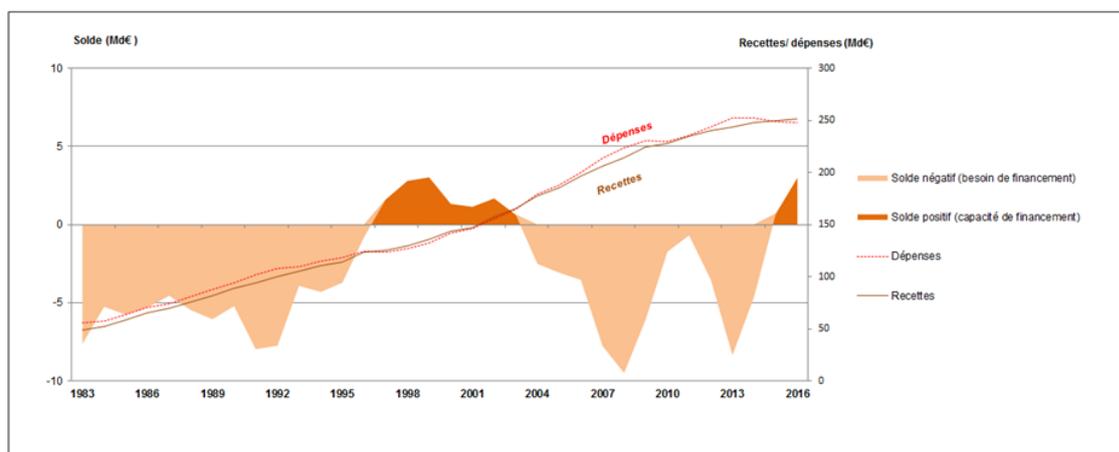


Figure 11 : Évolution des dépenses, des recettes (Md€) et du solde des APUL, de 1983 à 2016

Source : INSEE

Après une période d'amélioration à la fin des années 1990 et au début des années 2000, la situation financière des collectivités territoriales s'est dégradée. À partir de 2003, **les collectivités territoriales ont été confrontées à un « effet de ciseaux » du fait de la forte progression de leurs dépenses, non compensée par une augmentation équivalente de leurs recettes**. Le besoin de financement des APUL a été particulièrement important en 2008 (-9,5 Md€), dans un contexte de crise, puis à nouveau en 2013 (-8,3 Md€), année au cours de laquelle la dépense locale a enregistré une forte progression (+3,4 % en volume, à 252 Md€).

La situation financière des collectivités territoriales s'est néanmoins améliorée à compter de 2014 grâce à la stabilisation des dépenses et à la poursuite de la progression des recettes (cf. section B ci-après).

En dépit de la « règle d'or » leur interdisant d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement, les collectivités territoriales ont vu leur encours de dette augmenter fortement depuis le début des années 1980.

La dette du secteur local (toutes APUL) a progressé de +150 Md€ depuis 1983, atteignant près de 200 Md€ en 2016, soit près de 10 % de la dette publique. Elle a ainsi évolué à un rythme annuel moyen plus soutenu que les dépenses d'investissement sur la période (+4,32 % contre + 3,26 %).

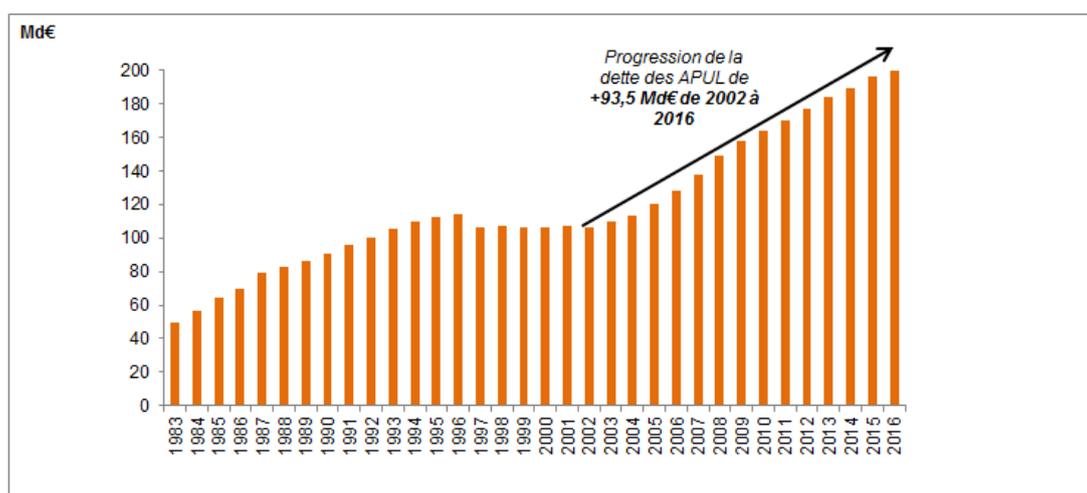


Figure 12 : Évolution de l'encours de dette de l'ensemble des APUL (1983-2016)

Source : INSEE

Au sein des APUL, la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements atteint près de 200 Md€ au 31 décembre 2016, soit +93,5 Md€ depuis 2002. Cet encours de dette représente désormais près de 80 % des recettes des collectivités, soit 6 points de plus qu'en 2002⁶.

En outre, la capacité de désendettement des collectivités a fortement reculé depuis 2004 : au regard de la capacité d'autofinancement⁷ de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements constatée en 2016, 5,2 années seraient ainsi théoriquement nécessaires pour rembourser la totalité du stock de dette, contre 3,2 années en 2003⁸. Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2018 à 2022 comporte d'ailleurs un article visant à encadrer l'évolution des capacités de désendettement des collectivités locales en fixant un ratio prudentiel de dette rapportée à la capacité d'autofinancement.

⁶ Données exprimées en comptabilité nationale.

⁷ La capacité d'autofinancement est définie comme la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

⁸ Données exprimées en comptabilité générale

B. Les collectivités territoriales ont récemment connu une amélioration de leur situation financière, même si leur dette continue de progresser

1. À partir de 2014, les collectivités territoriales ont été associées à l'effort de redressement des comptes publics

a) La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques

Compte tenu de leur poids dans le budget de l'État (environ 10 % du total des crédits de paiements ouverts pour l'ensemble des missions du budget général et des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en LFI 2017) et dans les recettes des collectivités (21 % des recettes totales des collectivités en 2016), les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont été encadrés dès 2008.

Entre 2014 et 2017, les collectivités territoriales ont été associées à l'effort de redressement des comptes publics via une minoration de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) de 9,3 Md€ au total. Cette contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a été répartie entre catégories de collectivités proportionnellement à la part de leurs recettes dans les recettes totales des collectivités (en LFI 2017, l'effort demandé aux communes et aux intercommunalités a été toutefois réduit de moitié par rapport aux années 2015 et 2016). Au sein de chaque catégorie, la répartition s'est effectuée au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée pour les départements et au prorata des recettes totales pour les régions (avec une quote-part pour les régions d'outre-mer).

La DGF ne représentant qu'environ 19 % des recettes de fonctionnement des collectivités entre 2014 et 2016 (16 % de leurs recettes totales)⁹, la CRFP est demeurée soutenable ; la hausse constante des dispositifs de péréquation verticale et horizontale a par ailleurs permis d'en atténuer l'impact pour les collectivités les plus fragiles.

Par ailleurs, **les collectivités territoriales ont bénéficié de la progression constante de leurs recettes fiscales**, notamment du fait de la revalorisation annuelle des bases locatives et du dynamisme de leur panier de ressources (avec notamment une forte progression des recettes des droits de mutation à titre onéreux et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises).

en Md€	Bloc communal	Départements	Régions	Total
2015	2,071	1,148	0,451	3,67
2016	2,071	1,148	0,451	3,67
2017	1,035	1,148	0,451	2,634

Tableau 2 : Répartition de la baisse de la DGF entre catégories de collectivités sur le triennal 2015-2017 (en LFI)

Les différentes règles d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités de 1996 à 2017

De 1996 à 2010, un encadrement de la progression des concours financiers :

Le principe d'une contractualisation, qui existe depuis plus de 15 ans, était traditionnellement destiné à piloter la hausse des transferts financiers de l'État. C'est tout d'abord par l'intermédiaire d'un « pacte de stabilité financière », introduit en 1996, que l'État a mis en place une contractualisation pluriannuelle des relations financières avec les collectivités territoriales. L'objectif de ce premier contrat était de garantir aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs dotations grâce à une indexation triennale de celles-ci sur l'inflation. Le contrat de croissance et de solidarité, qui l'a remplacé de 1999 à 2007, a ensuite indexé les dotations sur l'inflation majorée d'une fraction croissante (20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % à partir de 2001) de la hausse du PIB de l'année en cours.

Les concours financiers ont pour la première fois fait l'objet de mesures de maîtrise dans la LFI 2008. Cette dernière a mis en place un nouveau « contrat de stabilité » réduisant à l'inflation la progression de l'ensemble des concours de l'État. Ce contrat prévoyait ainsi que l'évolution des dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation était compensée par la baisse de certaines dotations, dites « variables d'ajustement ». Conformément aux conclusions du premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, la LFI 2009 a étendu le nombre de ces variables de manière à

⁹ Source : OFGPL, Les finances des collectivités territoriales en 2017 – État des lieux

répartir plus équitablement la charge entre elles. La LFI 2009 a aussi désindexé les dotations d'investissement et les a stabilisées en valeur à compter de 2009.

Entre 2011 et 2013, une stabilisation en valeur et à périmètre constant de l'enveloppe dite « normée » :

En 2011, il est apparu nécessaire d'aller plus loin dans la contribution des collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise de la dépense publique. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 a ainsi prévu la stabilisation en valeur et à périmètre constant des concours de l'État, hors FCTVA et dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. Les LFI 2011 à 2013 ont assuré la mise en œuvre de ce nouvel objectif.

Entre 2014 et 2017, une baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales :

Prévu pour la première fois dans la LPFP pour les années 2012 à 2017 (initialement 750 M€ de baisse programmée de la DGF), le principe d'une CRFP des collectivités a été consacré par le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités le 16 juillet 2013. La LFI 2014 a ainsi prévu une baisse de DGF de 1,5 Md€, répartie entre les catégories de collectivités en fonction de leurs recettes réelles de fonctionnement. Ce pacte a également prévu d'importantes mesures de compensation, en particulier pour les départements et les régions.

Conformément au programme de stabilité 2014-2017 adopté le 29 avril 2014, la LPFP pour les années 2014 à 2019 a programmé une réduction des concours financiers aux collectivités territoriales de 11 Md€ à l'horizon 2017, soit 3,67 Md€ par an. Ce montant correspondait à la part des APUL dans la dépense publique en 2013 (soit 20,9 %) rapportée aux 50 Md€ d'économies devant être réalisées sur l'ensemble des administrations publiques. Lors du 99^{ème} Congrès des maires de France le 2 juin 2016, le Président de la République s'est engagé à infléchir cette trajectoire par une réduction de moitié de l'effort demandé aux communes et aux intercommunalités en 2017 (soit une CRFP s'élevant à 2,634 Md€ pour l'ensemble des collectivités en PLF 2017). Sur le triennal 2015-2017, la baisse de DGF s'élève à -9,2 Md€ (en exécution).

b) L'ODEDEL, un outil pour associer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques

L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), institué par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019, est défini comme un « *pourcentage d'évolution annuelle [...] à périmètre constant* » de la dépense locale. Cet objectif est exprimé en comptabilité générale afin de le rendre plus lisible par les collectivités territoriales¹⁰.

L'ODEDEL vise à associer les collectivités territoriales au redressement des comptes publics en leur donnant un référentiel d'évolution de leurs dépenses compatible avec la trajectoire globale des finances publiques. Cet objectif est indicatif pour respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Il se décline en deux objectifs : un objectif d'évolution de la dépense générale des collectivités locales (fonctionnement et investissement) et un objectif d'évolution des seules dépenses de fonctionnement.

En 2016, l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) a été respecté pour la troisième année consécutive.

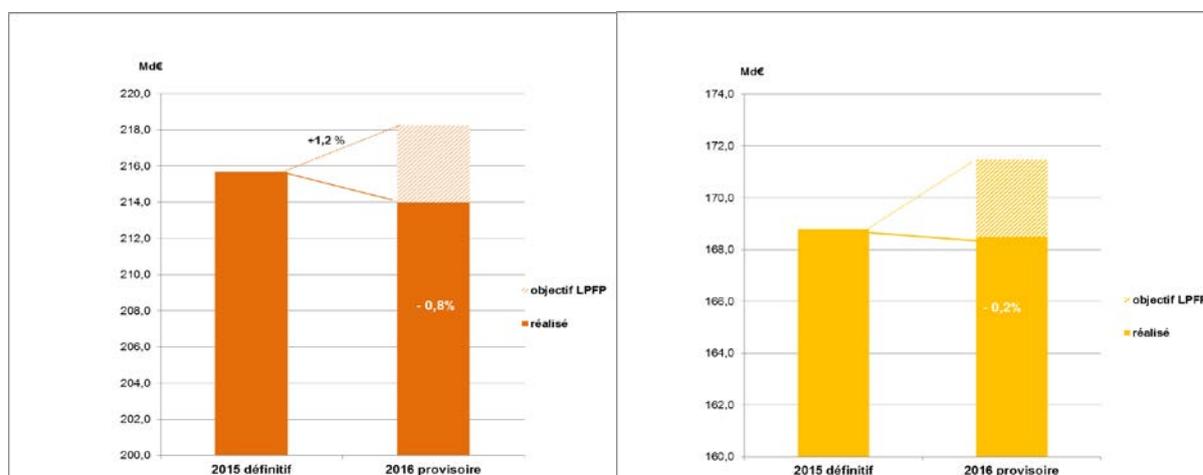


Figure 13 : ODEDEL et ODEDEL fonctionnement (définitif 2015 et provisoire 2016)

Source : DGFIP

¹⁰ L'ODEDEL concerne l'ensemble des collectivités territoriales, organismes divers d'administration locale et budgets annexes exclus.

2. La situation financière des collectivités territoriales s'améliore depuis 2014

Malgré la mise en œuvre d'une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques entre 2014 et 2017, les ressources des collectivités territoriales sont demeurées globalement stables, comme l'illustre le graphique ci-après :



Figure 14 : Évolution des différentes ressources des collectivités territoriales sur la période 2012-2016 (données d'exécution)

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales 2017 – État des lieux*. Calculs direction du budget¹¹.

Cette stabilité s'explique en particulier par la forte hausse des impôts locaux (82 Md€ en 2016 contre 72 Md€ en 2012, y compris dégrèvements de l'État, soit +14 %) ; en 2016, ils représentent 36 % des recettes totales des collectivités locales, contre 32 % en 2012. Malgré la baisse des concours financiers de l'État dans le cadre de la CRFP, les transferts financiers de l'État n'ont pour leur part diminué que de -0,7 % ; ils représentent 44 % des ressources des collectivités en 2016, contre 45 % en 2012.

La stabilisation des ressources s'est accompagnée d'une stabilisation des dépenses à partir de 2014.

En Md€	2012	2013	2013/2012	2014	2014/2013	2015	2015/2014	2016	2016/2015
Dépenses de fonctionnement	158,0	162,7	3,0%	166,7	2,5%	168,8	1,2%	168,5	-0,2%
dont secteur communal	84,6	87,4	3,3%	89,6	2,5%	91,3	1,9%	91,1	-0,2%
dont départements	56,2	57,7	2,7%	59,3	2,8%	59,2	-0,2%	58,3	-1,5%
dont régions	17,2	17,6	2,4%	17,8	1,5%	18,3	2,8%	19,1	4,3%
Dépenses d'investissement	52,9	55,5	4,8%	51,2	-7,7%	46,9	-8,3%	45,5	-3,0%
dont secteur communal	33,0	35,3	7,1%	31,1	-12,0%	27,5	-11,4%	27,3	-0,7%
dont départements	11,5	11,2	-2,5%	10,8	-3,4%	9,8	-9,7%	9,1	-6,7%
dont régions	8,5	9,0	5,4%	9,3	3,7%	9,6	3,6%	9,0	-6,0%
Total	210,9	218,1	3,4%	217,9	-0,1%	215,7	-1,0%	214,0	-0,8%
dont secteur communal	117,6	122,7	4,4%	120,7	-1,7%	118,8	-1,5%	118,4	-0,3%
dont départements	67,7	68,9	1,8%	70,1	1,8%	68,9	-1,7%	67,4	-2,2%
dont régions	25,7	26,5	3,4%	27,1	2,2%	27,9	3,1%	28,1	0,7%

Tableau 3 : Évolution des dépenses des collectivités territoriales entre 2012 et 2016

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2017 – État des lieux*¹²

Cette amélioration tient surtout au recul de l'investissement local : -7,7 % en 2014, -8,4 % en 2015 et -3 % en 2016. On note également un infléchissement en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement à partir de 2015 : alors que ces dépenses avaient augmenté de +3 % en 2013 et +2,5 % en 2014, cette augmentation a été limitée à +1,2 % en 2015. Les dépenses de personnel, en particulier, n'ont augmenté en 2015 que de +1,9 % contre +4,1 % en 2014. Ce phénomène s'est amplifié en 2016 avec une hausse des dépenses de personnel inférieure à +1 % (+0,9 %)¹³.

La stabilisation conjuguée des recettes et des dépenses des collectivités territoriales a permis le redressement de leur situation financière à partir de 2014. En 2014, le déficit des APUL s'est ainsi résorbé de presque moitié par rapport à 2013, à -4,6 Md€. Le solde est revenu au quasi-équilibre en 2015, année de transition (-0,1 Md€).

¹¹ Les montants de fiscalité directe locale sont calculés hors dégrèvements de fiscalité directe locale par l'État, par ailleurs inclus dans les transferts financiers.

¹² Les dépenses totales sont présentées hors remboursements.

¹³ Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2017 – État des lieux*. Données exprimées en comptabilité générale.

3. En 2016, dernière année d'exécution connue, la situation financière des APUL a poursuivi son amélioration même si l'endettement continue de progresser

En comptabilité nationale, le solde des APUL (hors SGP) est excédentaire de +3,4 Md€ Cette amélioration globale s'explique par un effet de ciseau favorable :

- hausse globale des recettes (+0,4 %) puisque la baisse des dotations de l'État dans le cadre de la CRFP a été surcompensée par le dynamisme des recettes issues de la fiscalité directe locale ;
- baisse des dépenses (-0,8 %), portée notamment par la maîtrise des dépenses de fonctionnement (+0,2 %) et une nouvelle baisse de l'investissement (-3,3 %). Parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel n'augmentent que de +0,8 %, alors qu'elles avaient progressé de +1,7 % en 2015, de +3,7 % en 2014 et de +3,1 % en moyenne par an sur la période 2008-2013. Ce net ralentissement, essentiellement dû à la stabilisation probable des effectifs de la FPT, est d'autant plus notable qu'il intègre les effets de la revalorisation du point d'indice (+0,6 % en juillet 2016).

Une analyse détaillée en comptabilité générale montre que ces évolutions globalement favorables se retrouvent pour chaque catégorie de collectivité territoriale¹⁴.

La situation financière du bloc communal s'est légèrement améliorée en 2016, notamment grâce à une légère baisse des charges de fonctionnement (-0,2 % en 2016 contre +0,6 % en 2015 et +2,5 % en 2014). Cette baisse s'explique notamment par un infléchissement de la dynamique des dépenses de personnel, qui ont progressé de +1,2 % en 2016. L'investissement a été quasiment stable en 2016 (-0,6 %). L'encours de la dette du bloc communal s'est accru d'environ +1 Md€ en 2016, pour s'élever à près de 89 Md€, soit une augmentation de +1,2 % par rapport à 2015.

Les départements ont une progression contenue de leurs dépenses de fonctionnement en 2016 (+0,1 %), soit un rythme inférieur à celui des années antérieures (+1,5 % en 2015 et +2,8 % en 2014). La hausse des recettes de fonctionnement (+2,1 %), et particulièrement le dynamisme accru des produits fiscaux (notamment des DMTO), ont plus que compensé la baisse des dotations. L'épargne brute a connu une très forte augmentation (+ 20,6 %). L'endettement des départements est resté quasiment stable (-0,1 % Md€, contre +2,7 % en 2015 et +4,1 % en 2014). Les dépenses d'investissement des départements sont toujours en baisse (-5,7 % en 2016), mais cette baisse est moins forte que celle enregistrée en 2015 (-8 %)

Parallèlement à une baisse globale de leurs dépenses, les régions ont vu en 2016 leur endettement progresser fortement (+6,5 %). Les recettes de fonctionnement sont restées quasiment stables (-0,2 %), tandis que les dépenses de fonctionnement ont diminué (-0,9 %). L'épargne brute a crû fortement en 2016 (+2,4 %). Les régions ont vu leurs dépenses d'investissement diminuer de façon conséquente (-6,1 %), ce qui a engendré une forte baisse des recettes d'emprunt (-18 %). L'encours de dette est néanmoins en forte hausse (+6,9 %) ; il représente plus de 109 % des recettes de fonctionnement au 31 décembre 2016.

¹⁴ Les données qui suivent sont issues de : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2017 – État des lieux*. Données exprimées en comptabilité générale.

L'évolution de l'investissement local en 2015 et 2016 est largement liée au cycle électoral communal

Les fluctuations observées dans les dépenses d'investissement sont en partie liées au cycle électoral communal qui, depuis les années 1980, se répercute à la baisse sur l'investissement en année électorale, voire post-électorale et, à la hausse, en année pré-électorale. L'intensité de ce phénomène récurrent varie d'une élection à l'autre et ne s'applique pas de la même manière à l'ensemble des catégories de collectivités. Le bloc communal représentant 75 % de l'investissement local, les fluctuations de l'investissement des communes et de leurs groupements s'observent sur l'ensemble des collectivités.

La diminution de 2014 est plus importante que la moyenne des diminutions observées en année électorale mais toutefois inférieure à celle observée en 1983 (-14,5 points). Ce phénomène récurrent dont l'intensité varie d'une élection à l'autre peut être observé sur ce graphique :

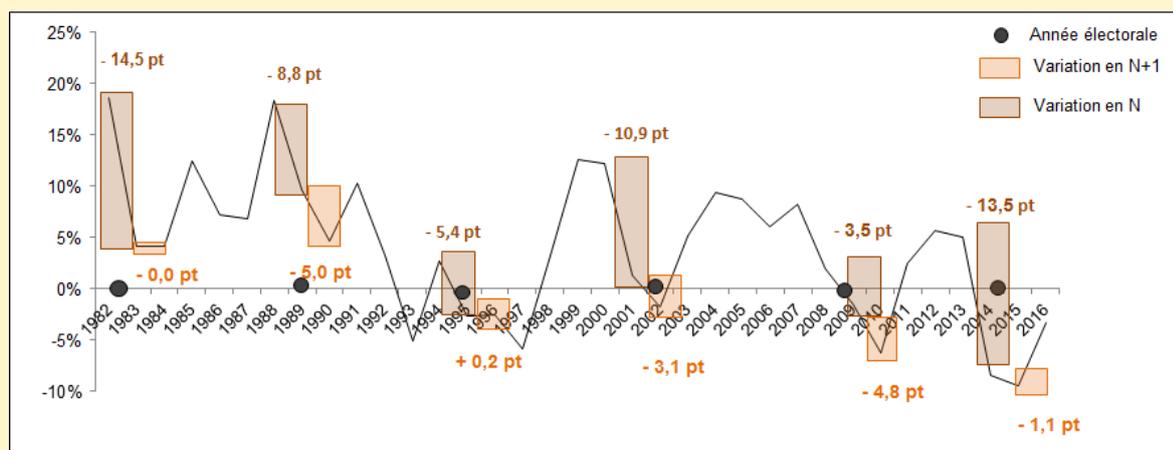


Figure 15 : Évolution de l'investissement local en années électorales et post-électorales (1983-2016)

Source : Formation brute de capital fixe des APUL, données INSEE mai 2017, calculs direction du budget

La baisse de l'investissement local a ralenti en 2016 (-3,3 % contre -9,8 % entre 2014 et -8,5 % en 2015). Les disparités selon le niveau de collectivité considéré sont marquées : ainsi les dépenses d'investissement du secteur communal, très influencées par le cycle électoral, ont diminué de -12 % depuis 2014 contre -2,6 % pour les régions.

Une reprise de l'investissement local est prévisible, en lien notamment avec le cycle électoral. En effet, comme cela est précisé dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, l'investissement local devrait connaître une hausse marquée jusqu'en 2019 puis une baisse à partir de 2020, année d'élection municipale. L'investissement local devrait aussi être stimulé par la reconduction à un niveau historiquement élevé des dotations de soutien à l'investissement local dans le PLF 2018.

C. Un effort d'économie de 13 Md€ est attendu des collectivités territoriales d'ici 2022 dans le cadre d'un pacte financier conclu avec l'État

1. Les collectivités territoriales devront réaliser un effort d'économies de 13 Md€ sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici à 2022

Le Gouvernement a fixé comme objectif, d'ici la fin du quinquennat, une réduction du déficit public de plus de 2 points de PIB ainsi qu'une réduction du ratio de dépense publique rapportée au PIB de 3 points. Afin de permettre la réalisation de cet objectif, l'ensemble des administrations publiques doivent entreprendre un effort de réduction de leurs dépenses. **Sur l'ensemble du quinquennat, les APUL (hors Société du Grand Paris) devront ainsi réaliser 13 Md€ d'économies d'ici 2022.** En rupture avec la baisse unilatérale et *ex ante* des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales mise en œuvre entre 2014 et 2017, l'effort d'économies demandé aux APUL repose sur un objectif de réduction de la dépense locale dont les modalités seront précisées dans le cadre de contrats conclus avec l'État.

Cet effort d'économies porte sur les **seules dépenses de fonctionnement**. Par ailleurs, il doit être apprécié au regard d'une **trajectoire tendancielle** de la dépense locale et non au regard du niveau de dépense constaté en début de période.

Le Gouvernement propose une nouvelle approche à travers le lancement d'une Conférence nationale des territoires et la conclusion d'un « pacte financier » avec les collectivités territoriales.

Le 17 juillet 2017, le Président de la République a inauguré la Conférence nationale des territoires (CNT), nouvelle instance de dialogue entre l'État et les collectivités locales. Elle doit se réunir tous les six mois, sous la présidence du Premier ministre.

La CNT repose sur une conception rénovée de la relation entre l'État et les territoires, basée sur la confiance et la responsabilité. Elle prévoit notamment la négociation, entre l'État et les territoires, d'un contrat de mandature s'articulant autour de cinq chantiers : (1) les structures territoriales, (2) les compétences des collectivités territoriales, (3) la conclusion d'un pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, (4) la lutte contre les fractures territoriales et le développement de l'alliance des territoires et, enfin, (5) la transformation numérique et écologique des territoires et action en faveur de l'innovation.

Le pacte financier devra notamment préciser les modalités de participation des collectivités territoriales à la maîtrise de la dépense publique ainsi que les mécanismes de correction en cas d'écart par rapport à ces objectifs, les garanties apportées aux collectivités territoriales en termes de visibilité et de structure de leurs ressources ainsi que les souplesses apportées par l'État à la gestion des collectivités territoriales, notamment par la simplification et la modération des normes ou par la modernisation de la fonction publique territoriale.

2. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 propose des mesures d'encadrement des finances publiques locales

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) contient plusieurs dispositions relatives aux finances publiques locales.

a) Un montant annuel maximum des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est fixé pour le quinquennat (article 13 du PLPFP)

Ces montants s'établissent comme suit (en Md€ courants) :

2018	2019	2020	2021	2022
48,11	48,09	48,43	48,49	48,49

b) L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est reconduit et renforcé par la fixation d'un objectif d'évolution du besoin de financement annuel (article 10 du PLPFP)

L'article 10 du PLPFP fixe un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements pour les années 2018 à 2022. Cet objectif s'élève à 1,2 % par an. Ce montant a été fixé de manière à ce que les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements progressent de 13 Md€ de moins par rapport à leur augmentation tendancielle à horizon 2022.

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %

En cas d'écart dans la réalisation de l'objectif d'évolution de la dépense locale, un mécanisme de correction sera appliqué sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités locales. Les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme seront déterminées dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales au sein de la CNT puis seront fixées par la loi. La trajectoire de dépenses qui correspondra à l'effort demandé aux collectivités s'appuiera notamment sur l'objectif d'évolution de la dépense locale déterminé dans cet article.

Cet objectif est décomposé pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Pour 2018, la décomposition est la suivante :

ODEDEL décliné par catégorie de collectivités	PLF 2018
Collectivités territoriales et leurs GFP	
Dépenses de fonctionnement	1,2%
Bloc communal	
Dépenses de fonctionnement	1,1%
Communes	
Dépenses de fonctionnement	1,1%
EPCI à fiscalité propre	
Dépenses de fonctionnement	1,1%
Départements	
Dépenses de fonctionnement	1,4%
Régions	
Dépenses de fonctionnement	1,2%

Tableau 4 : Déclinaison de l'ODEDEL décliné par catégorie de collectivités dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

Autre innovation, cet objectif d'évolution de la dépense est assorti d'un objectif d'évolution du besoin de financement des collectivités, qui est défini comme la différence entre les emprunts et le remboursement de la dette. Cet objectif devrait permettre de suivre la traduction de l'atteinte des économies sur le solde public. L'amélioration continue du besoin de financement des collectivités, à un rythme de 2,6 Md€ par an se traduira ainsi par une contribution positive de 13 Md€ au solde des administrations publiques pour l'année 2022.

La trajectoire d'évolution du besoin de financement des collectivités est proposée comme suit :

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre - Md€	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	- 2,6	- 5,2	- 7,8	- 10,4	- 13

Par ailleurs, la LPFP prévoit que des contrats seront conclus entre le représentant de l'État et les régions, les départements ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants pour s'assurer que les perspectives concernant les dépenses de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement de la collectivité ou du groupement sont compatibles avec les objectifs définis dans le contrat.

c) Le PLPFP prévoit également une nouvelle règle prudentielle avec la fixation d'un ratio maximum de dette rapportée à l'autofinancement (article 24)

L'amélioration de la situation financière des collectivités territoriales constatée dans la période la plus récente n'a pas permis de réduire leur niveau d'endettement ; ce dernier s'est même accru en période de fort repli de l'investissement.

Le Gouvernement souhaite ainsi renforcer la responsabilité financière des collectivités locales. Cette préoccupation est partagée par la Cour des comptes qui relève dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2014) que « les dépenses des collectivités locales devront donc être mieux encadrées pour qu'elles réalisent les économies, possibles et nécessaires, qui sont prévues dans le programme de stabilité », ajoutant que l'actuelle « règle d'or spécifique aux collectivités locales est très utile, mais [qu'] elle est insuffisante ».

Dans ce contexte, l'article 24 du PLFP propose d'introduire dans le code général des collectivités territoriales (article L. 1612-14-1) un ratio d'endettement défini comme le rapport entre l'encours de dette et la capacité d'autofinancement et exprimé en nombre d'années. La situation des collectivités sera appréciée au regard de plafonds nationaux de ratio d'endettement de référence fixés par décret, et qui varieront entre 8 et 13 années selon la taille et la catégorie des collectivités territoriales. En cas d'écart constaté par rapport au plafond national de référence, des mesures correctrices devront être proposées par l'ordonnateur. Une procédure faisant intervenir les chambres régionales et territoriales des comptes pourra ensuite être déclenchée.

Il s'agit d'une nouvelle règle prudentielle qui doit permettre de mesurer la soutenabilité financière du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales. Ce ratio permet également de mesurer l'autofinancement dégagé par les collectivités territoriales sur leur section de fonctionnement et de s'assurer de l'effort de maîtrise par les collectivités de leurs dépenses de fonctionnement, en cohérence avec les objectifs d'économie poursuivis par la loi de programmation des finances publiques.

Partie 2

Synthèse des transferts financiers de l'État aux collectivités locales

1. Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 104,6 Md€ dans le PLF pour 2018

Ce montant est en augmentation de 4,4 % à périmètre courant par rapport à la LFI 2017, principalement sous l'effet de la prise en charge par voie de dégrèvement de la mesure d'exonération progressive de 80 % des foyers contribuables de la taxe d'habitation. **Hors effets de périmètre, les transferts financiers progressent de 1,2 % à périmètre constant.**

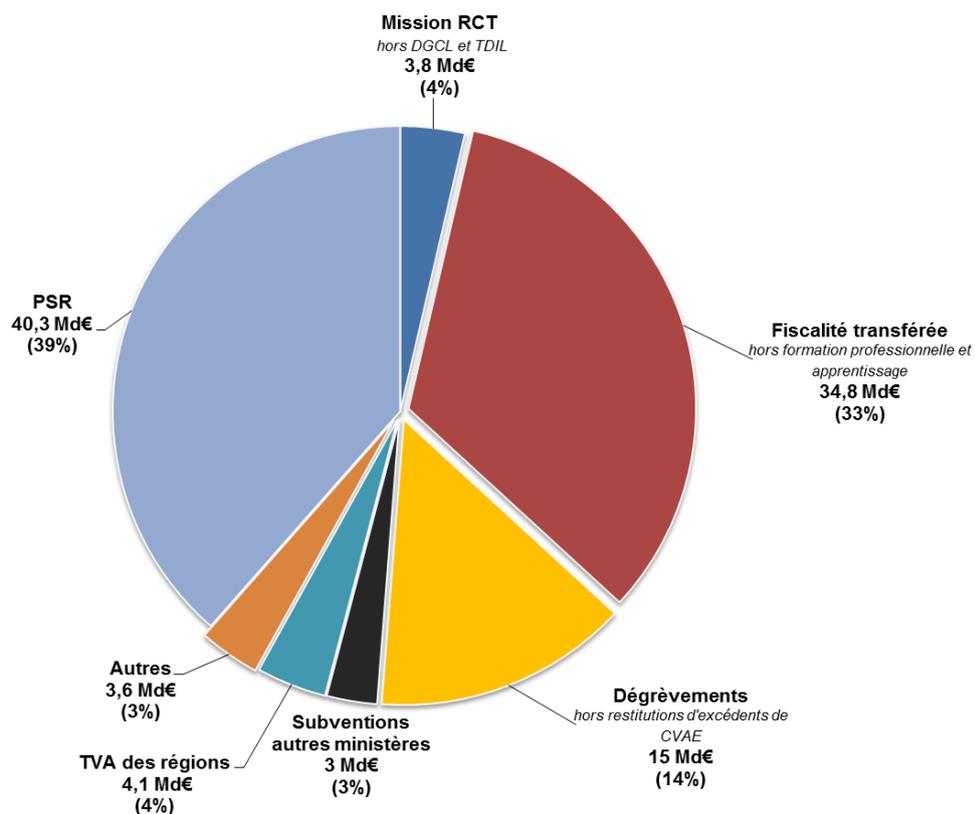


Figure 16 : Composition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF pour 2018 (104,6 Md€ à périmètre courant en AE)

Source : direction du budget

Le tableau de la page suivante détaille plus précisément la composition des transferts financiers prévus dans le PLF 2018, et les compare aux montants qui avaient été prévus dans la LFI 2017.

Note de lecture pour le tableau :

- (1) La DGF des régions et la DGD Corse sont basculées dans la TVA des régions
- (2) En PLF 2018, le périmètre des variables d'ajustement est élargi à la DCRTD du bloc communal ; le taux de minoration des variables d'ajustement est de 9,2 %.
- (3) En PLF 2018, la DSIL intègre 45 M€ de contrats de ruralité, 50 M€ de fonds de modernisation (ex TDIL) et 570 M€ de DSIL reconduite.
- (4) les TDIL sont mis en extinction et remplacés par un fonds de modernisation inclus dans la DSIL.
- (5) Les dégrèvements intègrent le dégrèvement pour la mesure d'exonération de taxe d'habitation (3 Md€)
- (6) Le PLF 2018 prévoit le financement du transfert de compétence pérenne relatifs à la protection maternelle et infantile de Mayotte (14,5 M) ainsi que le premier versement annuel étalé sur 3 ans de la régularisation au titre des années 2009-2017 (35,25 M€). Elle inclut le financement du transfert de la formation professionnelle à Mayotte (0,91 M€) ainsi que celui du transfert de l'aide sociale à l'enfance (9,5 M€).
- (7) le PLF 2018 tient compte de la compensation au titre des changements d'affectation progressifs au profit des communes prévu par la loi EROM en matière d'octroi de mer ; la Collectivité territoriale de Guyane percevra 18 M€ en 2018

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

SYNTHÈSE DES TRANSFERTS FINANCIERS

En millions d'euros ; en autorisations d'engagement (AE)	LFI 2017	PLF 2018 à périmètre constant	Evolution PLF 2018 constant / LFI 2017	Mesures de transfert et de périmètre en PLF	PLF 2018 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) (1)	30 860	30 987	0%	-3 936	27 050
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	15	13	-16%	0	13
Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	74	74	0%	0	74
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 524	5 612	2%	0	5 612
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale - en partie, variable d'ajustement (2)	2 053	2 019	-2%	0	2 019
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DotF) - variable d'ajustement (1)	536	530	-1%	0	530
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) - variable d'ajustement (2)	51	42	-18%	0	42
Dotation élu local (DEL)	65	65	0%	0	65
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0%	0	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500	500	0%	0	500
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	0%	0	326
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	661	0%	0	661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES)	3	3	0%	0	3
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP) - variable d'ajustement (2)	3 099	2 859	-8%	0	2 859
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0%	0	4
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	83	99	19%	0	99
Dotation de garantie des reversements des FDPTP - variable d'ajustement (2)	389	324	-17%	0	324
Fonds de compensation des nuisances aériennes	7	7	0%	0	7
PSR de compensation du versement transport	82	82	1%	0	82
PSR Guyane (7)	0	0	0%	18	18
TOTAL Prélèvements sur recettes	44 374	44 245	0%	-3 918	40 327
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	996	996	0%	0	996
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements - DSIL (3)	570	665	17%	0	665
Dotation pour les titres sécurisés	18,3	40	118%	0	40
Régisseur police municipale	0,5	0,5	0%	0	1
Dotation d'insécurité	4,0	4,0	0%	0	4
Dotation de la police de la ville (lex-ODU)	150	150	0%	0	150
Dotation globale d'équipement des départements	212	212	0%	0	212
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 617	1 617	0%	0	1 531
Dotation générale de décentralisation Communes	130	130	0%	0	130
Dotation générale de décentralisation Départements	265	265	0%	0	265
Dotation générale de décentralisation Régions (1)	994	994	0%	-86	908
Dotation générale de décentralisation Concours particuliers	228	228	0%	0	228
Subventions communes en difficulté	2	2	0%	0	2
Fonds calamités publiques	54	40	-26%	0	40
Dotation Outre-mer	138	140	1%	0	140
Fonds région	450	0	-100%	0	0
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL)	4 213	3 866	-8%	-86	3 781
TVA des régions	0	0	0%	4 027	4 123
Total concours de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (hors crédits DGCL)	48 587	48 111	-1%	22	48 230
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères (5)	3 282	2 954	-10%	0	2 954
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDL) (4)	82	0	0%	0	0
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs (5)	11 179	11 986	7%	3 040	15 026
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	665	517	-22%	0	517
Transferts financiers de l'Etat, hors fiscalité transférée et formation professionnelle	63 804	63 568	0%	3 062	66 727
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	11 333	12 507	10,4%	0	12 507
Cartes grises (régions)	2 174	2 244	3%	0	2 244
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTO-RTP)	9 159	10 263	12%	0	10 263
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	12 701	12 693	-0,1%	0	12 693
Quote-part de TICPE (départements) - loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 et loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 (RM/RSA)	5 861	5 861	0%	0	5 861
Acte II hors RSA (principalement loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - LRL) et compensation de la suppression de la "vignette"	6 840	6 832	-0,1%	0	6 832
dont quote-part de TICPE (régions)	3 555	3 351	-6,8%	0	3 351
dont quote-part de TICPE (départements)	672	679	1%	0	679
dont quote-part de TSCA (départements)	2 613	2 802	7%	0	2 802
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	7 310	7 397	1,2%	0	7 397
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements)	3 384	3 409	0%	0	3 409
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (communes)	771	772	0%	0	772
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	576	645	12%	0	645
Frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 570	2 571	0%	0	2 571
Fiscalité transférée à divers titres	1 121	1 180	9,1%	54	1 234
Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SDIS - départements)	1 037	1 096	6%	0	1 096
Quote-part de TSCA au titre de l'article 111 de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)	10	10	0%	0	10
Quote-part de TICPE attribuée au Département de Mayotte (6)	26	26	0%	51	78
Quote-part de TICPE liée aux lois MAPTAM et NOTRe	48	48	0%	3	51
Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité					
Frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB au profit des départements (fonds de compensation pérennisée)	951	959	1%	0	959
Total Fiscalité transférée hors formation professionnelle et apprentissage	33 416	34 737	4,0%	54	34 791
Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage	3 015	3 093	2,6%	0	3 093
Panier de ressources au profit des régions dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle	957	964	0	0	964
dont quote-part de TICPE formation professionnelle	305	309	1%	0	309
dont frais de gestion de la TH, de la CVAE et de la CFE	652	655	0%	0	655
Panier de ressources au profit des régions au titre de l'apprentissage	2 057	2 129	3,5%	0	2 129
dont Fonds régional de l'apprentissage	1 726	1 793	4%	0	1 793
dont CAS FNDMA	1 573	1 633	4%	0	1 633
dont part variable (10)	0	243	0%	0	243
dont part fixe (11)	1 573	1 390	-12%	0	1 390
dont TICPE financement de l'apprentissage	193	190	-2%	0	190
dont TICPE Prime à l'embauche	235	238	1%	0	238
dont TICPE - TPE jeunes apprentis	96	98	3%	0	98
TOTAL Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	100 235	101 398	1,2%	3 116	104 611

Tableau 5 : Transferts financiers de l'État aux collectivités locales en dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

2. Historiquement en hausse sur période longue, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont restés quasi-stables sur la période récente en dépit de la baisse des concours financiers

- a) À périmètre courant, le montant de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités inscrit en LFI a augmenté de +31,7 % entre 2003 et 2017¹⁵, soit +2,4 % par an en moyenne hors mesures de décentralisation

Cette évolution est principalement due au dynamisme des dégrèvements et de la fiscalité transférée, les concours financiers de l'État aux collectivités locales demeurant pour leur part quasiment stables. La dynamique d'augmentation des dégrèvements sera accentuée en 2018 avec la prise en charge par l'État des moindres ressources des collectivités locales du fait de la réforme de la taxe d'habitation.

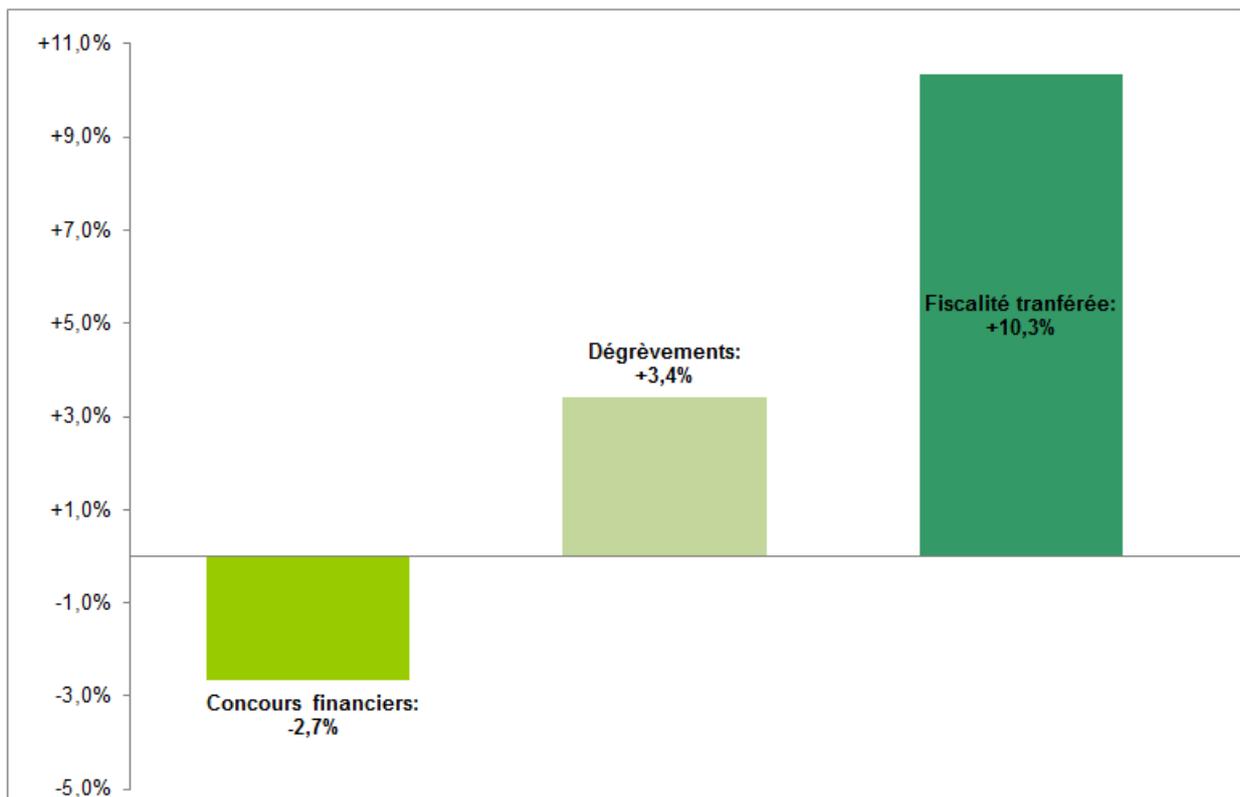


Figure 17 : Évolution annuelle moyenne des principales composantes des transferts hors décentralisation entre 2010 et 2018, en LFI¹⁶

Source : calculs direction du budget

¹⁵ Hors compensation relais de la taxe professionnelle en 2010 (31,8 Md€ en LFI 2010).

¹⁶ En LFI de 2010 à 2017 puis en PLF 2018. En PLF 2018, les concours financiers incluent la TVA des régions.

À compter de 2014, les concours financiers ont connu une inflexion du fait de l'association des collectivités au redressement des finances publiques. La DGF a ainsi baissé de 1,5 Md€ en 2014, de 3,7 Md€ en 2015, de 3,3 Md€ en 2016 et de -2,4 Md€ en 2017. Au total, les concours financiers ont diminué en exécution de -8,05 Md€ entre 2013 et 2016. Si l'on tient compte des montants votés en LFI 2017, la diminution entre 2017 et 2013 s'est élevée à -9,6 Md€.

Or cette diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à compter de 2013 n'a pas eu pour effet de diminuer le montant total des transferts financiers, qui est demeuré quasiment stable¹⁷ (-1,6 Md€).

Cette stabilité démontre que, hors concours financiers, les transferts de l'État aux collectivités territoriales sont demeurés très dynamiques sur la période récente.

Ce dynamisme a notamment concerné les produits de la fiscalité transférée (+4,8 Md€ hors formation professionnelle et apprentissage), dont en particulier +2,3 Md€ pour les seuls droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ainsi que les contreparties de dégrèvements d'impôts locaux décidés par voie législative (+ 0,7 Md€).

En ce qui concerne en particulier l'exécution des transferts financiers en 2016 (dernier exercice connu), on observe une stabilisation par rapport à 2015 (103,4Md€ contre 103,6 Md€ en AE, soit une diminution limitée à -0,5 Md€), malgré une nouvelle baisse des concours financiers de l'État (- 3,3 Md€)

Cette évolution résulte des mouvements suivants :

- Les PSR ont diminué de -3,4 Md€ en 2016 principalement à cause de la DGF (-3,3 Md€) et du FCTVA (-0,4 Md€).
- Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ont augmenté de 0,7 Md€, essentiellement grâce à la création d'une nouvelle dotation d'investissement, la dotation de soutien à l'investissement local (0,8 Md€ en AE).
- La fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) a augmenté de +1 Md€ (hausse en valeur), confirmant le dynamisme observé sur les précédents exercices.
- Les dégrèvements de fiscalité directe locale par voie législative ont augmenté de +1,1 Md€.
- Les subventions des autres ministères ont augmenté de +0,6 Md€.

3. Les transferts financiers constatés en exécution ont été la plupart du temps supérieurs aux prévisions inscrites en loi de finances initiale

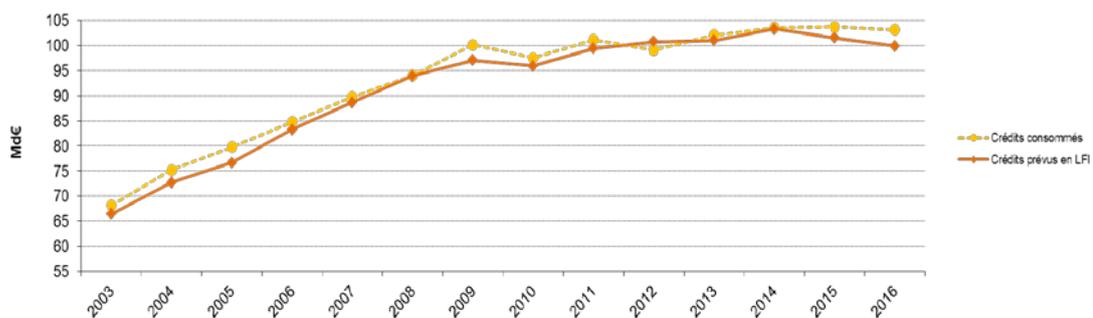


Figure 18 : Comparaison des transferts financiers prévus et exécutés

Source : données d'exécution DGFIP, calculs direction du budget

A périmètre courant, les crédits alloués aux collectivités locales en gestion sur la période 2003-2016 sont en moyenne supérieurs d'environ 2 % aux montants inscrits en LFI. **Les subventions des ministères, les dégrèvements de fiscalité directe locale et la fiscalité transférée, qui ne représentent en moyenne qu'un tiers du total des crédits (même si cette proportion est en hausse dans la période récente), expliquent près de 70 % de l'écart entre prévision et exécution.** En effet, ces trois sous-ensembles sont difficilement évaluables. Pour les dégrèvements et la fiscalité transférée, les montants inscrits en LFI sont des évaluations reposant sur des prévisions d'évolutions des bases et des taux d'imposition concernés. Pour les subventions ministérielles, l'inscription au stade de l'élaboration du PLF des crédits susceptibles d'être dépensés au bénéfice des collectivités locales correspond également à une prévision de consommation des crédits.

Par ailleurs, des écarts peuvent être constatés en ce qui concerne l'exécution du FCTVA par rapport au montant voté en LFI compte tenu du caractère difficilement évaluable de ce dispositif.

¹⁷ Les données figurant dans le tableau ci-après sont des données d'exécution pour les années 2013 à 2016 et les montants inscrits en LFI pour l'année 2017, dont les données d'exécution ne sont pas encore connues.

Partie 3**Concours de l'État aux collectivités locales**

La structure des concours financiers dans le PLF 2018 est marquée par la substitution d'une fraction des recettes nationales de TVA à la DGF des régions.

Conformément à l'article 149 de la LFI 2017, à compter de 2018, les régions se verront affecter une fraction des recettes nationales de TVA en substitution des montants qu'elles percevaient jusqu'à présent au titre de la dotation globale de fonctionnement. La nouvelle recette allouée aux régions correspondra à la somme du montant de dotation globale de fonctionnement notifié aux régions en 2017 et du montant de la dotation générale de décentralisation notifiée à la collectivité territoriale de Corse en 2017 (« DGD Corse ») hors dotation de continuité territoriale (DCT), augmenté de la dynamique de la TVA année après année.

Si elle ne relève ni des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ni des dotations de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », la nouvelle recette des régions n'en demeure pas moins incluse dans l'agrégat des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

Ainsi, si cette réforme entraîne en apparence une minoration de la DGF ainsi que de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont relève la DGD Corse, elle n'a pas pour effet de diminuer le montant global des concours de l'État aux collectivités territoriales ; au contraire, la nouvelle recette suivant le dynamisme des recettes nationales de TVA, elle conduit même à une augmentation de ces concours.

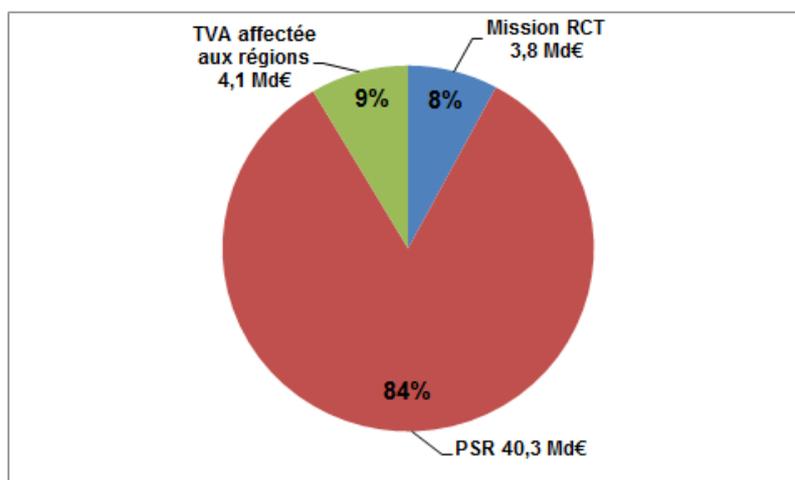


Figure 19 : Répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en PLF 2018 (en AE)

Source : direction du budget

Conformément aux engagements du Président de la République, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales n'enregistrent pas de baisse par rapport à la LFI 2017 ; ils progressent même de +0,3 Md€

Cette hausse des crédits s'explique principalement par les évolutions suivantes :

- La montée en charge des grandes dotations d'investissement (+0,25 Md€) ;
- La progression de la DGF d'environ 0,1 Md€ grâce à la hausse des dotations de péréquation.
- La progression de la fraction de TVA des régions de 0,1 Md€ par rapport aux recettes perçues au titre de la DGF en 2017, grâce au dynamisme de la TVA.
- L'augmentation du Fonds de compensation pour la TVA de 0,09 Md€, en lien avec la reprise de l'investissement local.

Certaines évolutions tendanciennes de la mission RCT et la hausse de la péréquation au sein de la DGF sont gagées par une minoration de -323 M€ des dotations de compensation dites « variables d'ajustement », afin d'en atténuer l'impact sur le solde public.

Les développements qui suivent présentent en détail les principales évolutions relatives aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

A. Les prélèvements sur les recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales

1. Les prélèvements sur recettes représentent 38 % des transferts financiers de l'État aux collectivités et 84 % des concours de l'État

Les prélèvements sur les recettes de l'État (PSR) au profit des collectivités territoriales s'élèvent à 40,3 Md€ dans le PLF 2018. Il s'agit d'un dispositif dérogatoire soumis à des règles d'encadrement particulières (1.1) qui offre une certaine souplesse tant au stade de l'élaboration des lois de finances qu'à celui de leur exécution (1.2).

1.1 Un dispositif dérogatoire soumis à des règles d'encadrement particulières

Du point de vue du droit budgétaire, les PSR se définissent comme la rétrocession directe au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne d'un montant déterminé de recettes de l'État en vue de couvrir des charges leur incombant (article 6 de la LOLF). Ils dérogent ainsi au principe classique d'universalité budgétaire, réaffirmé par ce même article 6 de la LOLF, et dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'il « a pour conséquence que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et qu'est interdite l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée »¹⁸.

Non prévus par l'ordonnance organique de 1959, la pratique des PSR est apparue en 1969 pour pallier la suppression d'impôts locaux. Elle a été admise par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 puis n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, sous certaines conditions. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que la loi de finances devait définir et évaluer chaque PSR de façon précise et distincte, dans son montant et sa destination. Il a par ailleurs précisé qu'un PSR ne devait couvrir que des charges incombant à ses destinataires (collectivités territoriales et Union européenne), et non à l'État.

L'article 6 de la LOLF a donné un fondement organique à la pratique des PSR, tout en réaffirmant les conditions énoncées par le Conseil constitutionnel : « Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ». Dans sa décision sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a jugé que « le législateur organique a pu prévoir une telle dérogation, dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'État, et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire ». Il a également relevé que « les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 (de la LOLF) devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes de dépense » et que « l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative »¹⁹.

Au regard de ces caractéristiques, les PSR ne relèvent pas du budget général de l'État mais viennent en déduction du montant des recettes totales inscrites à ce budget dans l'article d'équilibre de la loi de finances. Affectant les recettes de l'année, ils sont traités dans la première partie de la cette dernière, dont l'article 34 de la LOLF prévoit d'ailleurs expressément qu'elle doit évaluer chaque PSR. D'un point de vue comptable, les PSR ne sont pas considérés comme une dépense mais comme une moindre recette. D'un point de vue budgétaire, en revanche, ils sont inclus dans la norme des objectifs de dépenses totales de l'État (ODETE), mais exclus de la norme des dépenses pilotables.

Ainsi, compte tenu de leur caractère dérogatoire, le recours au mécanisme des PSR n'est pas libre mais se trouve strictement encadré tant du point de vue des règles procédurales que de leur objet. À cet égard, il est possible d'affirmer que les PSR se distinguent des dotations du budget général en ce qu'ils doivent se traduire par des versements ayant, une fois calculés, un caractère global et automatique et qu'ils ne sauraient, en revanche, être le support de contributions allouées par l'État dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit. Dans ce cas, en effet, des dépenses d'intervention de l'État se trouveraient financées hors budget, avec un effet de minoration des recettes et des charges budgétaires et en méconnaissance directe du principe d'universalité budgétaire, et ces dépenses échapperaient aux prescriptions de la LOLF relatives aux dépenses de l'État, qui prévoient notamment que les crédits sont présentés en AE et CP au sein de missions et de programmes, et que ces derniers comportent des objectifs précis et font l'objet d'une évaluation.

¹⁸ Décision n°82-154 DC du 29 décembre 1982

¹⁹ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la LOLF

1.2 Un dispositif caractérisé par sa souplesse

Les PSR bénéficient de règles simplifiées tant au stade du vote des lois de finances qu'à celui de leur exécution.

Ainsi, ils ne donnent pas lieu à une présentation sous forme de missions / programmes / actions dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance, même si en pratique, des indicateurs portant 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 ».

Par ailleurs, il n'existe pas de distinction entre autorisations d'engagement et crédits 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 crédits budgétaires (réserve de précaution, dégel, report).

Le PLF 2018 compte 20 PSR au profit des collectivités territoriales pour lesquels un montant est évalué. Ces dotations sont parfois constituées, elles-mêmes, de plusieurs composantes :

INTITULE DU PRELEVEMENT	PLF 2018
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	27 050 321 626
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	12 728 392
Dotations de compensation des pertes de bases de contribution économique territoriale et de redevance des mines des communes et de leur groupement	73 500 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	5 612 000 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 018 571 599
Dotations élu local (DEL)	65 006 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976 000
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500 000 000
Dotations départementales d'équipement des collèges (DDEC)	326 317 000
Dotations régionales d'équipement scolaire (DRES)	661 186 000
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire (DGCEs)	2 686 000
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 858 517 241
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	529 682 778
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	41 775 096
Dotations de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4 000 000
Compensation réforme fiscalité Mayotte	99 000 000
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6 822 000
Dotations de garantie des versements des fonds départementaux de taxe professionnelle	323 507 868
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	82 000 000
Prélèvement sur recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane (PSR Guyane)	18 000 000
Total PSR	40 326 597 600

Tableau 7 : Montant des PSR au profit des collectivités territoriales en PLF 2018

Source : direction du budget

2. Les PSR forment un ensemble diversifié dont la dotation globale de fonctionnement et le fonds de compensation pour la TVA constituent les principales composantes

La dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) représentent 81 % du montant total des PSR dans le PLF pour 2018. Outre la substitution d'une fraction de TVA à la DGF des régions, le périmètre des PSR évolue légèrement entre les exercices 2017 et 2018 pour tenir compte de la création, par l'article 141 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (loi EROM), d'un PSR au profit de la collectivité territoriale de Guyane destiné à compenser les pertes de recettes résultant, pour cette collectivité, de la suppression de sa part de dotation globale garantie de la taxe d'octroi de mer²⁰. Conformément à ce même article, le montant de ce nouveau PSR est évalué à 18 M€ en 2018.

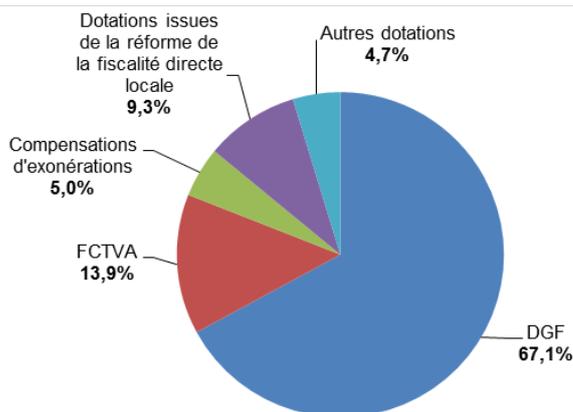


Figure 20 : Les PSR au bénéfice des collectivités locales en 2018 (40,3 Md€)

Source : données du PLF pour 2018, champ courant, calculs direction du budget

Ces concours présentent des caractéristiques très diverses :

- du fait du type de dépenses locales concernées :
 - **dotations et concours de fonctionnement** : dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation particulière « élu local » (DPEL), dotation spéciale instituteurs (DSI), fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale, etc. ;
 - **dotations et concours d'investissement** : fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), etc.
- du fait de leur mode d'évolution :
 - **évaluation des dépenses** : FCTVA, compensations d'exonérations, compensation des pertes de base de contribution économique territoriale (CET) ;
 - **montant fixé en loi de finances** : DGF, DPEL, DRES, DDEC, FMDI ;
 - **évolution de facteurs externes** : flux annuel de sortie du corps des instituteurs dans le cas de la DSI.

²⁰ La Guyane se distingue en effet des autres départements d'outre-mer s'agissant de la répartition du produit de l'octroi de mer. En effet, la collectivité territoriale de Guyane bénéficie, aux côtés des communes, d'une part correspondant à 35 % de la dotation globale garantie de la taxe d'octroi de mer. Cette part est plafonnée à 27 M€. L'article 141 de la loi EROM prévoit le transfert de l'intégralité du produit de l'octroi de mer aux seules communes, avec compensation des pertes de recettes résultant de ce transfert pour la collectivité territoriale unique de Guyane par le biais d'un PSR.

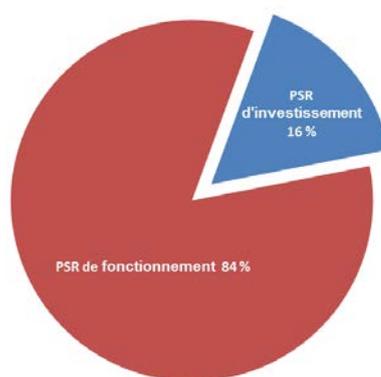


Figure 21 : Part des PSR subventionnant les dépenses de fonctionnement dans le PLF pour 2018

Source : données du PLF pour 2018, calculs direction du budget

PSR : Définitions et montants prévus en PLF 2018

Dotation globale de fonctionnement (DGF)

Dotation de fonctionnement définie par les articles L. 1613-1 à L. 1613-5 ; L. 2334-1 à L. 2334-23 ; L. 3334-1 à L. 3334-7-1 ; L. 4332-4 à L. 4332-8 et L. 5211-28 à L. 5211-35-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La DGF constitue la principale dotation de fonctionnement que l'État verse en faveur des collectivités territoriales. Elle est attribuée aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux départements.

Pour chaque catégorie de collectivité, elle est constituée de deux parts, elles-mêmes regroupant plusieurs composantes : la part forfaitaire, qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires, et la part péréquation, dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées.

Le montant total de la DGF 2018 résulte de plusieurs mouvements :

1) Tout d'abord, l'évolution du montant de la DGF par rapport au montant voté en loi de finances pour 2017 (LFI 2017) s'explique principalement par une modification de la nature des ressources octroyées aux régions. L'article 149 de la loi de finances pour 2017 a ainsi substitué, à compter de 2018, une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à plusieurs ressources perçues par les régions, dont la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation des régions notifiées en 2017, et ce pour un montant de 3,9 Md€. Le montant de la DGF en 2018 se trouve donc minoré à due concurrence de cette substitution de ressources. Le II du présent article modifie toutefois la composition de la fraction de TVA affectée aux régions telle que définie par la LFI 2017. En sont exclus les 450 M€ répartis au titre du fonds de soutien exceptionnel à destination des régions institué par ce même article au titre de l'année 2017. En effet, la pérennisation de cette ressource exceptionnelle et l'augmentation de recettes qui en résulte pour les régions, lesquelles bénéficieront en outre du dynamisme du produit de la TVA, n'apparaissent pas justifiées dans un contexte de contrainte budgétaire, et ce d'autant que le Gouvernement propose de stabiliser la DGF du bloc communal et des départements, hors péréquation.

2) Cette évolution s'explique en deuxième lieu par une augmentation nette de 95 M€ destinée à financer la moitié de la progression des dotations de péréquation verticale (90 M€ pour les communes et 5 M€ pour les départements). L'autre moitié étant financée par écrêtement en interne des composantes forfaitaires de la DGF, son impact est neutre sur le montant de celle-ci.

3) Sont également prises en compte une majoration de 30,8 M€ liée à l'augmentation de la DGF effectivement répartie en 2017 entre toutes les catégories de collectivités par rapport au montant inscrit en LFI 2017, du fait des cas de dotation forfaitaire nulle qui ont minoré le poids de la contribution au redressement des finances publiques qui aurait dû peser sur la DGF (dits cas de « DGF négatives »), et une diminution de 1,6 M€ liée au choix de trois départements de recentraliser des compétences sanitaires, entraînant consécutivement une minoration de leur DGF.

4) Enfin, le montant global de la DGF fait l'objet d'une majoration de 1 M€ dans le but d'abonder le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU).

PLF pour 2018 : 27,1 Md€

Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)

Dotation de fonctionnement définie par les articles L. 2334 26 à L. 2334 31 du CGCT.

Dissociée de la DGF depuis 1986, la DSI est destinée à compenser aux communes les charges qu'elles supportent du fait de l'obligation qui leur est faite de loger les instituteurs.

Elle comprend deux parts : l'une versée aux communes afin de compenser les charges afférentes aux logements occupés par les instituteurs ayants droit, l'autre destinée au versement de l'indemnité représentative de logement (IRL).

Le montant de cette dotation est ajusté chaque année afin de tenir compte des départs en retraite et de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Sur cette base, le montant de cette dotation décroît chaque année, à due concurrence de la prévision de la baisse du nombre d'ayants droit (-2,4 M€ en PLF 2018 par rapport à la LFI 2017).

PLF pour 2018 : 12,7 M€

Compensation des pertes de bases de contribution économique territoriale et de redevance des mines

Dotation de fonctionnement définie par :

- l'article 53 de la loi de finances n° 2003-1311 pour 2004 pour les compensations au titre du dispositif antérieur à la réforme de la taxe professionnelle ;

- le point 3 de l'article 78 de la loi de finances n° 2009-1673 pour 2010, tel que modifié par l'article 44 de la loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 pour les compensations au titre du nouveau dispositif.

Ce dispositif a pour but d'aider, pendant une période de trois à cinq ans, les collectivités (ou les établissements publics de coopération intercommunale – EPCI à fiscalité propre) qui ont à supporter un changement de leur tissu d'entreprises entraînant une baisse de leurs recettes fiscales, afin de leur permettre d'adapter progressivement leur budget à la nouvelle composition de leurs ressources. La suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010 a entraîné l'abrogation du dispositif de compensation de pertes de bases de la TP et la disparition progressive des dotations versées pour les dernières pertes, constatées en 2009.

Ainsi, l'article 78 de la loi de finances pour 2010 institue, à compter de 2012, un nouveau dispositif dégressif sur trois ans de compensation de pertes de ressources liées à la contribution économique territoriale (la durée de la compensation peut être portée à cinq ans dans les cantons où l'État anime une politique de conversion industrielle). Cette compensation est calculée en fonction des pertes de produits subies par les collectivités concernées, résultant à la fois d'une diminution des bases de cotisation foncière des entreprises (CFE), et des pertes de produit de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des établissements à l'origine de cette perte.

Un dispositif spécifique de compensation des pertes de bases de CFE constatées entre 2010 et 2011 a également été mis en place.

En 2018, le montant de la compensation est estimé à 73,5 M€.

PLF pour 2018 : 73,5 M€

Dotation particulière élu local

Dotation de fonctionnement définie par l'article L. 2335 1 du CGCT.

La dotation particulière « élu local » (DPEL) 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 2018, comme en 2017, la DPEL est fixée à 65 M€.

PLF pour 2018 : 65 M€

Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Le FCTVA est une dotation d'investissement définie par les articles L. 1615-1 à L. 1615-13 et R. 1615-1 à D. 1615 7 du CGCT. Basé sur les investissements des collectivités, le FCTVA représente pour l'État une dépense non plafonnée en forte hausse depuis les années 2000. 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 CGCT) ont acquittée sur leurs dépenses réelles d'investissement (c'est-à-dire les dépenses d'investissement TTC) et qu'ils ne peuvent directement récupérer par la voie fiscale. Le taux de FCTVA est fixé à 15,761 % pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2014 et à 16,404 % pour ceux réalisés à compter du 1^{er} janvier 2015. Cette évolution à la hausse du taux forfaitaire du FCTVA est liée à la progression du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % au 1^{er} janvier 2014.

En PLF 2018, le FCTVA est évalué à 5 612 M€. Cette prévision est établie en tenant compte :

- du niveau d'investissement constaté et prévisible des différentes catégories de collectivités et des trois régimes de versement (N, N+1 et N+2) ;
- de l'évolution du taux d'éligibilité des dépenses réelles d'investissement pouvant donner droit au versement du FCTVA ;
- de l'élargissement de l'éligibilité aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de voirie publique au 1^{er} janvier 2016.

PLF pour 2018 : 5,6 Md€

Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)

Dotation d'investissement définie par les articles L. 3334 16 et L. 3334-16-1 du CGCT.

La DDEC est une dotation destinée à compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation²¹. De la même façon que la DRES pour les régions, elle est attribuée aux départements pour les investissements relatifs aux collèges.

Jusqu'en 2007, elle était répartie entre les régions en fonction de la population scolarisable et de la capacité d'accueil. Elle était ensuite ventilée entre les départements par la conférence des présidents de conseils généraux.

Compte tenu de l'évolution quasi-linéaire des dotations attribuées aux départements et de la stabilité de leur part au sein des critères, la LFI 2008 a cristallisé la part de chaque collectivité au sein du montant total de la DDEC. La part de chaque département a été calculée à partir de la moyenne actualisée des dotations reçues au cours des dix années précédentes afin de refléter l'effort d'investissement consenti par les départements et l'évolution des effectifs des collèges constatée au cours des dernières années. Parallèlement, cette dotation sur crédits budgétaires a été transformée, à partir de 2008, en prélèvement sur les recettes de l'État.

Cette réforme a été financièrement neutre puisque le montant de la dotation ouvert en prélèvement sur recettes en LFI 2008 correspondait au montant des crédits de paiement qui aurait dû être versé aux départements sans cette réforme.

Les montants de LFI 2008 ont été reconduits successivement par toutes les LFI jusqu'en 2012. La LFI 2012 (article 30) a pérennisé la reconduction des dotations 2008 pour chaque département en mettant un terme « à compter de 2009 » à l'indexation selon le taux prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques de l'année de versement.

En 2018, la DDEC est fixée à 326 M€.

²¹ En particulier la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

PLF pour 2018 : 326 M€**Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)**

Dotation d'investissement définie par les articles L. 4332 3 et L. 4332-3-1 du CGCT.

Il s'agit d'une dotation destinée à compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation²². De la même façon que la DDEC pour les départements, la DRES est attribuée aux régions pour les investissements relatifs aux lycées ou aux établissements de niveau équivalent. Jusqu'en 2007, elle était répartie entre régions en fonction de la population scolarisable et de la capacité d'accueil. Compte tenu de l'évolution quasi-linéaire des dotations attribuées aux régions et de la stabilité de leur part au sein des critères, la LFI 2008 a cristallisé la part de chaque collectivité au sein du montant total de la DRES. La base de calcul retenue a été la dotation perçue en 2007 afin que les régions ayant connu une forte augmentation de leur dotation au titre des retards de scolarisation ne subissent pas de baisse notable du fait de la réforme. Parallèlement, cette dotation sur crédits budgétaires a été transformée, à compter de 2008, en prélèvement sur les recettes de l'État.

Cette réforme a été financièrement neutre puisque le montant de la dotation ouvert en prélèvement sur recettes en LFI 2008 correspondait au montant des crédits de paiement qui aurait dû être versé aux régions sans cette réforme. Les montants de LFI 2008 ont été reconduits successivement par toutes les LFI jusqu'en 2012. La LFI 2012 (article 30) a pérennisé la reconduction des dotations 2008 pour chaque région en mettant un terme « à compter de 2009 » à l'indexation selon le taux prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques de l'année de versement. Comme en LFI 2017, le montant de cette dotation est fixé à 661 M€.

PLF pour 2018 : 661 M€**Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES)**

Dotation d'investissement créée par l'article 5 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer.

La DGCES bénéficie depuis 2007 à la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin. Cette dotation compense une partie des accroissements nets de charges de la collectivité de Saint-Martin suite aux transferts de compétences effectués à son profit.

Son montant est stabilisé depuis la LFI 2010, à hauteur de 2,7 M€.

PLF pour 2018: 2,7 M€**Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)**

Dotation de fonctionnement définie par l'article L. 3334-16-2 du CGCT.

Afin d'accompagner les départements dans leur politique de retour à l'emploi au bénéfice des publics en difficulté après leur transfert du revenu minimum d'insertion (RMI), l'article 37 de loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 avait créé, initialement pour deux ans, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), qui a été doté de 100 M€ en 2006 et de 80 M€ en 2007.

L'article 14 de la loi du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a ensuite porté la dotation de ce fonds à 500 M€ par an en 2006, 2007 et 2008. Et enfin, dans le but de faciliter la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), le FMDI a été reconduit à hauteur de 500 M€ par an.

Les crédits du fonds sont répartis en trois parts :

- une première part au titre de la compensation (40 % de l'enveloppe) qui a pour objet de tenir compte de l'écart entre, d'une part, la compensation résultant du transfert du RMI et du transfert de compétence opéré par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA), établie conformément aux règles constitutionnelles, et, d'autre part, la dépense exposée par les départements lorsque celle-ci est supérieure à la compensation ;

²² En particulier la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983

- une deuxième part au titre de la péréquation (30 % du montant total du fonds). Attribuée aux seuls départements qui bénéficient de la part « compensation », cette part est répartie en prenant en compte les critères de ressources et de charges des départements, tels que le potentiel financier et le nombre d'allocataires du RSA rapporté au nombre d'habitants. Elle comprend en outre une quote-part outre-mer ;

- une troisième part au titre de l'insertion (30 % du fonds) qui vise à accompagner les politiques de retour à l'emploi, notamment en matière de contrats aidés ; cette part comprend également une quote-part outre-mer. Les critères de répartition de cette troisième part ont été modifiés par l'article 89 de la LFI pour 2017 pour tenir compte à la fois des dépenses de RSA et du nombre de contrats aidés.

En outre, la LFI 2010 a instauré un système d'écrêtement sur les départements recevant un montant de ressources – constitué du droit à compensation et de la dotation FMDI – supérieur au montant de leur dépense en la matière. Le produit de cet écrêtement est reversé aux autres départements.

La LFI 2012 a reconduit le FMDI pour soutenir les politiques d'insertion menées par les départements, tout en modifiant à la marge les modalités de répartition de ce fonds afin de prendre en compte, notamment, l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion au 1^{er} janvier 2011 dans les départements d'outre-mer. Elle a également créé un mécanisme de régularisation des répartitions antérieures.

La LFI 2013 a rendu les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon éligibles au fonds (notamment à ses deux premières parts) et a clarifié le critère relatif aux contrats aidés utilisé pour la répartition de la troisième part en précisant que ne sont pris en compte que les contrats conclus en faveur de bénéficiaires du RSA socle (majoré ou non) eu égard à l'objet même du fonds.

La LFI 2014 a ajouté les emplois d'avenir mentionnés à l'article L 5134-112 du code du travail à la liste des contrats aidés pris en compte pour la répartition de la part « insertion » du FMDI.

À compter de 2017, le FMDI a été pérennisé au même montant que les années précédentes, à hauteur de 500 M€

PLF pour 2018 : 500 M€

Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale²³

Prélèvement sur les recettes de l'État créé par la loi de finances n° 91-1322 pour 1992.

Institué en 1992, le PSR au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale a été conçu pour compenser le coût, pour les collectivités locales, de la transformation en exonérations des dégrèvements de divers impôts locaux. Il a été profondément impacté en 2011 par la réforme de la fiscalité directe locale.

La LFI 2012 a tiré les conséquences de cette réforme et a modifié le périmètre de ce PSR en y intégrant désormais les montants alloués au titre de la compensation de réduction pour création d'établissement (RCE)²⁴, ainsi que les nouvelles compensations au titre des allègements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

En 2018, le montant du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale est évalué à 2 019 M€. Cette diminution par rapport au montant figurant en LFI 2017 (-35 M€) s'explique par l'évolution tendancielle des allocations compensatrices.

PLF pour 2018 : 2 Md€

²³ Cf. partie 4 « Dégrèvements d'impôts locaux et compensations d'exonérations ».

²⁴ La compensation de réduction pour création d'établissement (RCE) était versée, depuis 1987, aux collectivités territoriales en compensation des pertes de recettes résultant de la réduction de 50 % appliquée aux bases d'imposition au titre de la première année d'imposition en cas de création d'établissement. Elle était auparavant intégrée au PSR au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)

Dotation instituée par la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011.

Créée en 2011, la DUCSTP regroupe la fraction, qui revenait aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre, des anciens PSR de compensation de la taxe professionnelle hors réduction pour création d'établissement (355,9 M€ en LFI 2011)²⁵ et de compensation de la diminution de la fraction des recettes des titulaires de bénéfices non-commerciaux (171,5 M€ en LFI 2011)²⁶. La fusion de ces deux anciens PSR en un seul, la DUCSTP, donne donc plus de lisibilité aux concours de l'État en faveur des collectivités territoriales.

Depuis sa création, la DUCSTP fait partie du périmètre des variables d'ajustement soumises à minoration, ce qui explique cette année encore que le montant de la dotation diminue par rapport à celui inscrit en LFI 2017 (-9 M€).

PLF pour 2018 : 42 M€

Prélèvement sur recettes au titre de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot²)

Dotation créée par l'article 77 de la loi n° 2009-1673 de finances pour 2010.

Le PSR au titre de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot²) est une conséquence directe de la réforme de la fiscalité directe locale. Cette réforme a impliqué la suppression des allocations compensatrices versées aux départements et aux régions au titre des différents dispositifs d'allègement de TH, de TFPB et de TP et la suppression, pour les seules régions, de leurs allocations compensatrices en matière de TFPB.

Ce PSR permet de compenser aux départements et aux régions la perte des allocations compensatrices qui font l'objet d'un transfert vers un autre niveau de collectivités ou d'une suppression. Son montant est égal à la somme algébrique des allocations compensatrices concernées par un transfert ou une suppression perçues en 2010 par chaque département et chaque région.

Enfin, la part de cette dotation correspondant à d'anciennes compensations d'exonérations dites « ajustables », est incluse dans les variables d'ajustement et fait l'objet d'une minoration de manière à satisfaire l'objectif global d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ceci explique que le montant du PSR au titre de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale évolue.

A compter du PLF 2017, l'intégralité des allocations compensatrices composant la dot² ont été soumises à minoration. Au regard du taux de minoration en PLF 2018, correspondant aux différents montants à gager au sein de l'enveloppe des concours financiers, la dot² s'élève en 2018 à 530 M€ (-6 M€).

PLF pour 2018 : 530 M€

²⁵ La dotation de compensation de la taxe professionnelle hors réduction pour création d'établissement, ou DCTP hors RCE, compensait des mesures d'allègement de la taxe professionnelle (plafonnement des taux communaux, réduction de la fraction imposable sur les salaires, abattement général de 16 % des bases et réduction pour embauche et investissement).

²⁶ Cette compensation d'exonération avait été créée en 2003, l'État compensant aux collectivités la perte financière résultant de la réduction progressive des recettes comprises dans les bases d'imposition à la taxe professionnelle des titulaires des bénéfices non commerciaux, c'est-à-dire des professions libérales. Le montant de cette compensation a fortement diminué en raison de la suppression de la taxe professionnelle intervenue en LFI 2010.

Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

Prélèvement sur recettes défini par l'article 78 de la loi de finances n° 2009-1673 pour 2010.

La réforme de la fiscalité locale s'est accompagnée de dispositifs permettant de compenser aux collectivités les principaux effets de la réforme, suivant un principe d'équivalence des ressources. Dans ce but a été créée la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, complétée par les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources.

Pour une strate donnée de collectivités, le montant de DCRTP est égal à la somme algébrique des écarts entre le panier réel de ressources fiscales 2010 d'une part et le panier de ressources théoriques en valeur 2010, si les dispositions applicables au 1^{er} janvier 2011 avaient été appliquées en 2010. Le montant global de la DCRTP correspond ensuite à l'addition des trois montants de dotation calculés pour chaque niveau de collectivités territoriales : les communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, les départements et les régions.

La DCRTP des régions et des départements a été incluse dans le périmètre des variables d'ajustement à compter de 2017. Le PLF 2018 propose d'inclure dans ce périmètre la DCRTP du bloc communal, en lien avec la nouvelle approche retenue en vertu de laquelle chaque catégorie de collectivité territoriale doit gager les mesures nouvelles dont elles bénéficient par une minoration des dotations lui revenant (le bloc communal bénéficie de la majeure partie de ces mesures nouvelles).

Au regard du taux de minoration en PLF 2018, correspondant aux différents montants à gager au sein de l'enveloppe des concours financiers, la DCRTP s'élève en 2018 à 2,9 Md€.

PLF pour 2018 : 2,9 Md€

Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte

Prélèvement sur recettes institué par l'article 45-I de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 afin de compenser les pertes de recettes résultant, pour le département de Mayotte, de l'application de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010. Ce PSR est attribué par douzièmes.

Le montant du prélèvement a été initialement établi de façon à ce que « *la somme des recettes fiscales et douanières du département de Mayotte, en 2014, et de la compensation soit égale aux recettes fiscales perçues par le département de Mayotte, en 2012, hors recettes exceptionnelles d'impôt sur les sociétés perçues en 2012 au titre d'exercices antérieurs à 2012 et déduction faite des versements effectués notamment au bénéfice du fonds intercommunal de péréquation des communes de Mayotte* ».

Le montant au titre de 2014 avait été établi, de façon provisoire, à 83 M€, en attendant de connaître le montant total de recettes perçues par le département en 2014. L'article 7 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 est venu abroger l'article 45-I de la LFI 2014 pour lui substituer un PSR d'un montant figé de 83 M€, destiné à compenser les pertes de recettes résultant des conséquences fiscales de la départementalisation de Mayotte.

En application de l'article 141 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, ce montant est porté de 83 à 99 M€ dans le PLF 2018.

PLF pour 2018 : 99 M€

Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

Dotation instituée par l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 et modifiée par l'article 125 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011. Autre conséquence de la réforme de la fiscalité directe locale, la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) a été créée à compter de 2011. Cette dotation permet de maintenir l'alimentation des FDPTP afin d'effectuer des reversements aux communes et EPCI à fiscalité propre défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou par l'importance de leurs charges. Les attributions des FDPTP revenant anciennement aux communes et EPCI à fiscalité propre dits « concernés » ont pour leur part été garanties aux collectivités de manière pérenne via le mécanisme de la DCRTP et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

A compter du PLF 2017, les FDPTP sont inclus dans le périmètre des variables d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités, et ainsi soumis à minoration. Au regard du taux de minoration en entrée de PLF, correspondant aux différents montants à gager au sein de l'enveloppe des concours financiers, les FDPTP s'élèvent ainsi en 2018 à 323,5 M€.

PLF pour 2018 : 323,5 M€

Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires

À compter du 1^{er} janvier 2000, un fonds de compensation des nuisances aéroportuaires des communes riveraines de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, ainsi qu'un fonds de compensation des nuisances aéroportuaires des communes riveraines de l'aéroport de Paris-Orly ont été créés. Ce fonds est doté de 6,8 M€ depuis la LFI 2015.

PLF pour 2018 : 6,8 M€

Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse

Ce PSR a été institué par les articles 2-IV et 5 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

Il a été créé pour tenir compte, à compter de 1995, de la suppression de la part départementale de la taxe professionnelle en Corse, et pour compenser le solde des charges provenant des transferts de compétences résultant de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 au profit de la collectivité territoriale de Corse.

Comme en LFI 2017, il s'élève à 41 M€ en PLF 2018.

PLF pour 2018 : 41 M€

Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport

Dans le cadre du plan d'action en faveur des très petites et des moyennes entreprises, présenté en juin 2015, le relèvement des seuils de 9 et 10 salariés à 11 salariés a été acté pour les entreprises assujetties au versement transport.

Conformément à l'article 2 de la loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificatives pour 2016, la perte de recettes en résultant pour les autorités organisatrices de transport est compensée de manière intégrale et dynamique au travers d'un prélèvement sur les recettes de l'État.

Le montant de la compensation est évalué à 82 M€ pour 2018.

PLF pour 2018 : 82 M€

Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane

Ce PSR a été institué par l'article 141 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Il est destiné à compenser les pertes de recettes résultant, pour la collectivité territoriale de Guyane, de la suppression de sa part de dotation globale garantie de la taxe d'octroi de mer.

Conformément à ces mêmes dispositions, le montant de ce PSR est évalué à 18 M€ pour 2018.

PLF pour 2018 : 18 M€

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

AE=CP ; en M€	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Dotations globales de fonctionnement (DGF)	41 380	41 390	41 505	40 121	36 607	33 222	30 860	27 050
Dotations spéciales instituteur (DSI)	26	24	22	21	19	17	15	13
Compensation de pertes de base de taxe professionnelle et de redevances des mines des communes et de leurs groupements	35	59	52	25	25	74	74	74
Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	6 040	5 507	5 627	5 769	5 961	6 047	5 524	5 612
Compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 843	1 847	1 831	1 751	1 826	1 637	2 053	2 019
Dotations élu local (DEL)	65	65	65	65	65	65	65	65
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40	41	41	41	41	41	41	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500	500	500	500	500	500	500	500
Dotations départementales d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	326	326	326	326	326	326
Dotations régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	661	661	661	661	661	661	661
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	0	10	10	5			
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire (DGCES)	3	3	3	3	3	3	3	3
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 530	3 368	3 429	3 324	3 324	3 324	3 099	2 859
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (« dot. carrée »)	947	875	814	744	655	629	536	530
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	527	447	370	292	193	163	51	42
Dotations de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants			4	4	4	4	4	4
Dotations de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte				83	83	83	83	99
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires					7	7	7	7
Dotations de garantie des versements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	419	425	430	430	423	423	389	324
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport						79	82	82
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Guyane								18
TOTAL PSR (hors effets de la réforme TP et mesures du plan de relance de l'économie)	55 342	55 539	55 690	54 169	50 729	47 305	44 374	40 327

Tableau 8 : Évolution des prélèvements sur recettes inscrits en LFI 2011-2017 et prévus dans le PLF pour 2018 (périmètre courant)

Source : données des LFI 2011 à 2017 et du PLF pour 2018, champ courant

AE=CP ; en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dotations globales de fonctionnement (DGF)	41 380	41 394	41 503	40 117	36 645	33 305
Dotations spéciales pour le logement des instituteurs (DSI)	27	24	21	21	17	13
Compensation des pertes de CET, de redevances des mines, et de pertes de bases de TP aux communes et EPCI	32	4	22	20	76	62
Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	5 387	5 532	5 575	5 911	5 615	5 216
Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 874	1 917	1 862	1 789	1 894	1 636
Dotations élu local (DEL)	65	65	65	65	65	65
Amendes forfaitaires de la police de la circulation (1)	590					
Reversement de TIPP aux départements et à la CT de Corse	37	40	36	39	36	44
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500	501	499	501	500	500
Dotations départementales d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	326	326	326	326
Dotations régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	661	661	661	661	661
Dotations globales d'équipement scolaire (DGCES)	3	3	3	3	3	3
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	3 368	3 435	3 325	3 325	3 324	3 324
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (« dot. carrée »)	950	856	813	736	650	626
Dotations de compensation de la TP (DUCSTP)	379	457	368	292	193	163
Compensation d'exonérations au titre de la réduction de la fraction de recettes prise en compte dans les bases de TP	176					
Dotations relais de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	206	2	69	3		
Dotations de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants			3	3	3	3
Dotations de compensation liées au processus de départementalisation de Mayotte				83	83	83
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires					7	7
Dotations de garantie des versements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	463	364	408	505	425	423
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	0	2	3	4	
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (corrections années antérieures)				22		
Dotations de compensation des produits syndicaux fiscalisés		4	2	1		
TOTAL PSR	56 426	55 584	55 564	54 426	50 528	46 461

(1) Le PSR amendes a été supprimé et remplacé à compter de 2011 par le programme budgétaire 754 au sein du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Le montant retracé ici correspond au produit des amendes de 2010 revenant aux communes, réparti au cours du Comité des finances locales de février 2011. En outre la part revenant aux départements du produit des amendes 2011 a également été versée en 2011 depuis le programme 754 précité.

Tableau 9 : Montant des PSR versés aux collectivités en gestion (périmètre courant)

Source : données d'exécution 2011-2016 (données de la loi de règlement 2016, champ courant)

3. La dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF), instituée par la loi du 3 janvier 1979, est un prélèvement opéré sur les recettes (PSR) de l'État et versé aux collectivités locales pour la première fois en 1979. Cette dotation vise à compenser les charges supportées par les collectivités, à contribuer à leur fonctionnement et à corriger certaines inégalités de richesses entre les territoires. Son montant est établi chaque année par la loi de finances et sa répartition s'opère à partir des données physiques et financières des collectivités. En LFI 2017, la DGF s'est élevée à 30,860 Md€. **Dans le PLF 2018, son montant est fixé à 27,05 Md€**

3.1 La DGF, dotation globale et libre d'emploi, abonde la section de fonctionnement du budget des collectivités territoriales

3.1.1 Dans le PLF pour 2018, la DGF représente 56 % des concours financiers de l'État aux collectivités

En PLF pour 2018, les concours financiers de l'État s'élèvent à 48,1 Md€ (en CP). Ces concours financiers regroupent les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) ainsi que les PSR en faveur des collectivités territoriales. Versée sous la forme d'un prélèvement sur recettes, la DGF constitue la dotation la plus importante attribuée aux communes, aux EPCI à fiscalité propre et aux départements. À compter de 2018, la DGF des régions ainsi que la DGD allouée à la collectivité territoriale de Corse (90 M€ en 2017) sont remplacées par une fraction du produit de la TVA, ce qui explique la diminution « optique » de la DGF par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2017. Ces collectivités bénéficieront de la dynamique de cette ressource fiscale dès 2018.

La fraction de TVA allouée aux régions fait partie du champ des concours financiers de l'État.

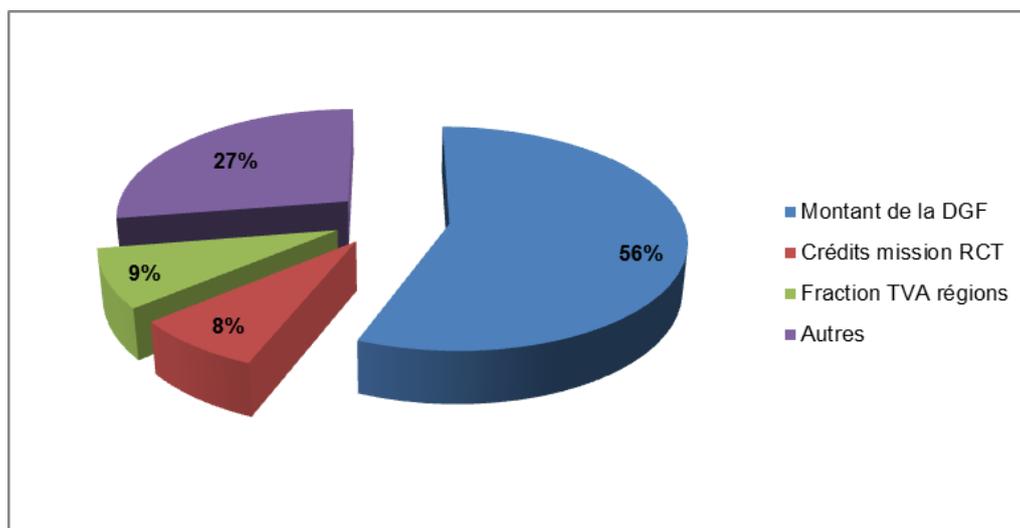


Figure 22: Part de la DGF dans l'ensemble des concours financiers (hors crédits DGCL)

Source : données du PLF pour 2018

Le montant des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée et hors formation professionnelle, s'élève à 66,7 Md€, dont la DGF qui représente 40,5 % des transferts.

Le montant des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales comprenant la fiscalité transférée et les transferts relatifs au financement de la formation professionnelle s'élève à 104,6 Md€, dont la DGF qui représente 26 % des transferts.

3.1.2 La DGF bénéficie aux trois catégories de collectivités territoriales et aux EPCI

La répartition de la DGF entre les différents niveaux de collectivités a été stable entre 2005 et 2017: le bloc communal (communes et EPCI) recevait près de 58 % du montant total de la DGF, les départements 29 % et les régions 13 %. Avec la disparition de la DGF des régions en 2018, ces équilibres vont être modifiés en 2018 malgré la stabilité des concours financiers.

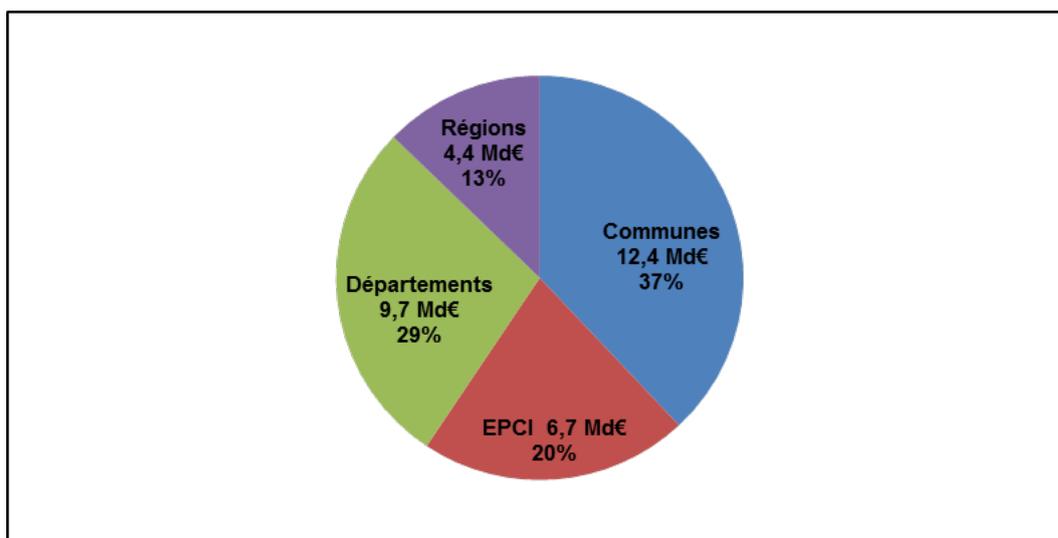


Figure 23 : Répartition de la DGF en 2016 par catégorie de collectivités

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

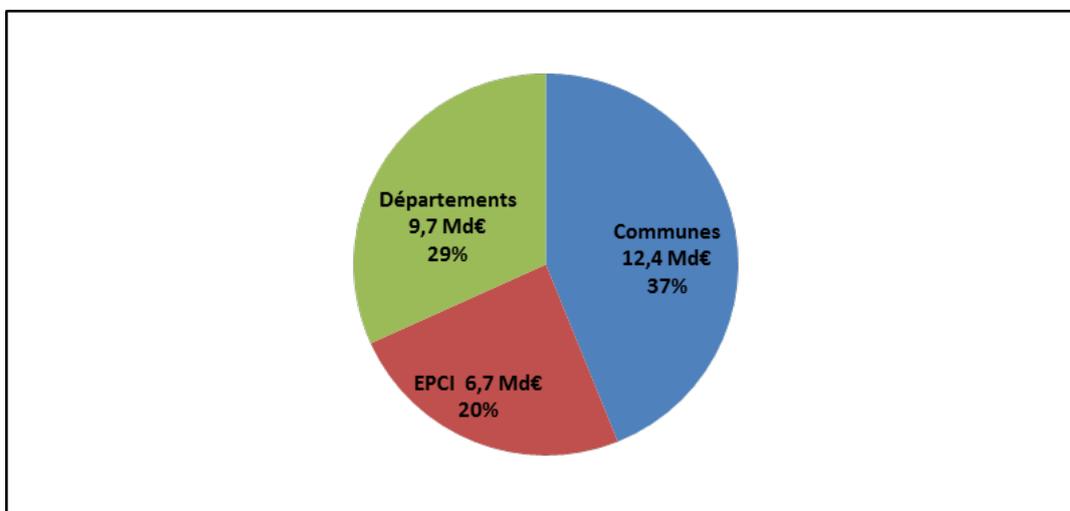


Figure 24: Répartition de la DGF par catégorie de collectivité en 2018

Source : DGCL

La DGF de chaque catégorie de collectivités territoriales est composée d'une **dotation forfaitaire**, destinée à alimenter les ressources des collectivités d'une année sur l'autre. Cette part forfaitaire est éventuellement majorée, pour les collectivités les moins favorisées en termes de ressources fiscales, d'une attribution au titre des **dotations de péréquation** réparties entre les collectivités en fonction de critères de ressources et de charges.

3.2 En 2018, le Gouvernement propose de stabiliser le montant de la DGF et de poursuivre les efforts engagés en matière de péréquation et d'incitation à la création de communes nouvelles

3.2.1 La CRFP n'est pas reconduite dans le PLF pour 2018

Après quatre années de baisse de la dotation globale de fonctionnement, le Gouvernement a décidé de ne pas reconduire la CRFP pour l'exercice 2018. Le Gouvernement souhaite rompre avec l'approche consistant à réduire unilatéralement les recettes des collectivités sans pour autant renoncer à l'objectif affiché d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement à hauteur de 13 Md€ par rapport au tendanciel d'évolution d'ici 2022. La maîtrise des dépenses de fonctionnement sera envisagée dans un cadre contractuel, partagé entre l'État et les collectivités, en particulier au sein de la Conférence nationale des territoires.

Pour autant, il convient de consolider l'existant. C'est pourquoi **les prélèvements sur fiscalité acquittés en 2017 par les communes et les EPCI dont la dotation forfaitaire était inférieure à la contribution au redressement des finances publiques sont reconduits.**

Quatre tranches de contribution au redressement des finances publiques ont été appliquées entre 2014 et 2017. Pour 98,5 % des collectivités les quatre tranches de baisse sont intégrées de manière durable via une baisse de leur dotation, puisque le calcul de chaque dotation en 2018 repart du niveau de leur dotation en 2017. Leur dotation ne baisse plus en 2018 mais elle est diminuée de manière pérenne.

En revanche, pour 1,5 % des collectivités, une partie de la minoration devrait « s'évaporer » puisque le prélèvement sur la fiscalité n'existe que tant qu'une tranche de contribution est prévue par ailleurs. Le PLF prévoit donc de reconduire les prélèvements sur fiscalité opérés en 2017, sachant que les prélèvements sur fiscalité des communes au titre de la contribution au redressement des finances publiques opérés en 2016 ont déjà été reconduits en 2017. **Il s'agit là d'éviter de rompre l'égalité des collectivités appartenant à chaque catégorie devant les charges publiques à partir de 2018.**

439 communes et 132 EPCI font l'objet d'un prélèvement sur leur fiscalité en 2017, et le montant total de ces prélèvements s'élève à 26,5 M€ pour les communes et 36,4 M€ pour les EPCI. En 2017, trois régions sont également dans ce cas (Corse, Guadeloupe, Guyane). Le total des prélèvements pour ces régions s'élève à 4,1 M€. Aucun département n'est concerné par un tel prélèvement.

Au total, les prélèvements qui seront reconduits à compter de 2018 s'élèvent à 66,9 M€.

3.2.2 Une augmentation de la péréquation est proposée, dans des proportions plus modérées que les années précédentes

Les composantes péréquatrices de la DGF ont connu une forte augmentation de 2015 à 2017 (317 M€ en 2015 et en 2016 puis 380 M€ en 2017). En 2018, la péréquation verticale augmente de 190 M€. Cette progression est financée pour moitié par redéploiement au sein de la DGF, et pour moitié par écrêtement des « variables d'ajustements » composées de dotations figées de compensation fiscale.

Contrairement aux années précédentes, il n'est pas nécessaire d'augmenter aussi massivement la péréquation pour neutraliser les effets de la CRFP sur les collectivités les plus pauvres. En effet, la hausse extrêmement rapide de la péréquation avait vocation à accompagner la réduction concomitante des composantes forfaitaires de la DGF en raison de la CRFP. En 2017, cet effort très important a bien permis de neutraliser les effets de la contribution pour 92 % des communes éligibles à la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale et pour 51 % des communes figurant parmi les 280 les mieux classées au titre de la dotation de solidarité urbaine.

Les dotations de péréquation communales atteindront un niveau historique en 2018, de 2,18 Md€ pour la DSU et de 1,51 Md€ pour la DSR. Avec la dotation nationale de péréquation, qui constitue la troisième branche de la péréquation communale avec 0,79 Md€, elles représenteront un bloc de près de 4,5 Mds€, soit plus de 38 % de la DGF des communes en 2018.

La DGF des départements est également concernée par l'augmentation de la péréquation, dans des proportions moindres toutefois. La DGF des départements est composée d'une dotation de compensation, d'une dotation forfaitaire et de deux dotations de péréquation : la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM). Après prise en compte de la contribution des départements au redressement des finances publiques, 8,6 Md€ ont été répartis au titre de la DGF des départements en 2017, dont 17 % au titre de la péréquation (contre 10 % en 2007).

Dotations de péréquation	Montant 2017	Progression proposée dans le PLF 2018	Montant 2018 (PLF 2018)	Evolution 2017-2018 (en %)
DSU	2 091	90	2 181	4,30%
DSR	1 422	90	1 512	6,33%
DNP	794	-	794	0,00%
Dotation de péréquation départements	1 483	10	1 493	0,67%
Total péréquation (hors DGF des EPCI)	5 790	190	5 980	3,28%

Tableau 10 : Montant des dotations de péréquation dans le PLF pour 2018

Les données pour l'année 2018 sont encore indicatives. Après le vote de la loi de finances, elles seront définitivement arrêtées par le comité des finances locales lors de sa séance du mois de février 2018, conformément aux articles L. 2334-7-1 et L. 3334-4 du CGCT. Le comité des finances locales a en effet la possibilité de renforcer la progression de la péréquation en finançant cette majoration par des ajustements internes à la DGF.

Le pacte de garantie proposé aux communes nouvelles est reconduit

Le Gouvernement propose de reconduire le « pacte de stabilité » de la DGF des communes nouvelles mis en place depuis la répartition 2015. Les communes nouvelles qui se sont créées ou qui se créeront entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019 bénéficieront donc de garanties sur le montant de leurs attributions au titre de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP) pendant les trois années suivant leur création.

Le regroupement de communes au sein de communes nouvelles a connu un succès rapide au cours des dernières années : au 1^{er} janvier 2016, 1 090 communes ont fusionné pour former 317 communes nouvelles ; au 1^{er} janvier 2017, 690 communes ont fusionné pour former 200 communes nouvelles. La France compte désormais 35 502 communes. Cet effort sans précédent de rationalisation de la carte communale, effectué sur la base du volontariat, constitue un succès réel en matière d'organisation des pouvoirs locaux.

Le Gouvernement propose de prolonger cette dynamique en maintenant le « pacte de stabilité » pour les communes qui bénéficieront pour la première fois de la DGF après leur fusion en 2018 ou en 2019. La rédaction proposée reprend la plupart des avantages prévus par les dispositions en vigueur (limitation à 3 ans du pacte de stabilité, garantie de non-baisse de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation, majoration de 5 % de la dotation forfaitaire, attribution des dotations de l'ancien EPCI en cas de fusion de l'ensemble des communes d'un EPCI).

Le schéma ci-dessous rappelle la structure de la DGF en 2017

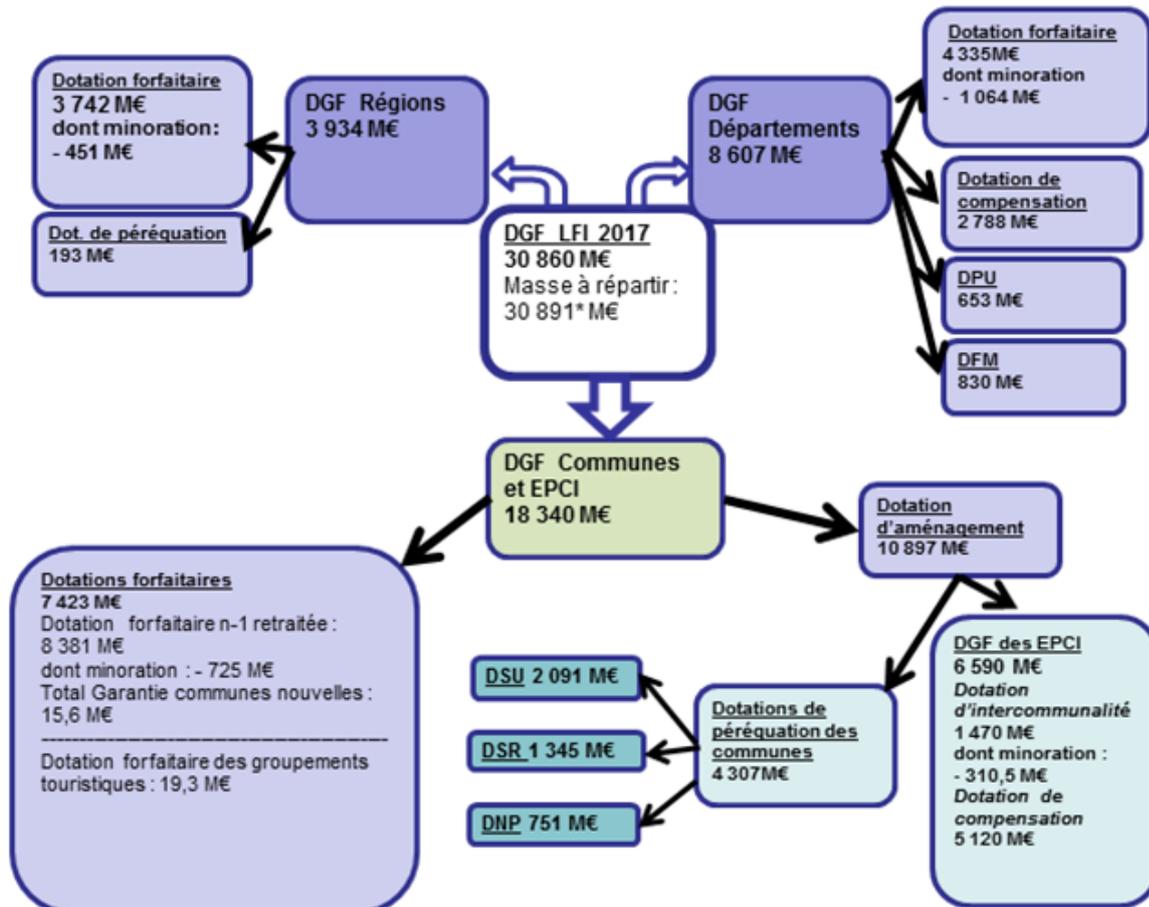


Figure 25 : Schéma de synthèse des différentes composantes de la DGF (LFI 2017)

Source : DGCL

* Hors préciputs (-9 M€) mais en tenant compte du fait que pour 439 communes, 132 EPCI et 3 régions le montant de la dotation forfaitaire ou de la dotation d'intercommunalité calculé en 2017 n'est pas suffisant pour porter la totalité de la contribution au redressement des finances publiques.

4. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

En droit fiscal, les assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont ceux qui ont la possibilité de déduire la TVA de leurs achats et qui collectent en contrepartie la TVA sur les produits qu'ils vendent. Les non-assujettis sont ceux sur lesquels pèse réellement la TVA. De manière générale, il s'agit des consommateurs et des administrations publiques, dont font partie les collectivités territoriales et leurs groupements.

Au regard du droit de l'Union européenne, les collectivités territoriales qui, par principe, ne sont pas assujetties à la TVA, ne disposent pas, dans ces conditions, d'un droit à déduction de cette taxe et conservent la charge de la TVA qui a grevé leurs achats, comme tout consommateur final.

C'est dans ce contexte que le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)²⁷ a été créé par la loi de finances pour 1978. Il a succédé au Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL²⁸).

Le FCTVA vise à compenser, de manière forfaitaire, la TVA supportée par les collectivités territoriales et certains établissements publics locaux sur leurs dépenses d'investissement. Il ne constitue pas un remboursement de la TVA, ce qui serait contraire à la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA, mais bien une subvention d'aide à l'investissement des collectivités territoriales.

Le FCTVA concourt activement à l'investissement des collectivités : en 2016, il s'est élevé à 5,2 Md€, à mettre en regard des 45,5 Md€ d'investissement des collectivités territoriales²⁹. Cette subvention, qui est basée sur les investissements des collectivités et fonctionne comme un véritable « guichet ouvert », représente pour l'État une dépense non plafonnée qui a connu une forte hausse depuis le début des années 2000, même si la période la plus récente a été marquée par une baisse liée au repli de l'investissement local.

4.1 Le fonctionnement du FCTVA

Les attributions au titre du FCTVA sont calculées sur la base d'un taux forfaitaire appliqué aux dépenses d'investissement éligibles réalisées par les collectivités territoriales et certains établissements publics locaux. Les dépenses éligibles sont les dépenses réelles d'investissement et, depuis le 1^{er} janvier 2016, les dépenses d'entretien sur les bâtiments publics et la voirie publique – sous réserve, notamment, que la TVA n'ait pas été récupérée par la voie fiscale, c'est-à-dire acquittée par un tiers.

Le taux forfaitaire s'applique quel que soit le taux de TVA ayant grevé les opérations d'investissement, et ce bien que les collectivités territoriales bénéficient des taux réduits fixés par la loi et, le cas échéant, des taux particuliers applicables sur certains territoires (par exemple, taux normal de TVA de 8,5 % dans les DOM).

4.1.1 La détermination du taux de FCTVA

Jusqu'au 31 décembre 2013, le taux était fixé à 15,482 %. Afin de tenir compte de la progression du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % au 1^{er} janvier 2014, le Gouvernement a revu à la hausse le taux du FCTVA à 15,761 % pour les investissements réalisés à partir du 1^{er} janvier 2014.

Par ailleurs, le taux du FCTVA étant calculé en tenant compte de la part de TVA reversée par la France au budget de l'Union européenne, le taux du FCTVA a été de nouveau révisé pour être porté à 16,404 % pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2015.

La détermination de ces taux correspond à la prise en compte d'un investissement toutes taxes comprises (TTC) sur la base d'un taux forfaitaire retenu au taux normal de 20 %. Or, 20 % appliqué sur un montant hors taxes d'un investissement équivaut à 16,6 % de son montant TTC. Le taux de 16,6 % est ensuite diminué du montant de la part de TVA versée par la France au budget de l'Union européenne.

Les formules de calcul du taux de 15,761 % et du taux de 16,404 % se posent successivement de la manière suivante :

$$\text{Taux FCTVA 15,761 \%} = \left[\frac{20}{100+20} \right] * 100 - 0,905$$

$$\text{Taux FCTVA 16,404 \%} = \left[\frac{20}{100+20} \right] * 100 - 0,262$$

²⁷ Aujourd'hui régi par les articles L. 1615-1 à L. 1615-13, R. 1615-1 à R. 1615-6 et D. 1615-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

²⁸ Institué en 1975. Les versements du FECL prenaient la forme d'une subvention annuelle, calculée sur la base d'indicateurs de pression et de richesse fiscale.

²⁹ Source : OFGPL, *les finances des collectivités locales en 2017*

Ainsi, pour un investissement HT de 100 € réalisé après le 1^{er} janvier 2015 au taux normal de TVA à 20 %, la dépense réelle d'investissement est de 120 €. Sur cette dépense réelle est appliqué le taux de FCTVA à 16,404 %, ce qui donne un droit au FCTVA de 19,6 €. L'écart de 0,4 € entre la TVA acquittée par la collectivité et le FCTVA qui lui sera versé, sert à couvrir une part du produit de la TVA reversée par la France au budget de l'Union européenne.

4.1.2 Les régimes de versement du FCTVA

Le versement du FCTVA aux collectivités territoriales s'effectue selon trois régimes d'attribution distincts assis sur l'année de réalisation effective de la dépense éligible :

- **Versement en année N+2**, deux années après la réalisation de la dépense soit le régime de droit commun depuis 1979 pour les collectivités ne pouvant bénéficier des dérogations raccourcissant les délais de versement.
- **Versement en année N+1**, l'année suivant la réalisation de la dépense. Ce régime de versement représente une dérogation au droit commun au titre d'une participation au plan de relance de l'économie. Sont concernées les collectivités (autres que les communautés de communes et communautés d'agglomération) qui se sont engagées en 2009 et 2010 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du dispositif de versement accéléré du FCTVA et qui ont respecté leurs engagements ; les communes membres d'EPCI appliquant le régime prévu à l'article L.5211-28-2 du CGCT (mise en commun de la dotation globale de fonctionnement).
- **Versement en année N**, l'année même de la réalisation de la dépense, pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communes nouvelles (issues de la fusion de deux entités communales), les métropoles issues d'une communauté d'agglomération et les établissements publics territoriaux.

Les bénéficiaires du FCTVA peuvent ainsi être classés en trois catégories, en fonction du régime de versement auquel ils sont soumis (en N+2 : bloc A ; en N+1 : bloc B ; en N : bloc C). Le poids relatif de chacun des blocs en termes de dépenses d'investissement et, partant, de montants attribués au titre du FCTVA est très contrasté.

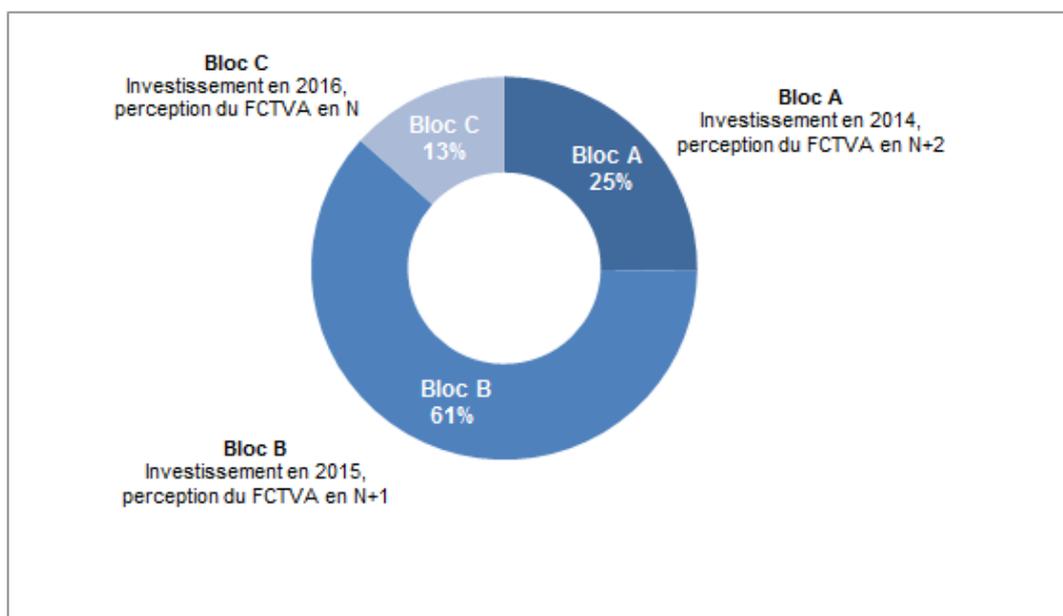


Figure 26 : Répartition du FCTVA en 2016 par bloc de bénéficiaires (régime de versement)

Source : direction du budget

Le droit au bénéfice du FCTVA s'apprécie au moment de l'instruction des demandes par les préfetures, soit à partir des comptes administratifs des collectivités (pour celles qui perçoivent le FCTVA en N+2 ou en N+1 par rapport à l'année de réalisation de la dépense), soit à partir de leurs dépenses d'investissement prévisionnelles (CC et CA). Il n'y a donc pas de droit acquis au versement du FCTVA, même si la dépense appartenait, l'année de sa réalisation, à une catégorie de dépense éligible au fonds.

Les bénéficiaires du FCTVA sont limitativement énumérés par le CGCT à l'article L. 1615-2.

4.2 Le FCTVA représente en PLF pour 2018, près de 65 % des subventions d'investissement versées aux collectivités territoriales.

Le FCTVA s'est élevé à 5 216 M€ en 2016 (dernière année d'exécution connue) et a été évalué à 5 524 M€ en LFI 2017. Dans le PLF pour 2018, il est évalué à 5 612 M€, soit près de 65 % des concours d'investissement versés par l'État aux collectivités territoriales.

Prélèvements sur recettes et crédits budgétaires (en M€)	2016		2018
	LFI 2016 en AE	Exécution 2016 en CP	PLF 2018 en AE
FCTVA	6 047	5 216	5 612
Scolaire (1+2+3)	990	990	990
(1) Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	326
(2) Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	661
(3) Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	3
Dotations équipement des territoires ruraux (DETR)	816	591	996
Dotations politiques de la ville (DPV)*	100	62	150
Dotations globales d'équipement des départements	216	151	212
Dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements	791	42	665
TOTAL	8 169	7 010	8 625

Tableau 11 : FCTVA et dotations d'investissement aux collectivités (exécuté 2016 et dans le PLF pour 2018)

Source : direction du budget (*) ex-Dotation de développement urbain (DDU)

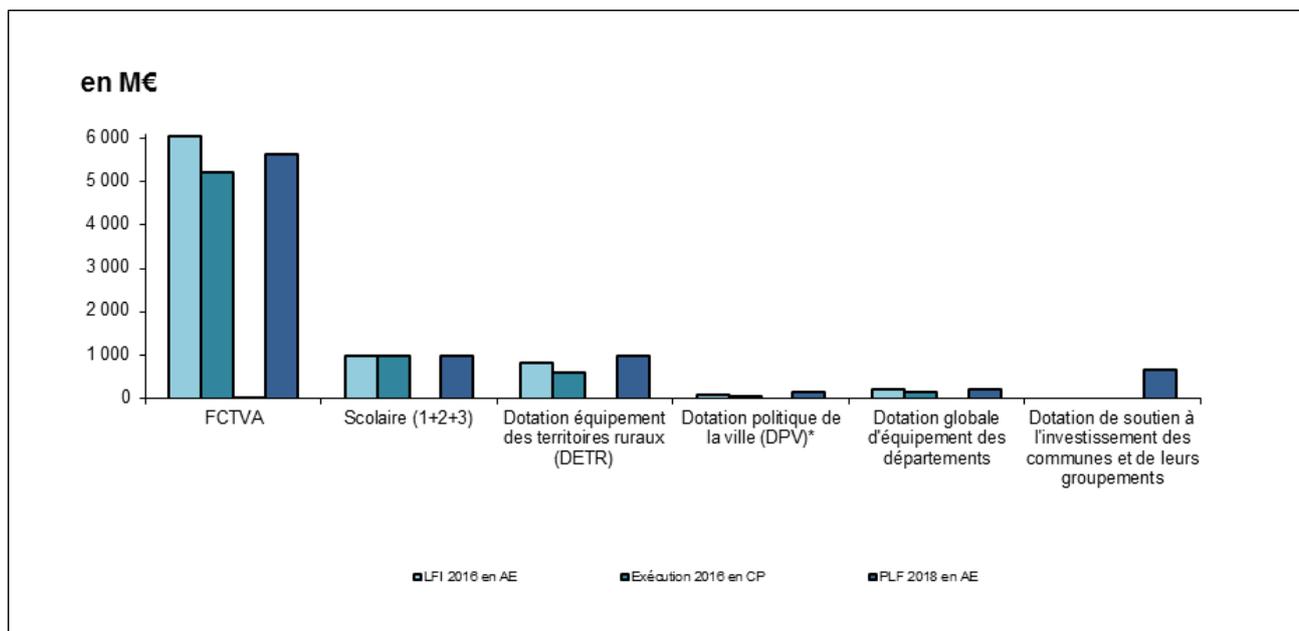


Figure 27 : FCTVA et dotations d'investissement aux collectivités

Source : données LFI 2016, exécution 2016, PLF pour 2018 (*) ex-Dotation de développement urbain (DDU)

Le bloc communal est le premier bénéficiaire du FCTVA (70 % des versements en 2016 hors établissements publics locaux – EPL). Cela s'explique par le poids du bloc communal dans l'investissement local et, plus particulièrement, celui des communes qui perçoivent à elles seules plus de 50 % du montant du fonds, soit environ 2,6 Md€ en 2016.

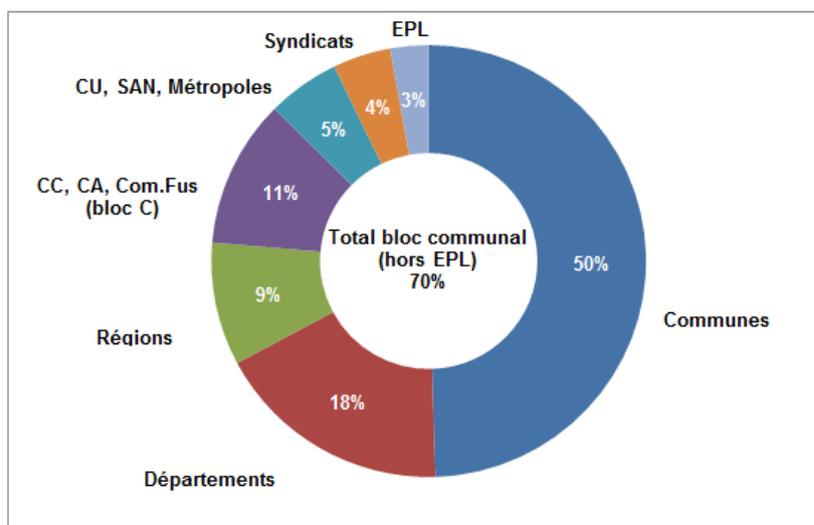


Figure 28 : Répartition du FCTVA en 2016 par catégorie de collectivités et établissements

Source : direction du budget, sur la base de données de la DGFIP (compte de tiers n° 465112)

4.3 Le FCTVA connaît une progression particulièrement dynamique sur longue période

Le dynamisme du FCTVA constaté depuis l'an 2000 est le résultat du développement de l'investissement local, de l'élargissement de l'assiette du fonds et de la revalorisation du taux du FCTVA.

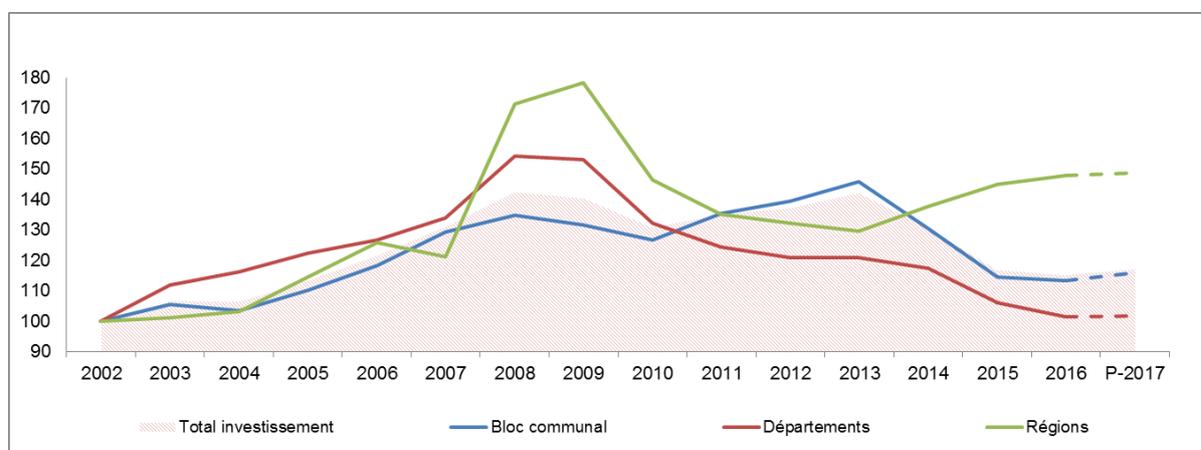


Figure 29 : Évolution des investissements par catégorie de collectivités et prévision (base 100 en 2002)³⁰

Source : direction du budget sur la base de données de la DGFIP

De 2002 à 2013, les dépenses d'investissement de l'ensemble des catégories de collectivités territoriales ont augmenté. La crise de 2008 a néanmoins marqué un tournant : les évolutions entre catégories de collectivités ont depuis lors connu une différenciation accrue avec un ralentissement marqué et durable des investissements des départements et des régions.

À l'inverse, les variations observées dans le niveau des dépenses d'investissement du bloc communal (cf. partie I) sont fortement liées au cycle électoral local : l'année des élections municipales et celle qui suit, on observe traditionnellement un repli de l'investissement local, le temps que les projets d'investissements soient mis en place par les nouveaux exécutifs locaux ; en revanche, en milieu de cycle et jusqu'aux élections suivantes, l'investissement accélère à nouveau. Les accélérations suivies d'un ralentissement de l'investissement en 2008 et 2014 illustrent bien ce phénomène. La décélération des investissements du bloc communal sur la période 2008-2010, moins marquée que celle connue pour les départements et régions, est liée au cycle électoral de 2008, puis aux effets de la crise.

³⁰ Les dépenses d'équipement du graphique correspondent aux dépenses d'équipement direct, hors remboursement d'emprunt et à l'exclusion des subventions d'équipement versées. En effet, ces dernières ne sont en principe pas éligibles au FCTVA, en raison du principe de patrimonialité qui gouverne ce fonds (pour être éligible au FCTVA, la dépense réalisée doit en principe avoir pour conséquence d'augmenter le patrimoine de la collectivité qui en est l'auteur).

La sous-exécution du FCTVA en 2015 puis en 2016 par rapport aux montants évalués en LFI s'explique notamment par les effets du ralentissement de l'investissement à la suite de 2014, année électorale, puis de 2015 pour les scrutins départementaux et régionaux. Cet effet a pu être renforcé par les incertitudes liées à la refonte de la carte de l'intercommunalité à la suite de la loi NOTRe du 7 août 2015.

Toutefois, l'élargissement de l'assiette du fonds à de nouvelles dépenses a participé au dynamisme du FCTVA dont le taux d'éligibilité a fortement progressé pour atteindre en 2015 un taux moyen de 83 %. Il devrait également avoir un impact, en année pleine, de l'ordre de +300 M€ sur le FCTVA. Au total, le niveau des investissements des collectivités territoriales éligibles, mais aussi la progression du taux d'éligibilité des dépenses, l'évolution du taux du FCTVA et l'accumulation des régimes d'exception influent sur les dépenses de FCTVA, ce qui se répercute sur le budget de l'État.

Le PLF pour 2018 évalue le montant du FCTVA à 5 612 M€, afin d'anticiper la reprise prévisible de l'investissement local en 2017 puis 2018, compte tenu de la phase d'accélération des investissements à ce stade du cycle électoral.

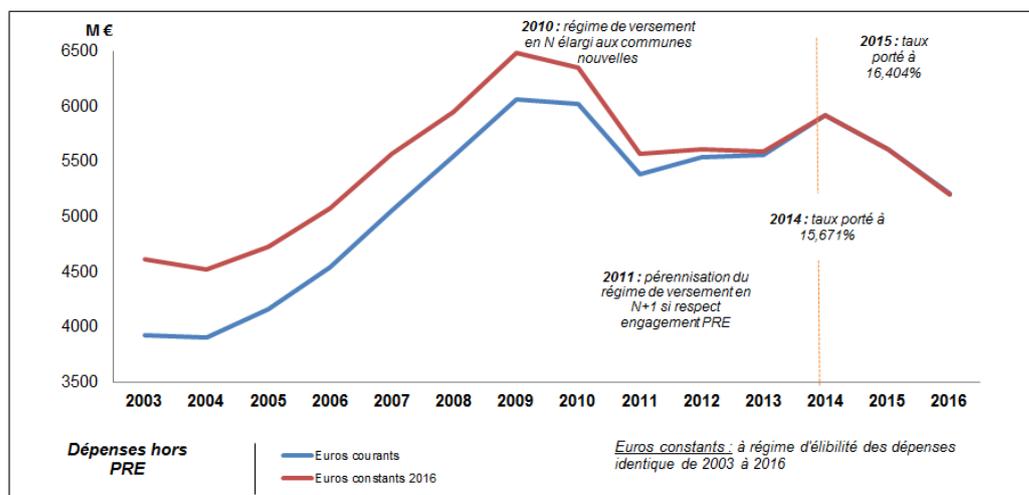


Figure 30 : Évolution des dépenses de FCTVA dans les comptes de l'État

Source : direction du budget

4.4 Le PLF pour 2018 prévoit une réforme de la gestion du FCTVA à compter de 2019

Le dispositif actuel de gestion des demandes de subvention au titre du FCTVA, entièrement manuel, est complexe et coûteux, tant pour l'État (sa gestion nécessite environ 150 ETP) que pour les collectivités territoriales (environ 3000 ETP).

Dans le cadre des revues des dépenses conduites en application de l'article 72 de la LPFP pour les années 2014 à 2019, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration ont mené une mission en 2016 afin de formuler des propositions pour simplifier et harmoniser les règles de gestion du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et d'améliorer la sécurité juridique et comptable de son exécution.

Le Gouvernement a retenu une réforme consistant à automatiser la gestion du FCTVA par un recours à une base comptable des dépenses engagées et mises en paiement permettant une dématérialisation quasi-intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement.

Un groupe de travail interministériel *ad hoc* doit poursuivre la concertation avec les associations nationales d'élus afin de déterminer la base comptable permettant l'automatisation du dispositif et de suivre les modalités opérationnelles et informatiques de la mise en œuvre. Certaines dépenses éligibles mais résiduelles ne pourront pas intégrer le processus d'automatisation et continueront à faire l'objet d'une déclaration manuelle.

La réforme, dont bénéficieront tant les collectivités territoriales que les services de l'État, entrera en vigueur en 2019.

B. La mission « Relations avec les collectivités territoriales »

1. En 2018, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) représente 3,6 % des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

La mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui s'élève à 3,8 Md€ en AE et 3,7 Md€ en CP dans le PLF 2018, se compose de deux programmes : le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » (3,6 Md€ en AE et 3,4 Md€ en CP) et le programme 122 « Concours spécifiques et administration » (185 M€ en AE et 250 M€ en CP).

Au total, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent 3,6 % des transferts financiers et 7,8 % des concours de l'État aux collectivités territoriales.

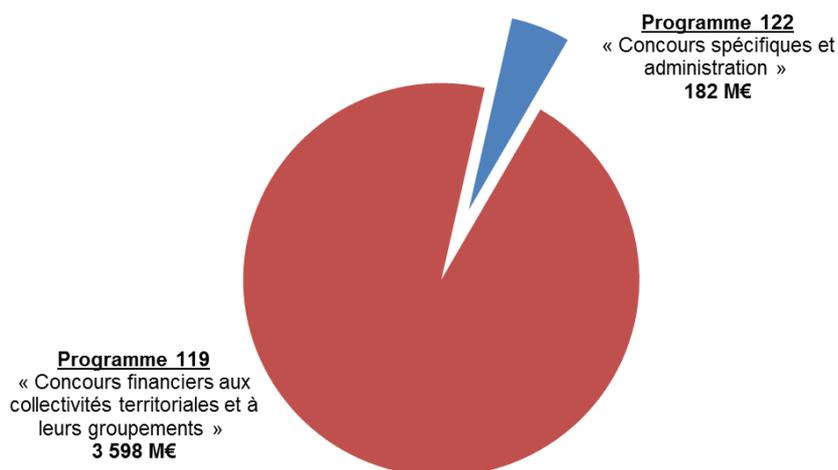


Figure 31 : Composition de la mission RCT dans le PLF pour 2018 (en AE)

Source : données du PLF pour 2018

Les crédits de fonctionnement et d'investissement de la DGCL (2,5 M€ dans le PLF pour 2018), ne sont pas pris en compte dans ce document.

Évolution de la structure de la mission RCT

En PLF pour 2018, le programme 119 est marqué par une importante mesure de périmètre : la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse (-90,1 M€ en 2017), hors DCT est désormais incluse dans l'assiette servant de base au calcul de la fraction de TVA allouée aux régions.

Par ailleurs, des crédits d'un montant total de 4,5 M€ sont transférés du programme 203 « Infrastructures et services de transport » vers le programme 119, au titre du transfert de propriété du domaine public fluvial du canal de la Somme au profit du département de la Somme (16 k€) et de la compensation due au titre de la redevance quai (4,5 M€).

Avec la montée en charge des dotations d'investissement depuis 2015 (création d'une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, augmentation des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux DETR et de la dotation politique de la ville, etc.), l'équilibre entre dotations de fonctionnement et dotations d'investissement s'est modifié : alors que la part des dotations de fonctionnement dans le total des crédits de la mission s'élevait à 65 % en 2015, elles n'en représentent plus que 45 % en 2018 ; les dotations d'investissement passent dans le même temps de 35 % à 55 % de l'ensemble des crédits.

Le graphique suivant présente la répartition des dotations comprises dans la mission RCT :

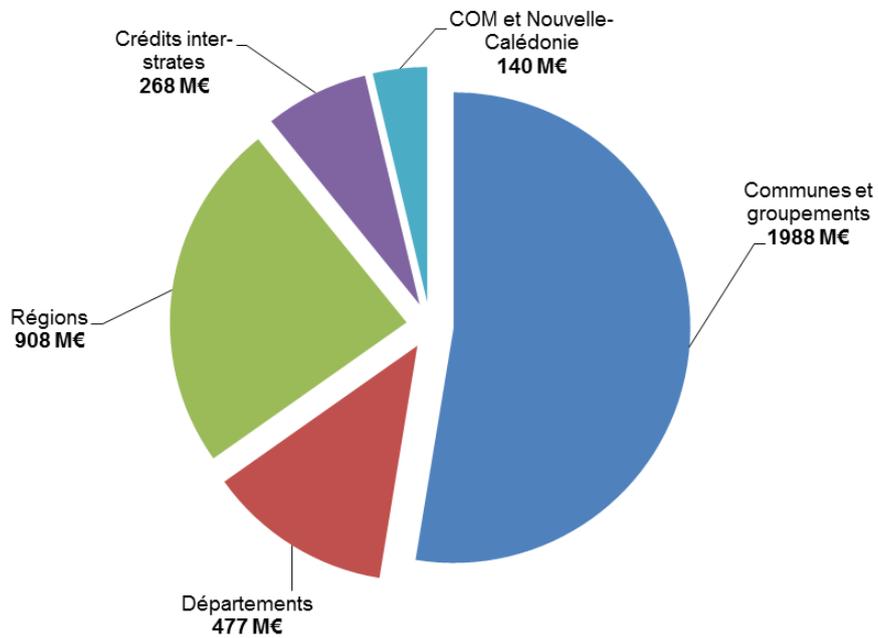


Figure 32 : La mission RCT dans le PLF pour 2018 en AE (hors crédits DGCL)

Source : données du PLF pour 2018

2. La présentation de la mission RCT favorise la lisibilité en distinguant les concours versés à chaque catégorie de collectivités

Le programme 119 de la mission RCT retrace les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités et EPCI à fiscalité propre en fonction de leur catégorie (communes, EPCI, départements et régions) et de la nature de la subvention (compensation de transferts de compétences, soutien à l'investissement, etc.).

Le programme 122 regroupe quant à lui les crédits transversaux destinés à l'ensemble des collectivités territoriales, aux organismes publics locaux et à l'outre-mer. Cette nouvelle règle de présentation favorise la lisibilité de la mission RCT.

Afin de faciliter la gestion budgétaire, le périmètre de la mission a été diminué d'un tiers au profit des prélèvements sur recettes en LFI 2008, soit environ 1 Md€. En effet, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) sont devenues des prélèvements sur recettes (PSR), bénéficiant ainsi de règles simplifiées en termes de modalités de dépenses. En outre, en LFI 2008, les crédits de personnel relatifs à la DGCL (9 M€) ont été transférés vers la mission « Administration générale et territoriale de l'État », afin de renforcer la dimension ministérielle de la gestion des crédits de personnel des ministères de l'intérieur, de l'outre-mer, de la décentralisation et de la fonction publique.

La LFI 2009 a ensuite procédé au transfert de certaines dotations de la mission « Outre-mer » (programme 123) vers la mission RCT (programme 122) pour un montant de 102,3 M€. Ce transfert visait à rassembler au sein d'une même mission les dotations aux collectivités lorsqu'elles avaient des caractéristiques similaires (critères d'indexation sur la dotation globale de fonctionnement par exemple). À l'inverse, la LFI 2014 a rétabli la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte (10,3 M€) sur le programme 123 de la mission « Outre-mer » pour faciliter sa gestion. De même, la LFI 2016 a opéré un transfert de la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie (12,2 M€ en LFI 2016) vers le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

Aujourd'hui, le programme 122 accueille les dotations outre-mer suivantes :

- la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie (83 M€ en PLF pour 2018) ;
- la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés (51 M€ en PLF pour 2018) ;
- la dotation globale de compensation de la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés (1 M€ en PLF pour 2018) ;
- la dotation globale de compensation versée à Saint-Martin (4 M€).

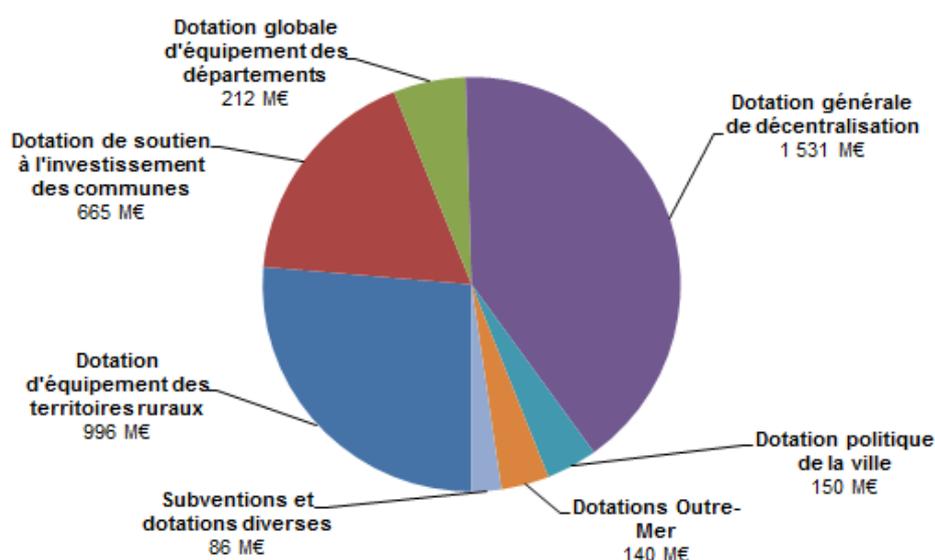


Figure 33 : Répartition des crédits de la mission RCT entre catégories de collectivités dans le PLF pour 2018

Source : données du PLF pour 2018, calcul direction du budget

Dotations composant la mission RCT dans le PLF pour 2018 (en AE)**Dotation générale de décentralisation (DGD)**

Articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du CGCT pour les dispositions générales et L. 1614-8 à L. 1614-11 du CGCT pour les dispositions particulières à certains transferts.

Elle est destinée à compenser une part des compétences transférées aux collectivités locales dans le cadre des lois de décentralisation.

La diminution de son montant par rapport à la LFI 2017 s'explique par le transfert de la DGD de la collectivité territoriale de Corse au sein de l'assiette servant de base au calcul de la TVA des régions.

PLF pour 2018 : 1 531 M€ (y compris DGD concours particuliers)

Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Articles L. 2334-32 à L. 2334-39 et L. 5211-23 du CGCT.

La DETR est issue de la fusion de deux dotations du secteur communal, intervenue en 2011 : la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et la dotation de développement rural (DDR). Instituée en 1983, la DGE visait à aider les communes à financer leurs équipements et infrastructure ; elle avait été étendue aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La DDR était destinée à favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels et était attribuée aux groupements de communes, généralement ruraux, à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique dont la population regroupée n'excédait pas 60 000 habitants.

L'article 179 de la LFI 2011 a rassemblé ces dotations au sein d'une dotation unique, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dans le but de simplifier les modalités d'attribution des subventions aux communes et aux EPCI, dont un grand nombre sont éligibles aux deux dispositifs, ainsi que les modalités de répartition des enveloppes départementales.

Critères d'éligibilité des bénéficiaires de la DETR

La DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes à fiscalité propre, situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population ainsi que sur la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre.

Modalités de calculs des enveloppes départementales

Les critères à la base de la répartition des enveloppes départementales de la dotation ont évolué vers plus de simplicité puisqu'ils se fondent également sur la population, la densité du département et la richesse fiscale de la collectivité. Par ailleurs, les modalités de calcul tendent à favoriser l'intercommunalité en réservant la plus grande part de l'enveloppe aux calculs basés sur les critères relatifs aux EPCI.

Champ d'éligibilité des projets

L'objectif de cette dotation est de répondre pleinement aux besoins d'équipement, en élargissant le champ des opérations éligibles à tout projet dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ainsi qu'en favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

Le PLF pour 2018 propose de maintenir la DETR à son niveau inédit de 996 M€ fixé par la LFI 2017.

PLF pour 2018 : 996 M€

Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été créée en 2016, puis reconduite en 2017.

Le PLF propose la pérennisation de ce dispositif.

La dotation bénéficie aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Elle est constituée de deux enveloppes : la première, de 615 millions d'euros est consacrée aux grandes priorités d'investissement définies entre l'État, d'une part, et les communes et les établissements intercommunaux, d'autre part. Les priorités définies en 2017 (rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, développement du numérique et de la téléphonie mobile, rénovation des bâtiments scolaires, réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants) sont reconduites. Les « bâtiments scolaires » sont ajoutés, afin de permettre aux communes situées en REP+ de financer les investissements nécessaires au dédoublement des classes de CP et de CE1. Ces crédits pourront également contribuer au financement des contrats de ruralité.

Une seconde enveloppe de 50 millions d'euros aura vocation à attribuer des subventions supplémentaires à des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui se sont engagés, dans le cadre d'un contrat conclu avec le préfet de région, à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement dans le cadre d'un projet de modernisation.

PLF pour 2018 : 665 M€

Dotation globale d'équipement (DGE) des départements

Articles L. 3334-10 à L. 3334-12 du CGCT.

Instituée en 1983, la DGE des départements a été réformée par la LFI 2006. La fraction de la première part qui était versée sous la forme d'un taux de concours a été supprimée. Les crédits auparavant attribués en fonction de la longueur de la voirie aux départements à faible potentiel financier sont aujourd'hui intégrés dans la DGF des départements.

Sous sa forme renouvelée, la DGE des départements ne comprend donc plus aujourd'hui que l'ancienne « deuxième part ». Celle-ci est constituée de trois fractions : la première répartie par application d'un taux de concours aux dépenses d'aménagement foncier et aux subventions versées pour des travaux d'équipement rural, la seconde destinée aux départements à faible potentiel financier et la troisième dite « d'aménagement foncier ».

Le PLF pour 2018 reconduit la DGE des départements à son niveau de la LFI 2017.

PLF pour 2018 : 212 M€

Les subventions et crédits divers

Ces subventions comprennent :

- La dotation de politique de la ville (DPV), anciennement dotation de développement urbain (DDU) : instituée en 2009, elle est destinée à certaines communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Elle permet de financer des projets d'investissement ou des actions dans le domaine économique et social. En PLF 2018 et en lien avec l'objectif de soutien à l'investissement local, la dotation s'élève à 150 M€ en AE, comme dans la LFI 2017.

- La dotation pour les titres sécurisés : cette dotation de fonctionnement a vocation, depuis 2009, à indemniser les communes assurant une mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé. En lien avec le « Plan préfetures nouvelle génération », qui a prévu d'étendre la déterritorialisation du traitement des demandes de titres aux cartes nationales d'identité, le PLF pour 2018 propose de majorer cette dotation de +21,5 M€ afin d'accompagner les communes concernées par cette montée en charge. 39,8 M€ sont ainsi prévus dans le PLF pour 2018

- Les dotations d'outre-mer (140 M€).

- La dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques, créée par la LFI 2016, est dotée de 40 M€ en AE dans le PLF pour 2018. Cette dotation vise à la réparation des dégâts causés par des événements climatiques ou géologiques graves, et correspond à la fusion du fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles et du fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques ;

- Ces crédits sont complétés par la dotation d'insularité (4 M€), par diverses subventions aux collectivités locales en difficulté (2 M€ en AE) et par la dotation « régisseur de police » (0,5 M€ en AE et en CP).

PLF pour 2018 : 376 M€

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

AE (millions d'euros ; périmètre courant)	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	616	616	816	816	996	996
Dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)						800	570	665
Dotations globales d'équipement des départements (DGE)	224	224	219	219	219	216	212	212
Dotations de politique de la ville (DPV) (ex- dotation de développement urbain - DDU)	50	50	75	100	100	100	150	150
Dotations générales de décentralisation (yc crédits culture) (1)	1 513	1 525	1 527	1 539	1 614	1 615	1 617	1 531
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)	10	0	10					
Dotations pour les titres sécurisés	19	19	18	19	18	18	18	40
Dotations outre-mer	109	152	153	150	150	139	139	140
Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD)						69	0	
Fonds région							450	
Subvention pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) (2)	138	128	125	112	105	94	92	
Autres dotations	3	4	3	3	3	31	61	47
TOTAL Mission RCT	2 680	2 714	2 743	2 755	3 022	3 897	4 244	3 781

CP (millions d'euros ; périmètre courant)	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	576	581	578	570	610	667	719	791
Dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)						120	323	481
Dotations globales d'équipement des départements	224	224	219	219	219	216	212	212
Dotations de politique de la ville (DPV) (ex- dotation de développement urbain - DDU)	50	50	80	85	70	74	88	101
Dotations générales de décentralisation (1)	1 513	1 525	1 527	1 539	1 614	1 615	1 617	1 531
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)	10	0	10					
Dotations pour les titres sécurisés	19	19	18	19	18	18	18	40
Dotations outre-mer	109	152	153	150	150	139	139	140
Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD)						69		
Fonds région							200	250
Subvention pour travaux divers d'intérêt local (TDIL)	131	121	125	112	105	94	92	77
Autres dotations	3	4	24	15	27	20	26	35
TOTAL Mission RCT	2 636	2 676	2 735	2 709	2 813	3 031	3 433	3 658

Tableau 12 : Crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », (hors crédits DGCL) inscrits en LFI et dans le PLF pour 2018

Source : LFI pour 2017 et PLF pour 2018

(1) 95 % des crédits ont été intégrés en DGF en 2004. Depuis le PLF pour 2015, suite au changement de nomenclature sur la mission RCT, les dotations pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont passées de la ligne DGD à la ligne dotations outre-mer.

En AE ; M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DGD (1)	1 517	1 529	1 527	1 608	1 597	1 625
DETR	565	570	570	611	767	763
DSIL						791
DGE des départements	206	212	211	210	207	151
DPV (ex-DDU)	48	48	71	99	96	89
Dotations Outre-mer	109	152	153	100	150	139
Subventions pour travaux d'intérêt local	136	124	92	94	79	74
Calamités publiques	16	17	29	41	63	23
Autres dotations	21	24	29	10	22	72
Fonctionnement de la DGCL	2	2	2	3	3	2
Fonds emprunts toxiques			25			
TOTAL Mission RCT	2 621	2 677	2 710	2 776	2 984	3 727

En CP ; M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DGD (1)	1 518	1 529	1 528	1 617	1 596	1 626
DETR	571	561	575	558	572	591
DSIL						42
DGE des départements	205	212	212	207	209	151
DPV (ex-DDU)	24	34	43	54	56	62
Dotations Outre-mer	109	152	153	145	150	139
Subventions pour travaux d'intérêt local	126	134	139	113	100	86
Calamités publiques	22	14	12	26	39	29
Autres dotations	25	24	32	14	23	84
Fonctionnement de la DGCL	3	2	2	3	2	2
Fonds emprunts toxiques			25			
TOTAL Mission RCT	2 604	2 661	2 721	2 738	2 748	2 814

Tableau 13 : Évolution des crédits consommés de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », en AE et en CP

Source : données d'exécution de la DGFIP

(1) 95 % des crédits ont été intégrés en DGF en 2004

C. La fraction de TVA affectée aux régions

Conformément à l'article 149 de la LFI pour 2017, une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est affectée, à compter de 2018, aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane (article 149). Cette nouvelle recette doit être versée en substitution de la DGF perçue par les collectivités du bloc régional ainsi que de la dotation générale de décentralisation (DGD) perçue par la collectivité territoriale de Corse (hors dotation de continuité territoriale).

Le PLF pour 2018 propose d'entériner cette évolution majeure, qui traduit un véritable changement d'approche dans les concours financiers de l'État aux collectivités du bloc régional avec la substitution d'une dotation allouée par l'État par le reversement d'une fraction de fiscalité nationale.

Par ailleurs, cette nouvelle recette intègre le dynamisme des recettes nationales de TVA. Ainsi, l'évolution spontanée à la hausse de la fraction de TVA allouée aux régions par rapport aux parts de DGF et de DGD auxquelles elle se substitue peut être évaluée à environ +100 M€ en 2018.

Toutefois, dans le contexte budgétaire contraint qui est celui de la France et compte tenu de cette dynamique significative, le PLF pour 2018 retire de la base de TVA transférée aux régions les 450 M€ supplémentaires qui correspondaient à l'intégration du montant du fonds exceptionnel de soutien à destination des régions créé en 2017.

Pour 2018, la fraction de TVA allouée aux régions devrait ainsi s'élever à 4123 M€ (+2,4 %), qui correspondent à :

- 3 935 M€ au titre de la DGF notifiée aux collectivités du bloc régional en 2017 ;
- 90 M€ au titre de la DGD notifiée à la collectivité territoriale de Corse en 2017 ;
- 97 M€ au titre de l'évolution dynamique de la TVA.

La fraction de TVA des régions devrait ainsi représenter environ 8,5 % du total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Partie 4**Dégrèvements d'impôts locaux et compensations
d'exonérations**

Informations liminaires

Distinction entre compensations d'exonérations et dégrèvements

Les dégrèvements et les admissions en non-valeur sont des prises en charge par l'État de tout ou partie de la contribution due par les contribuables aux collectivités locales. Cette opération se déroule entre l'État et les contribuables au moment de l'établissement des avis d'imposition ou du recouvrement. Elle n'implique aucunement les collectivités : l'État prend intégralement à sa charge via le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » le coût des dégrèvements et le montant des impayés et verse le produit correspondant aux collectivités.

Le dégrèvement, qui peut avoir pour origine une décision législative liée à la situation d'un contribuable ou d'un immeuble ou constituer une mesure de correction technique de l'impôt intervient après calcul de l'impôt, aboutissant à réduire en tout ou partie le montant dû par le contribuable inscrit au rôle. Les sommes équivalant aux dégrèvements et admissions en non-valeur sont donc incluses dans les produits de taxes votés par les collectivités dans le cadre de leur budget. Comme l'État verse aux collectivités l'intégralité du produit émis en application des taux des impôts locaux qu'elles ont votés, il finance donc de fait l'écart entre le produit émis et le produit perçu, qui peut résulter des dégrèvements mais aussi des admissions en non-valeur (contribuables non solvables, contribuables disparus, etc.).

Les compensations d'exonérations sont des allocations annuelles versées par l'État aux collectivités locales pour compenser les pertes de recettes fiscales résultant des exonérations et allègements de bases décidés par voie législative.

Les exonérations peuvent être décidées soit par l'État, soit par les collectivités locales (communes, EPCI, départements et régions). À la différence des dégrèvements, elles exonèrent leur bénéficiaire de l'impôt concerné en n'inscrivant pas au rôle le montant équivalent à l'allègement consenti.

Lorsque les exonérations ou abattements sont soumis à délibération des collectivités, ils ne sont pas compensés par l'État mais sont à la charge des collectivités concernées. À l'inverse, lorsque les exonérations s'imposent aux collectivités, l'État les compense en fonction de règles de calcul propres à chaque compensation et définies par la loi.

Ainsi, le mécanisme de compensation dépend de décisions nationales : chaque collectivité ne dispose plus d'un pouvoir direct sur l'évolution de cette recette dans son budget. Cette recette a donc perdu toute nature fiscale pour la collectivité (en particulier, les variations de taux décidées par les collectivités ne sont plus prises en charge par l'État), mais son montant reste lié au montant des ressources fiscales que percevait la collectivité avant l'exonération.

À la différence des dégrèvements, les compensations d'exonérations sont retracées de façon comptable en prélèvements sur recettes.

Enfin, le point XI de l'article 33 de la loi de finances pour 2017 prévoit la remise, chaque année, au Parlement et au Comité des finances locales d'un rapport sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération d'impôts directs locaux. Ainsi, le rapport transmis en octobre 2017 présente pour chaque niveau de collectivités locales, l'ensemble des allocations compensatrices versées à leur profit au titre de l'année 2016. Il recense, pour chaque taxe et pour chaque dispositif d'exonération, le montant exonéré au titre de 2016 et le montant de l'allocation compensatrice correspondante avant et après minoration.

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

1. Dans le PLF pour 2018, l'État dépense 17,6 Md€ au titre des dégrèvements et compensations d'exonérations, ce qui représente 14 % des recettes globales de fiscalité locale en 2016 (soit 128,8 Md€³¹)

1.1 Les dégrèvements et compensations d'exonérations représentent 16,8 % des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Dans le PLF pour 2018, les crédits prévus au titre des dégrèvements et compensations d'exonérations représentent 17,61 Md€ sur les 104,6 Md€ de transferts financiers (périmètre courant).

Ils se décomposent de la façon suivante :

- 15,03 Md€³² au titre des **dégrèvements législatifs** ;
- 2,01 Md€, au titre des **compensations d'exonérations** ;
- 0,57 Md€ au titre des **dotations de compensation d'anciennes allocations compensatrices**³³.

Au total, dégrèvements, compensations d'exonérations et dotations de compensation d'allocations compensatrices représentent près de 17 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités locales dans le PLF pour 2018. Les montants inscrits en loi de finances sont des estimations des dépenses qui seront effectuées en gestion.

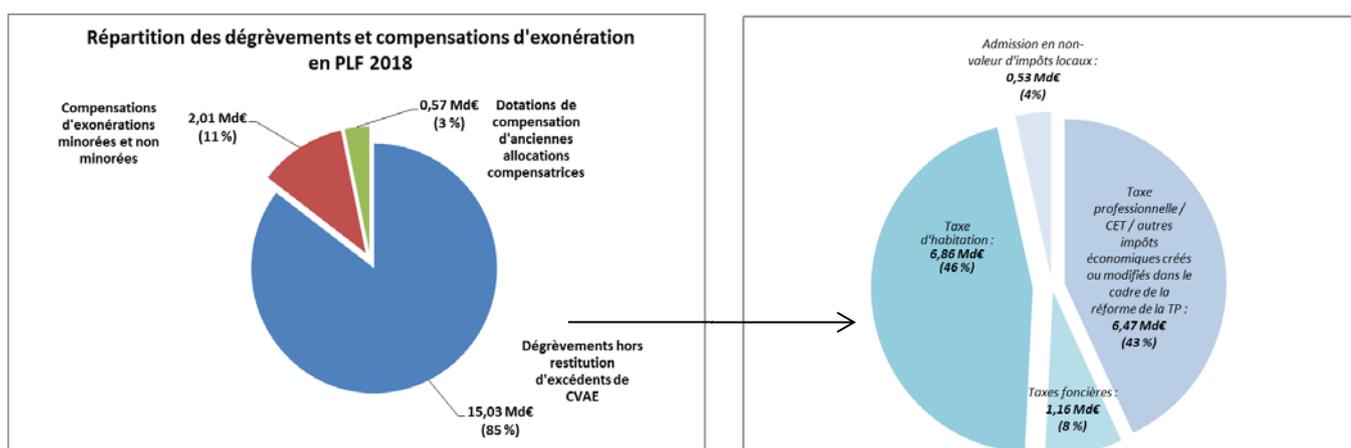


Figure 34: Répartition dans le PLF pour 2018 des dégrèvements et compensations d'exonérations par type d'impôt

Source : données du PLF pour 2018, calculs direction du budget

Les dégrèvements d'impôts directs locaux se sont élevés en 2016 à 11,99 Md€ hors restitution d'excédents de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en hausse par rapport à 2015 (+9,9 %). En prévision d'exécution 2017, le montant des dégrèvements d'impôts directs locaux a été évalué à 11,6 Md€, toujours hors restitution d'excédents de CVAE, soit une baisse de 3,2 % par rapport au montant exécuté en 2016.

0201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Prév 2017	PLF 2018	
Taxe professionnelle et contribution économique territoriale (CET)	6 743	6 829	6 868	6 480	6 307	6 725	6 998	7 165	46%
dont remboursements de CVAE	624	759	1 190	807	763	711	750	695	
Taxes foncières	858	838	844	985	990	1 475	1 128	1 161	7%
Taxe d'habitation	3 425	3 364	3 488	3 556	3 797	3 978	3 703	6 864	44%
Admission en non valeur d'impôts locaux	454	435	445	481	582	531	531	531	3%
Total programme 0201	11 480	11 466	11 645	11 502	11 676	12 709	12 360	15 721	100%
Total - Hors restitutions d'excédents de CVAE	10 856	10 707	10 455	10 695	10 914	11 998	11 610	15 026	
		-1,4%	-2,4%	2,3%	2,0%	9,9%	-3,2%	25,2%	

Tableau 14 : Répartition des dégrèvements en exécution de 2011 à 2016, prévision 2017 et dans le PLF pour 2018

Source : DGFIP

³¹ Recettes de fiscalité directe et indirecte de l'ensemble des collectivités et leurs groupements à fiscalité propre. Source : *Les finances des collectivités locales en 2017, État des lieux, Observatoire des finances et de la gestion publique locales (septembre 2017)*.

³² Hors restitutions d'excédents de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prises en compte dans les prévisions du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts directs locaux (R&D) ».

³³ Dotation unifiée des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCS-TP), et dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale des départements et des régions (Dot ?).

Pour 2018, le projet de loi de finances prévoit une forte hausse (+25,2 %) des dégrèvements (hors restitution d'excédents de CVAE) par rapport à la prévision d'exécution pour 2017 pour atteindre un montant de 15,026 Md€, contre 11,610 Md€ en prévisionnel 2017.

Cette forte hausse des dégrèvements en 2018, après une baisse (-3,2 %) en 2017 est due à une inflation importante des dégrèvements au titre de la taxe d'habitation : 6,87 Md€ en 2018 contre 3,7 Md€ en prévisionnel 2017. Cette différence de 3 Md€ résulte principalement de l'instauration à compter de 2018 d'une exonération progressive de taxe d'habitation pour les 80 % des ménages les plus modestes (cf. encadré ci-dessous).

Exonération progressive sur 3 ans de taxe d'habitation pour 80 % des ménages les plus modestes

Le PLF pour 2018 introduit 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 la charge de ces foyers, après application éventuelle du plafonnement existant, sera abattue de 30 % puis de 65 %.

Ce nouveau dégrèvement concernera 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.

De façon à préserver l'autonomie financière des collectivités, 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. Un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences sera discuté dans le cadre de la Conférence nationale des territoires.

Ainsi, à compter de 2018, la perte de recettes pour les collectivités locales sera prise en charge par l'État via le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ». Pour l'année 2018, le coût de ce dégrèvement est évalué à 3 Md€.

Les compensations d'exonérations évoluent peu en 2018 par rapport à 2017. Au contraire des dégrèvements qui évoluent en fonction de l'augmentation des bases exonérées et des mesures nouvelles d'allègement de fiscalité locale, les compensations d'exonérations de fiscalité locale ne varient, en principe, que marginalement en fonction des taux de fiscalité locale car la plupart des compensations sont calculées sur la base de taux figés.

1.2 En 2016, la part de la fiscalité locale prise en charge par l'État varie d'un peu moins de 17 % pour les communes et les départements à près de 26 % pour les régions

Les analyses qui suivent se fondent sur l'analyse des **données d'exécution 2016** permettant de rapporter les compensations d'exonérations et les dégrèvements au total des produits émis des impôts directs locaux (TH, TF, CFE, CVAE) ainsi que de les ventiler par catégorie de collectivités.

La part de fiscalité directe locale prise en charge par l'État a fortement diminué entre 2009 et 2011 pour les communes, leurs groupements et les départements, avec la réforme de la taxe professionnelle et les évolutions de la fiscalité directe locale qui l'ont accompagnée. Cette part s'est stabilisée en 2016 pour le bloc communal et a progressé pour les départements et les régions. Elle s'élève désormais à : 14,1 % pour les départements (+0,9 point), 14,6 % pour les communes, 21 % pour les EPCI (-0,1 point), et 25,7 % pour les régions (+1,2 point). Le montant total des dégrèvements et compensations d'exonérations assumés par l'État représente au total près de 17 % des produits émis sur les quatre taxes directes revenant aux collectivités (89,8 Md€³⁴).

La part de la fiscalité directe locale prise en charge par l'État augmente en 2016 du fait de la hausse de 9,9 % des dégrèvements et du dynamisme du panier de ressources fiscales des collectivités.

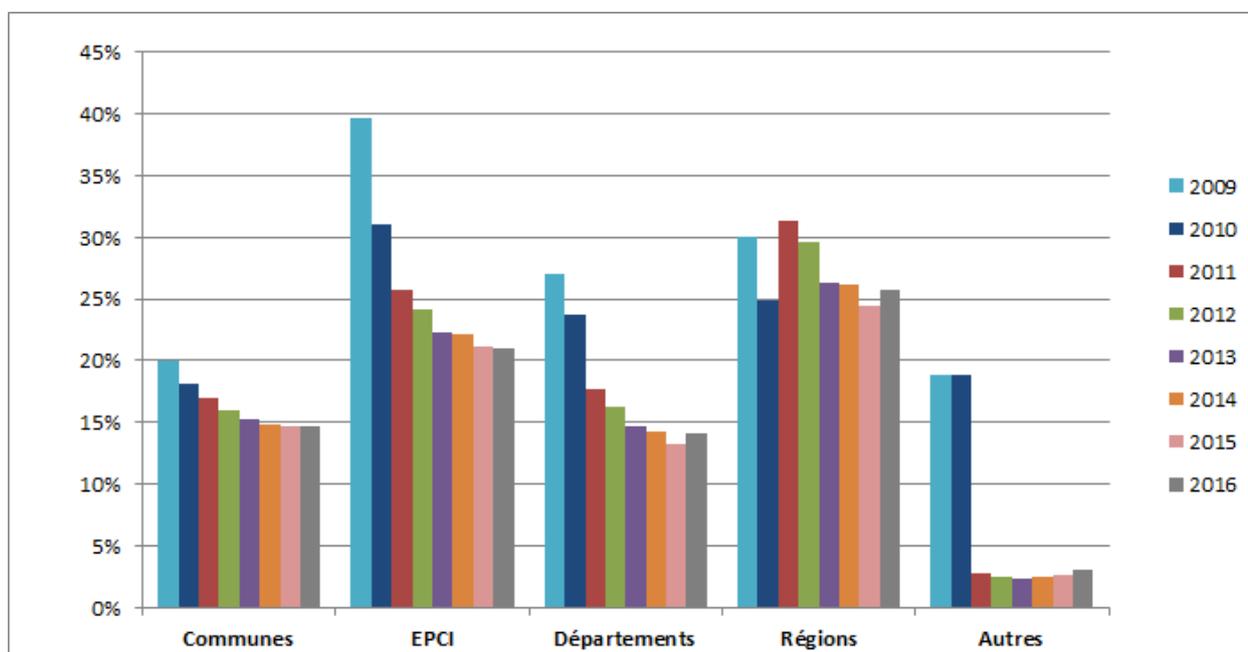


Figure 35 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par catégorie de collectivités de 2009 à 2016

Sources : données d'exécution (DGFIP), calculs direction du budget

Catégories de collectivités	Communes	EPCI	Départements	Régions	Autres
Part prise en charge (%)	14,6%	21,0%	14,1%	25,7%	3,0%

Tableau 15 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par catégorie de collectivités en 2016

Source : données d'exécution (DGFIP), calculs direction du budget

³⁴ Produits émis par les collectivités sur les 4 principaux impôts directs locaux : TH, TF (TFPB et TFPNB), CFE et CVAE. Source : États 1913 et 1389 de la DGFIP.

Ce tableau présente l'évolution des montants des dégrèvements et compensations d'exonérations par catégorie de collectivités :

en M€		Dégrèvements et compensations d'exonérations en M€						
Toutes taxes	2009	2010*	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Communes et Syndicats	5 786	5 527	5 243	5 094	4 983	4 870	5 043	5 006
Intercommunalité	5 728	4 893	3 759	3 745	3 699	3 810	3 925	4 294
Départements	6 002	5 418	3 241	3 131	2 995	2 917	2 736	3 073
Régions	1 543	1 337	1 355	1 316	1 245	1 212	1 179	1 252
Autres	1 725	1 477	206	213	212	223	226	268
Total	20 785	18 652	13 805	13 499	13 133	13 030	13 109	13 893
dont dégrèvements								
Toutes taxes	2009	2010*	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Communes et Syndicats	4 013	3 793	3 505	3 410	3 396	3 382	3 533	3 727
Intercommunalité	5 384	4 558	3 212	3 223	3 201	3 329	3 438	3 891
Départements	5 069	4 493	2 316	2 281	2 216	2 218	2 137	2 462
Régions	1 343	1 140	1 165	1 144	1 085	1 064	1 047	1 121
Autres	1 635	1 424	206	213	212	223	226	268
Total	17 445	15 408	10 404	10 271	10 110	10 216	10 380	11 469
dont compensations des exonérations et dotations de compensation d'exonérations								
Toutes taxes	2009	2010*	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Communes et Syndicats	1 773	1 734	1 739	1 684	1 587	1 488	1 510	1 279
Intercommunalité	344	335	547	522	497	481	488	403
Départements	933	925	926	849	779	698	599	611
Régions	200	197	190	173	160	147	132	132
Autres	92	53	0	0	0	0	0	0
Total	3 341	3 244	3 400	3 228	3 023	2 814	2 729	2 424

Tableau 16: Compensations des exonérations et dotations de compensation d'exonérations et détail (M€, de 2009 à 2016)³⁵

Source : DGFIP données d'exécution Compensations toutes taxes par type de collectivités, la catégorie «Autres» correspond aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) (1), DGFIP (montants globaux d'ordonnements exécutés pour les années 2003 à 2015) (2), calculs direction du budget (3)

(*) Données de l'année 2010 mises en évidence afin de souligner l'impact de la réforme de la taxe professionnelle.

La réforme de la fiscalité directe locale s'est traduite par une forte diminution des dégrèvements entre 2010 et 2011 en raison de la disparition des dégrèvements de taxe professionnelle. Depuis 2013, les dégrèvements des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements augmentent de manière dynamique du fait de la montée en puissance des nouveaux impôts économiques locaux issus de la réforme de la taxe professionnelle (CVAE, IFR).

En revanche, les compensations d'exonérations et les dotations de compensation d'exonérations diminuent d'année en année, principalement du fait de la minoration des allocations compensatrices soumises à minoration.

In fine, la réforme de la fiscalité directe locale s'est traduite par une diminution de la prise en charge par l'État de la fiscalité directe locale, le ratio de prise en charge globale par l'État de la fiscalité directe locale étant passé de 26 % en 2009 à près de 17 % en 2016. En effet, cinq mouvements ont affecté le panier de ressources des collectivités dont seuls les trois premiers sont ici retracés en matière de fiscalité directe locale :

- les transferts de fiscalité directe locale existante entre catégories de collectivités : part régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des départements, part départementale de taxe d'habitation au profit du bloc communal (communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre), et équivalent des parts départementale et régionale non exonérées de taxe foncière sur les propriétés non bâties au profit du bloc communal³⁶ ;
- l'affectation des nouveaux impôts économiques locaux créés dès 2010 et perçus exceptionnellement en 2010 par l'État en contrepartie du versement de la compensation relais : contribution économique territoriale (CET – comprenant un impôt sur rôle, la cotisation foncière des entreprises représentant l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle, et un impôt auto-liquidé, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises établie sur les fondements de la cotisation minimale de taxe professionnelle), et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER – comprenant neuf composantes dont l'une affectée à la Société du Grand Paris) ;

³⁵ La répartition a été réalisée au prorata des produits hors taxes annexes ou prévisions de produits, sauf en matière de ventilation des dégrèvements d'impôts économiques locaux en 2010 et 2011 pour lesquels la quote-part afférente à la taxe professionnelle et à la cotisation foncière des entreprises a été ventilée en fonction des produits de taxe professionnelle émis en 2009. Il s'agit des dégrèvements hors admissions en non-valeur et des restitutions d'excédents de CVAE.

³⁶ Les parts départementale et régionale de TFPNB sont supprimées à compter de 2011. Toutefois, pour toutes les catégories de terrains non-exonérés des parts départementale et régionale de TFPNB, une taxe additionnelle à la TFPNB des communes est créée à compter de 2011 permettant d'assurer une neutralité de la réforme sur les contribuables.

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

- le surcroît de fiscalité directe locale résultant de l'abaissement des taux de frais d'assiette et de recouvrement et de frais de dégrèvements et de non-valeurs prélevés au profit de l'État sur les impôts directs locaux hors taxes annexes ;
- les transferts de fiscalité nationale (fraction de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière, taxe spéciale sur les conventions d'assurance, et taxe sur les surfaces commerciales³⁷) ;
- les reversements issus des mécanismes de garantie de ressources de nature budgétaire (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) et de nature fiscale (fonds national de garantie individuelle de ressources) créés dans le cadre de la réforme par la loi de finances pour 2010.

en %	Part globale des dégrèvements et exonérations prise en charge par l'Etat / produit global							
	2009	2010*	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toutes taxes	20,0%	18,1%	17,0%	16,0%	15,2%	14,8%	14,6%	14,6%
Communes et Syndicats	20,0%	18,1%	17,0%	16,0%	15,2%	14,8%	14,6%	14,6%
Intercommunalité	39,6%	31,1%	25,7%	24,2%	22,3%	22,1%	21,1%	21,0%
Départements	27,0%	23,7%	17,7%	16,3%	14,7%	14,2%	13,2%	14,1%
Régions	30,0%	24,9%	31,4%	29,7%	26,3%	26,2%	24,5%	25,7%
Autres	18,8%	18,8%	2,7%	2,4%	2,4%	2,5%	2,6%	3,0%
Total	26,0%	22,7%	18,2%	16,9%	15,8%	15,5%	15,0%	15,4%

Tableau 17 : Part globale prise en charge par l'État/ produit total de 2009 à 2016

Source : calculs direction du budget³⁸

(*) Données de l'année 2010 mises en évidence afin de souligner l'impact de la réforme de la taxe professionnelle.

1.3 La part de la fiscalité locale prise en charge par l'État évolue également en fonction du type d'impôt local

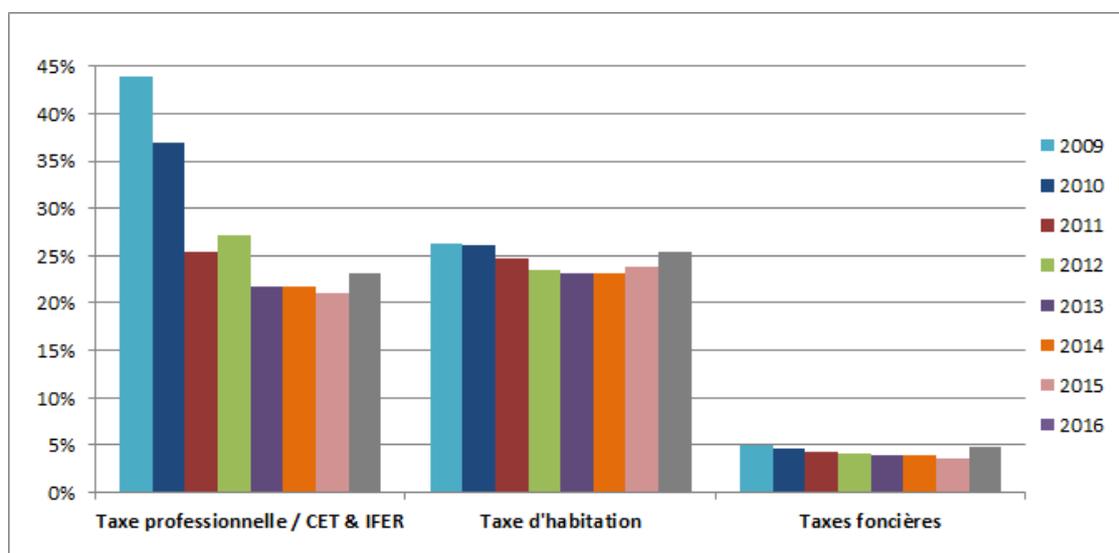


Figure 36 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par type d'impôt de 2009 à 2016

Source : données d'exécution (DGFIP), calculs direction du budget

Avant la réforme de la taxe professionnelle, la prise en charge par l'État de la taxe professionnelle par l'intermédiaire de compensations d'exonérations ou de dégrèvements avait fortement augmenté, passant de 35 % en 2004 à 44 % en 2009. On a constaté depuis la réforme de la taxe professionnelle un rééquilibrage entre les dispositifs d'allègement de fiscalité des impôts « ménages » et ceux afférents aux impôts économiques, avec désormais une légère prépondérance pour les premiers. Depuis 2012, la taxe d'habitation est l'impôt local que l'État prend le plus à sa charge. En effet, l'extinction de la taxe professionnelle a fait passer son taux de prise en charge par l'État de 44 % en 2009 à 23 % en 2016, alors que celui de la taxe d'habitation est de 25 % en 2016, soit un écart d'un point par rapport à 2015 (23 %).

³⁷ Cette dernière est globalement neutre pour le bloc communal qui bénéficie de l'affectation de la taxe à compter du 1er janvier 2011 et voit sa dotation globale de fonctionnement débasée à compter de 2011 d'un montant équivalent aux produits 2010 de cette taxe.

³⁸ Les rapports ont été calculés à partir des produits hors taxes annexes, sauf pour l'année 2010 pour laquelle les données des émissions d'impôts directs locaux ont été complétées (*) par le montant de compensation relais versé en 2010 (cf. ci-après).

2. L'État compense selon différentes modalités les exonérations de fiscalité locale qui s'imposent aux collectivités

Les exonérations de fiscalité locale peuvent être décidées soit par l'État, soit par les collectivités elles-mêmes. Aucune exigence constitutionnelle n'impose, par principe, une compensation des exonérations de fiscalité locale prévues par la loi et ceci, qu'elles soient décidées par la loi ou par les collectivités territoriales elles-mêmes.

Pour autant, la pratique a permis de dégager une doctrine budgétaire en matière de compensation des exonérations de fiscalité locale : lorsque les exonérations ou abattements résultent d'une délibération des collectivités, ils ne sont pas compensés par l'État mais sont à la charge des collectivités concernées. À l'inverse, lorsque les exonérations s'imposent aux collectivités, l'État peut faire le choix de les compenser.

Lorsqu'il est décidé de compenser une exonération, le mécanisme de compensation est défini par la loi selon des modalités propres à chaque dispositif.

2.1 La plupart des exonérations sont compensées selon des taux historiques figés

Dans la majorité des cas, le calcul de la compensation prend en compte l'évolution des bases fiscales d'une collectivité, en excluant toutefois la dynamique de taux, dont l'évolution demeure à la main de la collectivité. Une exonération poursuit en général des buts liés à une politique nationale (logement, solidarité...) ; si l'État s'engage sur une compensation vis-à-vis des collectivités pour leur préserver un montant de ressources proche de celui perçu avant l'exonération, il ne peut en revanche pas assumer la politique de taux des collectivités.

La plupart des compensations d'exonérations sont ainsi calculées en prenant en compte l'évolution des bases de fiscalité multipliées par un taux historique constaté au moment de la mise en place de l'exonération. Le tableau au 2) de l'annexe du présent chapitre indique précisément les modalités de compensation spécifique à chacune des exonérations.

2.2 Par exception, certaines exonérations prennent en compte la progression des taux de fiscalité locale

Il existe certaines exceptions où la compensation tient compte des hausses de taux votées par la collectivité. C'est notamment le cas pour certaines mesures temporaires ou ciblées pour lesquelles le législateur a prévu une compensation : l'abattement de 30 % de la TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville³⁹, l'abattement de 30 % de TFPB sur les bases des logements faisant l'objet de travaux antisismiques dans les DOM⁴⁰, exonérations de TFPB pour les constructions neuves en accession à la propriété ou à usage locatif selon certaines conditions⁴¹, exonération de la part communale des terrains plantés en bois⁴².

2.3. Les dotations de compensation d'exonérations liées à la réforme de la fiscalité directe locale en 2010 résultent pour leur part d'allocations compensatrices antérieures désormais figées

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle ont été figées certaines compensations historiques d'exonérations de taxe professionnelle : la **dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)** regroupe ainsi la fraction qui revenait aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre des anciens PSR de compensation de la taxe professionnelle hors réduction pour création d'établissement (355,9 M€ en LFI 2011) et de compensation de la diminution de la fraction des recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux (171,5 M€ en LFI 2011).

Par ailleurs, la **dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (dite « dot² »)** est une conséquence directe de la réforme de la fiscalité directe locale qui a accompagné la réforme de la TP. Ont alors été supprimées les allocations compensatrices versées aux départements et aux régions au titre des différents dispositifs d'allègement de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle ainsi que, pour les seules régions, les allocations compensatrices spécifiques qui leur était versées en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

³⁹ Applicable aux impositions établies au titre des années 2016 à 2020 : article 1388 bis du CGI dans sa rédaction issue de l'article 62 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 pour 2015 fixant l'exonération, et article 42 de la loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 fixant les modalités de compensation.

⁴⁰ Abattement de cinq ans au titre des travaux réalisés jusqu'au 31 décembre 2016, article 1388 ter du CGI et article 44 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

⁴¹ Articles 128 de la loi de finances pour 1992, 92 de la loi de cohésion sociale 2005-32 du 18 janvier 2005, 23 de la loi d'engagement national pour le logement 2006-872 du 13 juillet 2006, 77 de la loi de finances pour 2010 ; Articles 1384, 1384-0 A, 1384 A, C et D et 1385 du CGI ; articles L2335-3, L3334-17, L4332-11, L5214-23-2, L5215-35, et L5216-8-1 du CGCT.

⁴² Article 6 de la loi d'orientation des forêts 2001-602 du 9 juillet 2001 et article 1395 du CGI.

3. Certaines allocations compensatrices ou dotations de compensation sont soumises à une minoration définie en loi de finances : ce périmètre correspond aux « variables d'ajustement »

3.1 Certaines allocations compensatrices dites « variables d'ajustement » sont soumises à une minoration définie en loi de finances pour gager en tout ou partie la hausse des dotations du périmètre des concours financiers

Afin de rendre les évolutions des concours financiers aux collectivités territoriales compatibles avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques, ceux-ci ont fait l'objet de mesures de maîtrise dès la LFI 2008 qui a prévu la mise en place d'un nouveau « contrat de stabilité » qui réduisait à l'inflation la progression de l'ensemble des concours de l'État. Il prévoyait ainsi que l'évolution des dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation était compensée par la baisse corrélative de certaines dotations, dites « variables d'ajustement », dont le montant était ajusté en conséquence.

Dans le prolongement de cette logique, conformément aux conclusions du premier rapport du conseil d'orientation des finances publiques, la LFI 2009 a étendu le nombre de ces variables de manière à répartir plus équitablement la charge entre elles.

Depuis, dès l'élaboration du projet de loi de finances, les évolutions tendanciennes des prélèvements sur recettes au profit des collectivités ou des dotations budgétaires correspondant à la trajectoire constituent un montant à gager au sein des concours financiers, donc au sein des variables d'ajustement. C'est un article de la loi de finances qui définit chaque année le montant cible des variables d'ajustement, de telle sorte que le taux de minoration est égal à ce montant cible rapporté au montant des variables inscrit dans la loi de finances de l'année précédente.

Les variables d'ajustement à verser l'année suivante (l'année d'exécution de la loi de finances) doivent en conséquence être minorées d'un montant correspondant aux gages permettant de respecter la norme de dépense des concours financiers.

Jusqu'à 2016, les variables d'ajustement étaient constituées d'une partie des compensations d'exonérations de fiscalité locale, de la part de la dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale (« dot² ») qui correspondait à d'anciennes compensations d'exonérations antérieures à la réforme de la taxe professionnelle déjà ajustables, et de la totalité de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP).

En 2017, l'assiette des variables a été élargie aux dotations figées issues de la réforme de la taxe professionnelle pour neutraliser en 2017 la dynamique importante d'un certain nombre de dotations et prélèvements sur recettes en progression au sein des concours financiers (*cf. supra*).

Le périmètre des variables d'ajustement en 2017

Compensations minorées

Compensations minorées depuis 2008 :

- en matière de TP puis cotisation foncière des entreprises (CFE) : réduction pour création d'entreprises.

Compensations minorées à compter de 2009 :

- en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) : les compensations des exonérations liées aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois ;

- en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) : les compensations liées aux exonérations des personnes de condition modeste, aux exonérations des logements pris à bail à réhabilitation, à l'abattement de 30 % sur les bases des logements à usage locatif situés dans un quartier prioritaire politique de la ville (QPV). À noter qu'à compter de 2016, la compensation de l'abattement de 30 % sur les bases de TFPB des logements sociaux dans les QPV n'est plus minorée mais figée à son taux de compensation de 2014 ;

- en matière de CFE et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), par continuité de l'existant en matière de taxe professionnelle jusqu'en 2009 et prolongé en 2010 : les compensations des exonérations liées aux activités exercées en zones spécifiques (zones de revitalisation rurale, zones de redynamisation urbaine, zones franches urbaines).

Dotations de compensations d'allocations compensatrices (réforme TP) minorées depuis 2011 :

Depuis la loi de finances pour 2011, le périmètre des variables d'ajustement a également été élargi aux fractions de dotations de compensations d'allocations compensatrices (DUCSTP et Dot²) relatives à des allocations compensatrices versées aux collectivités jusqu'en 2010 et faisant partie du périmètre des variables en 2010. Si l'intégralité de la DUCSTP est soumise à minoration depuis 2011, seule une partie de la dot² seulement est minorée depuis cette même date.

Compensations minorées à compter de 2015 :

- en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : les compensations des exonérations liées aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Compensations minorées à compter de 2017 :

Depuis la loi de finances pour 2017, le périmètre des variables d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités a été élargi à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des régions et des départements, aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et à la totalité de la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (« dot. Carrée »).

Compensations non minorées :

- compensations de TH des personnes de condition modeste ;

- compensations de TFPNB des parts communales et intercommunales des terres agricoles ;

- compensations de TFPB, de TFPNB, de CFE et de CVAE liées aux activités exercées dans les zones franches globales d'activités dans les DOM ;

- compensations des dispositifs d'allègement de CVAE en Corse (abattement de la part communale & intercommunale et investissements des PME) ;

- compensation des pertes de recettes pour les collectivités locales consécutives à la suppression de l'impôt sur les spectacles afférents aux réunions sportives, à compter du 1^{er} janvier 2015 ;

- compensation de l'abattement à la base voté par les conseils départementaux dans les zones de revitalisation rurale, de la réduction des seuils des fractions de valeurs taxables des fonds de commerce et de l'exonération des cessions de fonds de commerce, de clientèles des professions libérales et d'offices en matière de droit d'enregistrement ;

- dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes et EPCI.

À noter que l'ensemble des allocations compensatrices est retracé au sein d'un seul prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, les deux dotations de compensation d'allocations compensatrices (DUCSTP et Dot²) faisant chacune d'entre elles l'objet d'une ligne de PSR distincte. C'est également le cas de la DCRTP et de la dotation aux FDPTP.

3.2 L'élargissement du périmètre des variables d'ajustement à la DCRTP du bloc communal en dans le PLF pour 2018 permet de neutraliser les hausses de crédits gagées pour chaque niveau de collectivités

3.2.1 Le gage s'élève à 323 M€ dans le PLF pour 2018

Les variables d'ajustement élargies permettront de neutraliser au sein de l'enveloppe des concours financiers :

- les évolutions tendanciennes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour un montant de 263 M€ ;
- une partie de la progression des dotations de péréquation verticale à hauteur de 95 M€ (90 M€ pour les communes et 5 M€ pour les départements) sur 190 M€. L'autre moitié étant financée par écrêtement en interne des composantes forfaitaires de la DGF, son impact est neutre sur le montant de celle-ci.
- l'évolution spontanée des allocations compensatrices par rapport à la précédente loi de finances, à hauteur de -35 M€. Cette évolution est principalement due à la variation entre la LFI 2017 et le PLF pour 2018 du montant de la compensation aux collectivités de l'exonération de la taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste prorogée et élargie par l'article 75 de la loi de finances pour 2016.

3.2.2 Le périmètre des variables d'ajustement minorées est élargi à la DCRTP du bloc communal

À compter de 2018, le périmètre des variables d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités est élargi à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (1 175 M€ en LFI 2017).

Cette dotation, mise en œuvre depuis 2011 et figée depuis plusieurs années, représente seulement 1,1 % des recettes de fonctionnement des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en 2016 alors même que la fiscalité économique est dynamique (+3 % de hausse en moyenne par an depuis 2011). Cette dotation s'éloignant progressivement des dynamiques territoriales, son exclusion du champ des variables soumises à minoration ne se justifie plus.

Par ailleurs, l'élargissement du périmètre des variables d'ajustement à la DCRTP du bloc communal est cohérent avec la nouvelle approche proposée cette année par le Gouvernement, selon laquelle les variables d'ajustement relatives à chaque catégorie de collectivités doivent permettre de neutraliser les hausses de crédits gagées bénéficiant à cette catégorie. Or les mesures à gager concernent le bloc communal à hauteur de 303 M€, les départements à hauteur de 5 M€ et les régions à hauteur de 50 M€.

Le périmètre des variables d'ajustement dans le PLF pour 2018

PLF 2018 (en M€)			
Allocations compensatrices	Sous-total allocations compensatrices minorées (figées au taux de 2017)		55
	Sous-total allocations compensatrices non minorées		1 963
Total allocations compensatrices			2 019
Dotations de compensation	DUCSTP	minorée	42
	DTCE (Dot ²)	minorée	530
	Dotation aux FDPTP	minorée	324
	DCRTP bloc communal	minorée à compter de 2018	976
	DCRTP départements	minorée	1 303
	DCRTP régions	minorée	579
	DCRTP totale		
Total dotations de compensation			3 753
Total variables minorées			3 753
Total variables non minorées			2 019
Total général			5 772

Tableau 18: Périmètre et montant des variables d'ajustement dans le PLF pour 2018, après minoration

Source : direction du budget

3.2.3 Le taux de compensation des allocations compensatrices soumises à minoration au sein des variables d'ajustement est maintenu au niveau de 2017

À compter de 2018, les compensations d'exonérations de fiscalité locale soumises à minoration (56,8 M€ en LFI 2017) verront leur taux de compensation figé au niveau de l'année 2017. Ces compensations ne se verront donc plus appliquer le taux de minoration voté en LFI 2018 et suivantes. Néanmoins, les taux de minoration votés de 2009 à 2017 restent applicables aux allocations compensatrices.

Par conséquent, les variables d'ajustement soumises à minoration (et concernées par l'application du taux annuel issu des LFI 2018 et suivantes) seront constituées de la dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE dite « dot² »), de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) et des dotations figées issues de la réforme de la taxe professionnelle (FDPTP et la totalité de la DCRTTP).

Au sein du PSR de compensation d'exonérations de fiscalité locale (items 1 à 22 dans le tableau ci-après), qui agrège l'ensemble des compensations d'exonération, seules 8 compensations (en couleur dans le tableau) sur 22 étaient précédemment minorées. Il est à noter que l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (item n°2 dans le tableau) a été figé par la LFI pour 2016 à son taux de compensation de 2014.

On peut constater qu'en termes de montant, les allocations compensatrices les plus importantes, en premier lieu desquelles la compensation de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste (1,7 Md€), sont intégralement compensées (2 Md€).

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

MONTANTS DES COMPENSATION D'EXONERATIONS ET DES DOTATIONS DE COMPENSATION DE FISCALITE LOCALE

(en M€)			Exécution				Prévision	PLF	
			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxes foncières sur les propriétés bâties	1	Personnes de conditions modestes (ECF)	205	174	133	87	63	26	27
	2	Abattement 30 % dans les quartiers prioritaires politique de la ville - Baux à réhabilitation (minoré depuis 2016)	103	89	71	47	105	66	70
	3	Abattement travaux aménagements DOM							
	4	Exonérations Zones Franches Urbaines (ZFU)	5	4	3	2	1,2	0,2	0,2
	5	Exonérations dans les zones franches globales d'activité (DOM)	7	8	9	8	8	8	8
	6	Exonérations : logements à caractère social	30	37	40	34	37	14	14
	7	Exonérations : Quartiers prioritaires politique de la ville (commerces)					6	3	3
	Total TFPB			347	312	255	178	220	117
<i>dont variables d'ajustement figées au taux de 2017</i>			<i>340</i>	<i>304</i>	<i>246</i>	<i>170</i>	<i>212</i>	<i>43</i>	<i>44</i>
Taxes foncières sur les propriétés non bâties	8	Terre agricole, part communale et EPCI (hors Corse)	174	174	165	153	137	122	122
	9	Terre agricole en Corse	2	2	2	2	2	2	2
	10	Terrains plantés en bois	6	5	4	3	3	1	1
	11	Natura 2000 (minorée jusqu'en 2016 inclus, figée à compter du PLF 2017)	1	1	1	1	1	1	1
	12	Exonération Parcs nationaux DOM	0	0	0	0	0	0	0
	13	Exonérations dans les zones franches globales d'activité (DOM)	8	8	8	8	7	7	7
	Total TFPNB			191	190	181	167	149	133
<i>dont variables d'ajustement figées au taux de 2017</i>			<i>7</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Taxe d'habitation	14	Personnes de conditions modestes (ECF)	1 281	1 255	1 273	1 451	1 170	1 647	1 675
	Total TH			1 281	1 255	1 273	1 451	1 170	1 647
Cotisation foncière des entreprises	15	Exonérations dites de zone (CVAE et CFE) (ZRR - ZFU)	33	25	16	13	7	2	2
	16	Exonérations (CVAE et CFE) dans les zones franches globales d'activité (DOM)	29	34	37	39	38	34	35
	17	Allègement Corse (CFE abat. 25% part communale/intercommunale jusqu'en 2014 ; jusqu'en 2010 : + Suppr. parts Dotale et régionale ; allègement CVAE)	6	7	6	6	7	7	7
	18	- Exonérations (CVAE et CFE) : Quartiers prioritaires politique de la ville (commerces)					9	6	6
	19	- Réduction pour Création d'Établissements (RCE)	18	16	11	7	5	2	2
	20	- Exonération de CET (CFE et CVAE) en faveur des diffuseurs de presse spécialistes						8	8
Total TP - CFE - CVAE			86	81	70	66	66	50	52
<i>dont variables d'ajustement figées au taux de 2017</i>			<i>51</i>	<i>40</i>	<i>27</i>	<i>20</i>	<i>12</i>	<i>10</i>	<i>10</i>
Autres compensations	21	- Impôts sur les spectacles				20	20	20	20
	22	- PSR Droits d'enregistrements					10	9	9
TOTAL des allocations compensatrices			1 906	1 839	1 778	1 882	1 636	1 984	2 018
<i>figées au taux de 2017 non minorées</i>			<i>399</i>	<i>351</i>	<i>278</i>	<i>194</i>	<i>131</i>	<i>54</i>	<i>55</i>
			<i>1 507</i>	<i>1 488</i>	<i>1 500</i>	<i>1 687</i>	<i>1 505</i>	<i>1 930</i>	<i>1 963</i>
Dotations de compensation d'exonérations	23	Dotation unifiée des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCS-TP)	443	371	292	193	163	50	42
	24	Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de FDL des départements et des régions (dot carrée) - partie minorée depuis 2011	396	331	261	172	146	125	123
	25	Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de FDL des départements et des régions (dot carrée) - partie minorée à compter 2017	483	483	483	483	483	412	406
FDPTP								389	324
DCRTP	27	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) - Bloc communal						1 175	976
	28	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) - Départements						1 307	1 303
	29	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) - Régions						618	579
Total ensemble des dotations figées (dotations de compensation, DCRTP et FDPTP)			1 322	1 185	1 035	848	792	4 076	3 753
<i>minorées</i>			<i>839</i>	<i>702</i>	<i>553</i>	<i>365</i>	<i>309</i>	<i>2 901</i>	<i>3 753</i>
<i>non minorées</i>			<i>483</i>	<i>483</i>	<i>483</i>	<i>483</i>	<i>483</i>	<i>1 175</i>	<i>0</i>
TOTAL des allocations compensatrices et de l'ensemble des dotations minorées			1 238	1 053	831	559	441	2 955	3 753
<i>dont allocations compensatrices</i>			<i>399</i>	<i>351</i>	<i>278</i>	<i>194</i>	<i>131</i>	<i>54</i>	<i>0</i>
<i>dont dotations de compensation</i>			<i>839</i>	<i>702</i>	<i>553</i>	<i>365</i>	<i>309</i>	<i>2 901</i>	<i>3 753</i>
TOTAL des allocations compensatrices et de l'ensemble des dotations non minorées			1 990	1 970	1 983	2 150	1 872	3 105	2 018
<i>dont allocations compensatrices</i>			<i>1 507</i>	<i>1 488</i>	<i>1 500</i>	<i>1 687</i>	<i>1 505</i>	<i>1 930</i>	<i>2 018</i>
<i>dont dotations de compensation</i>			<i>483</i>	<i>483</i>	<i>483</i>	<i>483</i>	<i>483</i>	<i>1 175</i>	<i>0</i>
TOTAL GENERAL			3 228	3 023	2 814	2 729	2 313	6 060	5 772
<i>Variables d'ajustement minorées</i>			<i>1 238</i>	<i>1 053</i>	<i>831</i>	<i>559</i>	<i>441</i>	<i>2 955</i>	<i>3 753</i>
<i>dont allocations compensatrices</i>			<i>399</i>	<i>351</i>	<i>278</i>	<i>194</i>	<i>131</i>	<i>54</i>	<i>0</i>
<i>dont dotations de compensation</i>			<i>839</i>	<i>702</i>	<i>553</i>	<i>365</i>	<i>309</i>	<i>2 901</i>	<i>3 753</i>

Source : données d'exécution (DGFIP) pour 2005-2016 ; données prévisionnelles pour 2017 et PLF 2018.

Compensations minorées à compter de 2008	Compensations minorées à compter de 2015
Compensations minorées à compter de 2009	Variables minorées à compter de 2017
Dotations de compensation de transfert d'allocations minorées à compter de 2011	Variable minorée à compter de 2018

Tableau 19 : Compensations d'exonérations et dotations de compensation de fiscalité locale

Source : direction du budget

ANNEXES

1) Principes fondamentaux des dégrèvements et compensations d'exonérations de fiscalité directe locale

	Règles	Contribuables	Collectivités	État
Dégrèvement	Les dégrèvements n'affectent pas le produit de l'impôt versé aux collectivités. Les hausses de taux sont répercutées sur le montant des dégrèvements	Diminution partielle ou totale de la cotisation	Sans incidence. Perception de l'intégralité des produits attendus. Ces produits attendus sont déterminés lors du vote des taux par les collectivités après communication des bases taxables par les services de la DGFIP	Prise en charge du paiement de l'impôt dû par les contribuables afin de garantir aux collectivités les produits attendus
Exonération de droit	Les compensations sont généralement calculées en référence aux produits perçus par les collectivités lors de la mise en place du dispositif d'allègement auquel sont liées ces compensations	Réduction sur la base d'imposition se traduisant par une baisse de la cotisation	Limitation des produits	Versements des compensations suivant les modalités définies par la loi (majoritairement sans prise en compte de l'évolution des taux)
Exonération sur délibération			Les collectivités peuvent décider, sur délibération, d'appliquer certaines exonérations. Dans ce cas, elles assument la charge de la réduction accordée aux contribuables	Sans incidence

Tableau 20: Principes fondamentaux des dégrèvements et compensations d'exonérations

Source : direction du budget

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

2) Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations :

Compensations versées au titre de l'exonération		Modes d'évolution	Références légales	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires	
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1	Exonération des personnes de conditions modestes (ECF) - les titulaires de l'allocation solidarité ou supplémentaire d'invalidité ; - les bénéficiaires de l'AAH selon revenus ; - les rotéveables âgés de plus de 75 ans selon revenus	Annuelle	Article 21 de la loi de finances pour 1992 Art. 77 de la loi de finances pour 2010 Articles 1390 et 1391 du CGI	Bases de taxe foncière des contribuables exonérés de l'année précédant celle du versement de la compensation (N-1) X Taux de TFPB de 1991	Communes, EPCI et départements
	2	Abattement de 30% sur les bases des logements à usage locatif situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPPV)	Application de 2016 à 2020	Article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001, Art. 77 de la loi de finances pour 2010, Art. 1388 bis du CGI	Valeur de l'abattement de 30% appliquée aux bases de l'année X Taux TFPB de l'année précédente	Communes, EPCI et départements
		Exonération des logements pris à bail à réhabilitation, à compter du 1er janvier 2006 dans les conditions fixées par les articles L. 252-1 à L. 252-4 du code de la construction et de l'habitat	Application, quotité et durée de l'exonération à la discrétion des communes et groupements de communes à fiscalité propre	Article 108 de la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Articles 1384 B et 1586 B	Compensation intégrale des pertes de recettes	
	3	Abattement de 30% sur les bases de certains logements faisant l'objet de travaux dans les DOM (travaux antisismiques)	Abattement de 5 ans au titre des travaux réalisés jusqu'au 31/12/2016	Article 44 de la loi programme pour l'outre-mer Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1388 ter du CGI	Valeur de l'abattement de 30% appliquée aux bases de l'année X Taux TFPB de l'année précédente	Communes, EPCI et départements
	4	Exonérations des immeubles professionnels situés dans les zones franches urbaines ZFU 1ère génération ZFU 2ème génération ZFU 3ème génération	Durée 5 ans. Fin du dispositif d'exonération : 2014	Lois 96-987 du 14/11/1996, 2003-710 du 1er août 2003 et 2006-396 du 31/03/2006 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Articles 1383 B à C bis du CGI	Bases exonérées de l'année d'imposition X Taux 1996 (1ère génération) Taux 2003 (2ème génération) Taux 2005 (3ème génération)	Communes, EPCI et départements
	5	Abattement dégressif des bases des immeubles situés dans les zones franches globales d'activités des DOM	Application à compter de 2010 jusqu'en 2018	Article 6 de la loi de développement économique des départements d'outre-mer 2009-594 du 27 mai 2009 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1388 quinquies du CGI	Bases exonérées de l'année d'imposition X Taux 2009	Communes, EPCI et départements
	6	Exonération de 10 ans des constructions neuves en accession à la propriété	Annuelle	Article 128 de la loi de finances pour 1992 Article 92 de la loi de cohésion sociale 2005-32 du 18 janvier 2005 Article 23 de la loi d'engagement national pour le logement 2006-872 du 13 juillet 2006 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Articles 1384, 1384-0 A, 1384 A, C et D et 1385 du CGI Articles L2335-3, L3334-17, L4332-11, L5214-23-2, L5215-35, et L5216-8-1 du CGCT	<p>Compensation brute. Pour les extensions d'exonérations et les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une décision d'octroi de prêt entre le 1er décembre 2005 et le 31 décembre 2014 : Bases exonérées en N-1 X Taux N-1.</p> <p>Compensation nette. Pour les autres cas de figure : compensation brute - 10% du produit de la collectivité</p>	Communes et EPCI Sauf Extensions d'exonérations : de la 16ème ou 20ème à la 25ème ou 30ème année : Communes, EPCI et Départements
Exonération de 15 ans pour des constructions neuves en accession à la propriété situées dans certains immeubles, les constructions neuves ou logements acquis à usage locatif affectés à l'habitation principale financés au moyen de prêts aidés par l'Etat, les logements neufs affectés à l'habitation principale en contrat de location-accession, les logements détenus par l'Établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais sous convention, et les locaux acquis, aménagés ou construits en vue de l'hébergement temporaire ou d'urgence. Extension d'exonération de 15 à 25 ans selon conditions de date d'octroi de prêt (entre 2004 et 2014) sauf pour les logements en accession à la propriété ou en location-accession.						
7	Exonération de 20 ans pour les constructions neuves à usage locatif affectées à l'habitation principale si la chantier a été ouvert après le 1er janvier 2002 (conditions liées aux qualités environnementales). Extension d'exonération de 20 à 30 ans selon conditions de date d'octroi de prêt (entre 2004 et 2014).	Durée : 5 ans, fin du dispositif au 31/12/2020	II-A de l'article 49 de la loi n°2014-1655 de finances rectificative pour 2014	Base exonérée de l'année d'imposition * taux 2014	Communes, EPCI et départements	

Tableau 21 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations

Source : DGCL, DGFIP

Compensations versées au titre de l'exonération		Modes d'évolution	Références légales	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires	
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	8	Exonération de 20% de la part communale des terres agricoles	Annuelle	Article 13 de la loi de finances pour 2006 Article 1394 B bis du CGI	Montant défini en 2006 (bases exonérées en 2006 par le taux 2205) évoluant chaque année selon le taux de croissance de la DGF	Communes et EPCI
	9	Exonération de la part communale des terres agricoles de Corse	Annuelle	Article 3 de la loi portant statut fiscal Corse Article 1394 B du CGI	Bases exonérées en N X Taux 1994	Communes et EPCI
	10	Exonération de la part communale des terrains plantés en bois	Annuelle	Article 6 de la loi d'orientation des forêts 2001-602 du 9 juillet 2001 Article 1395 du CGI	Bases exonérées en N-1 X Taux N-1	Communes et EPCI
	11	Exonération de la part communale des terrains situés dans un site "Natura 2000"	Annuelle	Article 146 de la loi de développement des territoires ruraux 2005-157 du 23 février 2005 Article 1395 E du CGI	Bases exonérées en N X Taux 2003	Communes et EPCI
	12	Exonération de la part communale des terres agricoles situées dans un parc national des départements d'outre-mer	Annuelle (selon engagement de gestion)	Article 24 de la loi sur les parcs nationaux, naturels et naturels marins 2006-436 du 14 avril 2006	Bases exonérées en N X Taux 2006	Communes et EPCI
	13	Abattement dégressif des bases des immeubles situés dans les zones franches globales d'activités des DOM	Application à compter de 2010 jusqu'en 2018	Article 7 de la loi de développement économique des départements d'outre-mer 2009-594 du 27 mai 2009 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1395 H du CGI	Bases exonérées en N X Taux 2009	Communes et EPCI

Tableau 22 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations

Source : DGCL, DGFIP

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

Compensations versées au titre de l'exonération		Modes d'évolution	Références légales	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires	
Taxe d'habitation	14	Exonération des personnes de conditions modestes (ECF) - les titulaires de l'allocation solidarité ou supplémentaire d'invalidité ; - les bénéficiaires de l'AAH selon revenus ; - les irrimés ou invalidés selon revenus ; - les personnes âgées de plus de 60 ans selon revenus ; - les veufs ou veuves selon revenus.	Annuelle	Article 21 de la loi de finances pour 1992 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1414 du CGI	Bases exonérées en N-1 X Taux 1991	Communes et EPCI
	Taxe professionnelle - Contribution économique territoriale	15	Exonération dans les ZRR. Elle concerne : - les créations ; - les extensions ; - les changements d'exploitant	De plein droit pour une durée de 5 ans	Articles 52 de la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995, 95 de la loi de finances pour 1998, et 2, 3, 7 de la loi de développement des territoires ruraux du 23 février 2005 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1465 A du CGI	Bases exonérées en N X Taux 1994 pour les créations et extensions Taux 1997 pour les autres
15		Exonération dans les ZFU. Il existe des ZFU de 1ère, 2ème et 3ème génération. L'exonération concerne les créations et les extensions dans les zones définies par décret	De plein droit pour 5 ans pour opérations réalisées jusqu'au 31 décembre 2014.	Articles 4 de la loi du pacte de relance de la ville du 14 novembre 1996, 27 de la loi de rénovation urbaine du 1er août 2003, et 29 de la loi d'égalité des chances du 31 mars 2006 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1466 A I quater, I quinquies et I sexies du CGI	Bases exonérées en N X Taux 1996 pour 1ère et 2ème générations Taux 2005 pour 3ème génération	Communes et EPCI
16		Abattement dégressif des bases des immeubles situés dans les zones franches globales d'activités des DOM	Application à compter de 2010 jusqu'en 2018	Article 5 de la loi de développement économique des départements d'outre-mer 2009-594 du 27 mai 2009 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1466 F du CGI	Bases exonérées en N X Taux 2009	Communes et EPCI
17		Abattement part communale en Corse (pour mémoire : suppression des parts départementales et régionales)	Annuelle	Article 2 de la loi du statut fiscal de la Corse 94-1131 du 27 décembre 1994 Art 77 et 78 de la loi de finances pour 2010 Article 1472 A ter du CGI	bases exonérées N X Taux 1994	Communes et EPCI (pour mémoire : départements et CTC)
18		Exonération de CFE des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements	Exonération de CFE des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements	II-B de l'article 49 de la loi n°2014-1655 de finances rectificative pour 2014 Durée: 5 ans, fin du dispositif au 31/12/2020	Base exonérée de l'année d'imposition * taux 2014	Communes, EPCI et départements
18		Exonération de CVAE des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements	Exonération de CVAE des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements	III de l'article 1586 noriés du CGI, article 2 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 Durée: 5 ans, fin du dispositif au 31/12/2020	Produit de la valeur ajoutée imposable N-1 x taux mentionné au 2 du II de l'article 1586 ter du CGI.	Communes, EPCI, départements et régions
19	Réduction pour création d'entreprises (RCE)	Annuelle	Article 6 de la loi de finances pour 1987 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article d'évolution des compensations d'exonérations du PLF 2011 Article 1478 du CGI	bases exonérées N X Taux 1996 X 0,960 (pour mémoire : jusqu'en 2010 à partir de ce calcul d'un montant brut, compensation nette incluant une réfaction en fonction des recettes fiscales N-1)	Communes et EPCI	
20	Exonération de plein droit de CFE et de CVAE en faveur des diffuseurs de presse spécialistes	Annuelle	Article x de la loi de finances pour 2017 Article d'évolution des compensations d'exonérations du PLF 2017 Articles 1458 bis et 1586 ter du CGI	Au titre de la CVAE : produit de la valeur ajoutée imposable N X taux mentionné au 2 du II de l'article 1586 ter du CGI. Au titre de la CFE : bases exonérées N X taux N	Communes EPCI (et départements et régions pour la seule CVAE)	

Tableau 23 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations

Source : DGCL, DGFIP

Dotations de compensations d'anciennes compensations d'exonération		Modes d'évolution	Références légales	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires	
Autres	21	Compensation versée en contrepartie de la suppression des première et troisième catégories de l'imposition des spectacles, jeux et divertissements prévues à l'article 1560 du code général des impôts dans sa version en vigueur le 1er janvier 2014 portant respectivement sur les réunions sportives et sur les courses d'automobile et les spectacles de tir aux pigeons	Situation figée en 2013	Article 21 de la loi n°2014-1654 de finances pour 2015	Somme algébrique des montants reçus en 2013 par les communes	Communes
	22	Compensations d'exonérations relatives aux droits d'enregistrement	Annuelle	Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire - Article 50 Loi n°93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993 - Article 4	80 p. 100 de la perte de recettes pour les communes et les départements	Communes et départements
	23	Dotations unifiées des compensations spécifiques à la TP (DUCSTP)	Situation figée en 2010	Art 51 de la loi de finances pour 2011	Somme algébrique des montants reçus en 2010 au titre de la DCTP hors RCE et de la Réduction de la fraction recettes dans les bases TP des titulaires de BNC	Communes et EPCI
	24	Dotations de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DCTE-FDL) des départements et des régions / Fraction du périmètre des variables d'ajustement	Situation figée en 2010	Article 77 de la loi de finances pour 2010	Somme algébrique des montants reçus en 2010 au titre des allocations compensatrices liées aux dispositifs d'allègements : Pour les départements : de TFPB, de TH et de TP Pour les régions : de TFPB, de TFPNB, de TH et de TP	Départements, régions et CTC
	25	Dotations de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DCTE-FDL) des régions / Fraction du périmètre des variables d'ajustement à compter de 2017	Situation figée en 2010	Article 77 de la loi de finances pour 2011		
	26	Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	FDPTP alimentés par une dotation de l'Etat dont le montant est voté en loi de finances.	Article 78 de la loi de finances pour 2010 Article 1648 A du CGI.	Les ressources de chaque fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle sont réparties, l'année de versement de la dotation de l'Etat, entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les agglomérations nouvelles défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal, par le conseil départemental à partir de critères objectifs qu'il définit à cet effet.	Communes et EPCI <i>in fine</i>
	27	Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) du bloc communal	Situation figée en 2010	Article 78 de la loi de finances pour 2010	Somme algébrique des écarts entre le panier réel de ressources fiscales 2010 d'une part et le panier de ressources théoriques en valeur 2010, si les dispositions applicables au 1er janvier 2011 avaient été appliquées en 2010.	Communes et EPCI
	28	Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements	Situation figée en 2010	Article 78 de la loi de finances pour 2010	Somme algébrique des écarts entre le panier réel de ressources fiscales 2010 d'une part et le panier de ressources théoriques en valeur 2010, si les dispositions applicables au 1er janvier 2011 avaient été appliquées en 2010.	Départements
	29	Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des régions	Situation figée en 2010	Article 78 de la loi de finances pour 2010	Somme algébrique des écarts entre le panier réel de ressources fiscales 2010 d'une part et le panier de ressources théoriques en valeur 2010, si les dispositions applicables au 1er janvier 2011 avaient été appliquées en 2010.	Régions

Tableau 24 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations

Source : direction du budget

3) Description des dégrèvements

DEGREVEMENTS				
Allègements fiscaux		Bénéficiaires	Dispositifs	
Taxe professionnelle / Contribution économique territoriale	Plafonnement en fonction de la Valeur Ajoutée (PVA)	Art 1647 B sexies du Code Général des Impôts	Personnes physiques et morales	Le Plafonnement en fonction de la Valeur Ajoutée de la Contribution Economique Territoriale se substitue au PVA de la Taxe Professionnelle à/c de 2010. L'esprit du dispositif reste identique (seuil de plafonnement à 3% de la valeur ajoutée) et vise à adapter le montant de la contribution aux capacités contributives des contribuables.
	Crédit d'impôts CET dans les zones de restructuration Défense	Art 1647 C sexies du Code Général des Impôts	Entreprises implantées dans les zones de restructuration de la Défense	750 € par salarié employé depuis au moins un an au 1er janvier de l'année d'imposition
	Restitution d'excédent de versement de CVAE et TA-CVAE	Art 1679 septies du Code Général des Impôts	Personnes physiques et morales	La liquidation définitive de la CVAE et de la TA-CVAE par le redevable fait apparaître que les versements d'acomptes sont supérieurs à la cotisation due, l'excédent est restitué.
	Dégrèvements en faveur des entreprises défavorisées par la réforme de la TP	Art 1647 C quinquies B du Code Général des Impôts	Entreprises	Dégrèvement dégressif sur 4 ans accordé aux entreprises constatant au titre de 2010 une hausse du montant global d'impositions au titre des nouvelles taxes et contributions après réforme par rapport à leurs cotisations de TP.
	Dégrèvement "barémique" de CVAE	Art 1586 quater du Code Général des Impôts	Personnes physiques et morales	Dégrèvement dégressif législatif de CVAE en fonction d'un barème de chiffres d'affaires aboutissant à une imposition nette des entreprises comprise entre 0% et 1,5% de la valeur ajoutée.
	Autres dégrèvements hors admission en non-valeur	Art du Code Générale des Impôts	Personnes physiques et morales	Les dégrèvements et exonérations omis sur le rôle général, les erreurs de gestion, les demandes gracieuses, les dégrèvements sur réclamation, les cotisations inférieures au seuil de mise en recouvrement.

Tableau 25: Description des dégrèvements (TF/TH)

Source : direction du budget

DEGREVEMENTS				
Allègements fiscaux		Bénéficiaires	Dispositifs	
Taxes foncières	Dégrèvement partiel de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les pertes de récoltes	Art 1398 du Code Général des Impôts	Propriétaires fonciers	Dégrèvement accordé sur réclamation, en cas de pertes de récoltes ou de pertes de bétails.
	Dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les jeunes agriculteurs	Art 1647-00 bis du Code Général des Impôts	Agriculteurs	Les terres agricoles exploitées par les jeunes agriculteurs, propriétaires ou non des parcelles qu'ils exploitent, peuvent faire l'objet d'un dégrèvement à hauteur de 50% des parts communales, syndicales et intercommunales.
	Dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les personnes de condition modeste	Art 1391 B du Code Général des Impôts	Personnes âgées	Dégrèvements d'office de 100 € de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les personnes âgées de plus de 65 ans remplissant les conditions de cohabitation et de ressources prévues par la loi.
	Plafonnement par dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties en fonction des revenus	Art 1391 B ter du Code Général des Impôts	Personnes physiques	Dégrèvement sur réclamation de la fraction de cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties afférente à l'habitation principale supérieure à 50% des revenus.
	Autres dégrèvements hors admission en non-valeur	Art du Code Générale des Impôts	Personnes physiques	Les dégrèvements et exonérations omis sur le rôle général, les erreurs de gestion, les demandes gracieuses, les dégrèvements sur réclamation, les cotisations inférieures au seuil de mise en recouvrement.
DEGREVEMENTS				
Allègements fiscaux		Bénéficiaires	Dispositifs	
Taxe d'habitation	Plafonnement de la taxe d'habitation en fonction des revenus	Art 1414 A du Code Général des Impôts	Occupants des logements	Les contribuables, autres que ceux exonérés ou dégrévés totalement, peuvent bénéficier d'un plafonnement de leur cotisation pour la fraction excédant une quote-part de leur revenu fiscal de référence (3,44% sous déduction d'un abattement défini territorialement).
	Dégrèvement de taxe d'habitation des gestionnaires de foyer	Art 1414 II du Code Général des Impôts	Organismes contribuant au logement de personnes défavorisées	Dégrèvement d'office des gestionnaires de foyers de jeunes travailleurs, de foyers de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidence sociales.
	Autres dégrèvements hors admission en non-valeur	Art du Code Générale des Impôts	Occupants des logements	Les dégrèvements et exonérations omis sur le rôle général, les erreurs de gestion, les demandes gracieuses, les dégrèvements sur réclamation, les cotisations inférieures au seuil de mise en recouvrement.
	Dégrèvement de la taxe d'habitation sur la résidence principale	Art. 1414 C du Code Général des Impôts	Occupants des logements	Dégrèvement qui, s'ajoutant aux exonérations existantes, permettra à environ 80 % des foyers les plus modestes d'être dispensés, progressivement sur 3 ans (2018 à 2020), du paiement de la TH au titre de leur résidence principale.

Tableau 26 : Description des dégrèvements (TF/TH)

Partie 5

Subventions des ministères

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006, les subventions des différents départements ministériels aux collectivités territoriales sont récapitulées par mission et programme et retracées, dans les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP), sous les crédits de la catégorie 63 (transferts aux collectivités territoriales).

Le périmètre des subventions diverses des ministères aux collectivités territoriales, telles qu'elles sont détaillées ci-après, diffère légèrement de celui des crédits de catégorie 63.

Les crédits ouverts au profit des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) de la mission « Enseignement scolaire » relèvent comptablement de la catégorie 63 mais ne sont pas présentés ici. En effet, ces crédits ne peuvent être considérés comme faisant partie des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités locales, ces établissements n'étant pas assimilables à des collectivités territoriales mais à des établissements publics locaux. Cette distinction s'applique également aux EPLEFPA (formation professionnelle agricole) dont les crédits sont portés par le programme 143 « Enseignement technique agricole ».

À l'inverse, la contribution de l'État à l'Office national des forêts (ONF) au titre de la mise en œuvre du régime forestier des collectivités territoriales est réintégrée au sein du programme 149 « Forêt », ainsi que la contribution de l'État en faveur du financement d'actions menées par les collectivités territoriales via le Centre national pour le développement du sport (CNDS) dont le montant est, par convention, intégré au sein du programme 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Enfin, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ainsi que les dégrèvements d'impôts locaux (programme 201 de la mission « Remboursements et dégrèvements »), ne sont pas retracés dans cette section. Bien qu'il s'agisse de crédits de la catégorie 63, ils font l'objet de fiches de présentation spécifiques dans ce document. De même, les crédits du programme 787 du compte d'affectation spéciale « Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage » qui figurent dans le tableau des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ne sont pas retracés dans cette partie. Enfin, le produit des amendes de police de la circulation et du stationnement n'est également pas recensé dans cette partie, mais apparaît en partie 2 de ce document, dans la synthèse des transferts à destination des collectivités territoriales.

1. L'évolution des subventions des ministères en faveur des collectivités territoriales est difficilement prévisible

Les montants de crédits ouverts en projet de loi de finances sont prévisionnels et sont susceptibles de varier en exécution en raison des possibilités ouvertes par la LOLF en matière de fongibilité entre crédits de catégories différentes au sein d'un même programme⁴³.

Au-delà de l'écart entre budgétisation et exécution, l'évolution du montant des crédits correspondant à la catégorie 63 est difficilement prévisible car elle résulte de décisions relevant d'autant de logiques différentes qu'il existe de subventions. L'évolution de ces crédits dépend également de changements de nomenclature, certains crédits comptabilisés une année comme subventions aux collectivités pouvant être reclassés dans une autre catégorie de dépenses. **Ainsi, la comparaison de ces crédits d'une année sur l'autre doit être effectuée avec beaucoup de prudence.** C'est notamment pour cela que cette catégorie de crédits reste en dehors du champ des concours de l'État aux collectivités territoriales, bien qu'elle soit incluse dans les transferts financiers de l'État aux collectivités.

Comme le montre le graphique ci-après, les crédits annuellement consommés entre 2012 et 2016 ont oscillé entre 1,5 Md€ et 3,5 Md€ par an.

⁴³ En plus de la fongibilité au sein des dépenses hors personnel, le principe de la « fongibilité asymétrique » permet d'utiliser les crédits de personnel pour des dépenses d'une autre nature (fonctionnement, intervention, investissement) sans qu'il soit possible d'effectuer l'opération inverse.

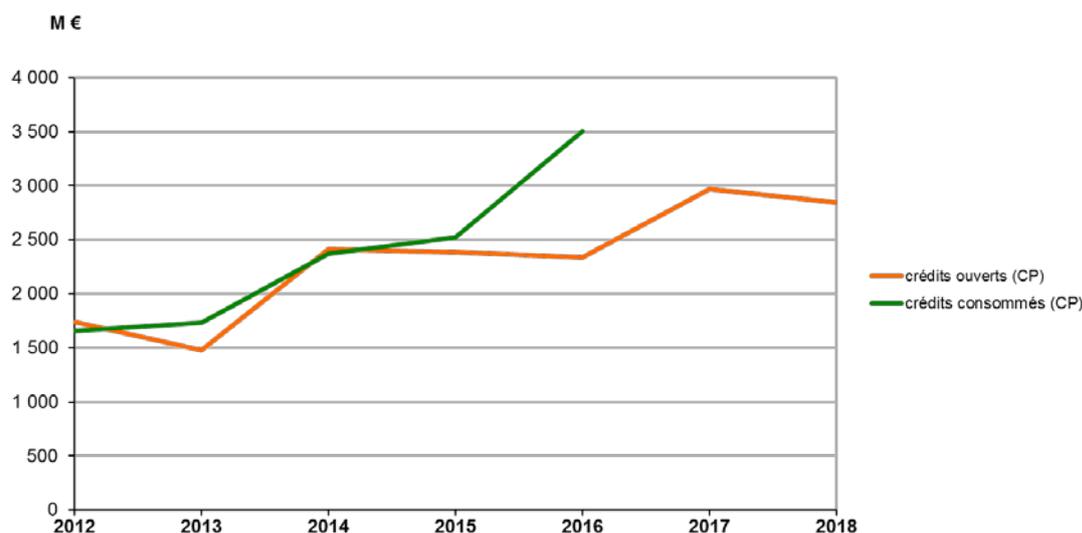


Figure 37 : Évolution des subventions diverses des ministères en faveur des collectivités territoriales sur la période 2012-2018 (crédits ouverts et crédits consommés)

Source : direction du budget

Les écarts constatés entre les montants inscrits en PLF et ceux réellement exécutés par programme s'expliquent à la fois par la difficulté déjà mentionnée de prévoir la répartition des dépenses par catégorie en PLF et par le nouveau recensement adopté depuis 2006 : les responsables de programme ne connaissent pas nécessairement, lors de la budgétisation initiale, la répartition par nature des dépenses dont ils ont la charge et font parfois des prévisions relativement éloignées des montants consommés.

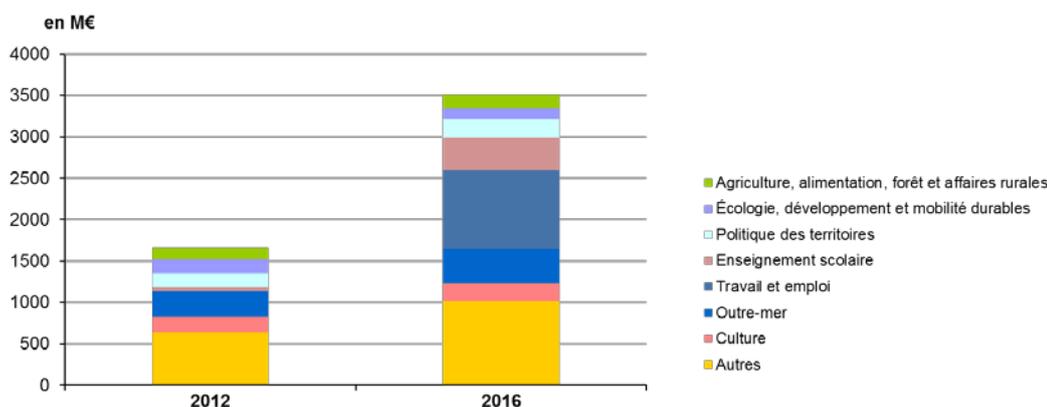


Figure 38 : Évolution de la répartition entre missions des subventions des ministères aux collectivités territoriales (CP consommés)

Source : direction du budget

Comme le montre le graphique ci-dessus, l'évolution annuelle du montant total des crédits de la catégorie 63 s'explique essentiellement par la variabilité de certaines missions au cours des exercices budgétaires, à la fois du fait d'une variation des crédits et de changements de périmètre de mission. Ainsi, la variabilité des crédits de la mission « Travail et emploi », qui est la plus importante sur la période 2012-2016, s'explique par la contribution au financement des contrats aidés dans le secteur non marchand.

Les crédits inscrits dans le PLF pour 2018 au titre de la catégorie 63 s'élèvent à :

- **2,9 Md€ en AE**, soit une diminution de 10 % par rapport au montant du PLF pour 2017 ;
- **2,8 Md€ d'euros en CP**, soit une diminution de 2 % par rapport au montant du PLF pour 2017.

Cette diminution s'explique principalement par le resserrement des contrats aidés vers les personnes les plus éloignées du marché du travail et la réévaluation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires à la suite de l'assouplissement des rythmes scolaires.

2. Sept missions concentrent l'essentiel des subventions

Sept missions concentrent 67 % des CP consommés au titre des subventions ministérielles versées aux collectivités territoriales en 2016.

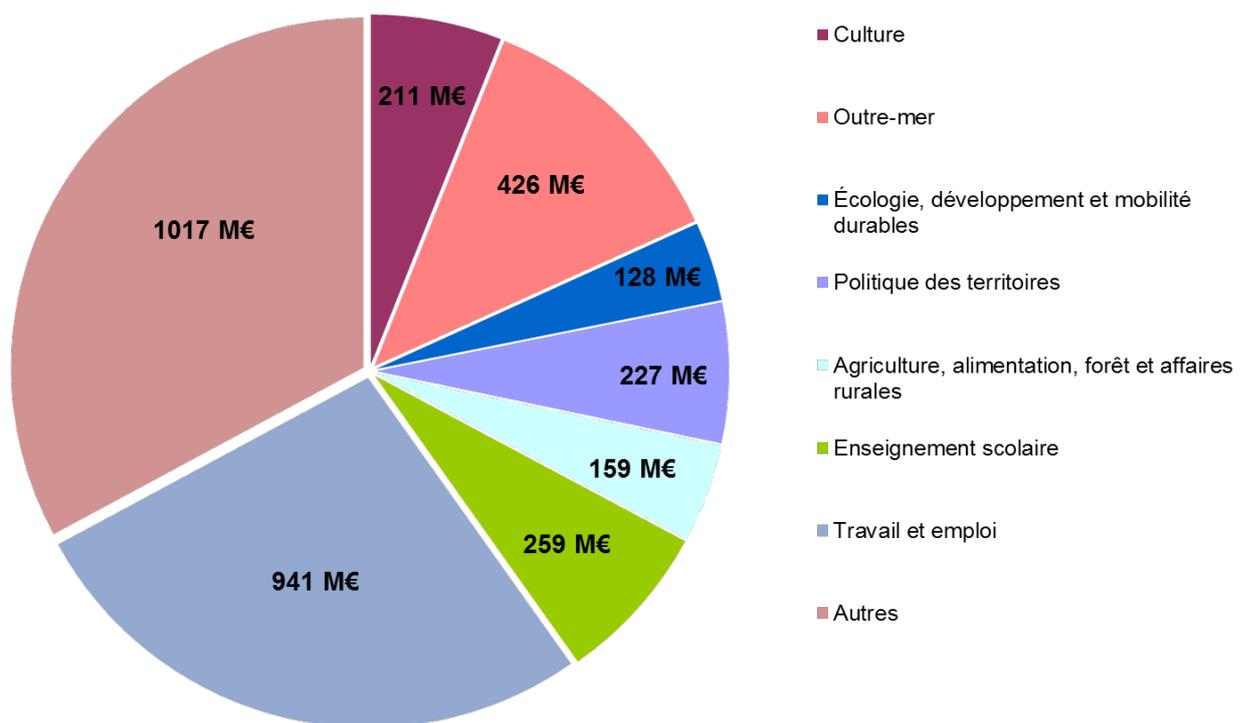
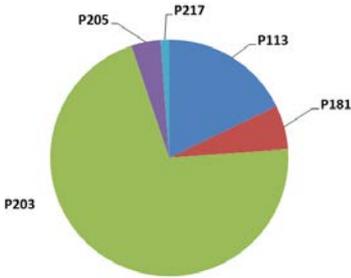


Figure 39 : Répartition des principales missions contribuant au versement de subventions aux collectivités territoriales en 2016 (en CP et M€)

Source : exécution budgétaire 2016, calculs direction du budget

2.1 La mission « Écologie, développement et mobilité durables »

Dans le PLF pour 2018 : 129,8 M€ en AE et 106,5 M€ en CP destinés aux collectivités territoriales

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2016	
<p>La mission « Écologie, développement et mobilité durables » comprend les programmes relatifs aux transports, à l'écologie, à la météorologie, à l'information géographique et au soutien de la mission.</p>		
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2016 (CP en M€)
	P113	22,8
	P181	7,7
	P203	91
	P205	5,1
P217	1,5	

Les programmes ci-après concentrent les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » versés aux collectivités territoriales.

Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »

Le programme 113 a pour objectif de soutenir les politiques appréhendant de façon transversale l'ensemble des questions liées à la préservation et à la valorisation des paysages, des espaces naturels terrestres et marins et la biodiversité avec comme finalité un aménagement concerté et la protection des espaces, des sites et des paysages dans le cadre d'un développement équilibré et durable des territoires.

Le programme 113 a versé aux collectivités territoriales 23,9 M€ d'AE et 22,8 M€ de CP en 2016. Dans le PLF pour 2018, les montants ouverts à ce titre s'élèvent à 25,2 M€ en AE et 24,6 M€ en CP.

Les crédits sont destinés, d'une part, à financer des opérations en matière de protection et de gestion des sites et des paysages (1,5 M€ en AE et 1,6 M€ en CP) et, d'autre part, des actions de gestion des milieux et de la biodiversité (23,7 M€ en AE et 23,1 M€ en CP). Ces dernières intègrent notamment une enveloppe de 18,3 M€ en AE et 17,7 M€ en CP afin de soutenir le fonctionnement et l'investissement des 51 parcs naturels régionaux et la gestion des réserves naturelles nationales, notamment celle des Terres australes et antarctiques françaises. Par ailleurs, dans le cadre de l'exécution des directives européennes « habitats-faune-flore » et « oiseaux », des crédits, à hauteur de 3,5 M€ en AE et 3,6 M€ en CP, sont destinés au financement de la politique Natura 2000. Enfin, 1,64 M€ en AE et 1,64 M€ en CP sont destinés d'une part à l'acquisition des connaissances, d'autre part à la protection des espèces terrestres et marines.

Programme 181 « Prévention des risques »

Les principaux transferts versés par le programme 181 aux collectivités locales visent à financer la part État des mesures foncières dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ils portent également sur les travaux de prévention et de protection contre les risques naturels ainsi que les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).

En 2016, le total de ces transferts s'est élevé à 9,5 M et 7,7 M€ en CP. L'écart important par rapport aux crédits ouverts en LFI 2016 (79,2 M€ en AE et 11,8 M€ en CP) s'explique par les retards pris pour la mise en œuvre des mesures foncières des PPRT. Ces retards sont générés par les délais inhérents aux procédures administratives et judiciaires.

Après plusieurs années de nette sous-consommation des crédits programmés en LFI au titre des PPRT, les dernières années montrent une croissance des besoins (exécution 2015 : 28,3 M€ en AE et 17,4 M€ en CP ; exécution 2016 : 37,1 M€ en AE et 21,4 M€ en CP). Cette croissance des besoins en AE et CP va se poursuivre dans les prochaines années compte tenu de l'état d'avancement des procédures et des actions engagées pour faciliter et accélérer la mise en œuvre effective des mesures prévues par les PPRT approuvés. Ainsi, désormais, les pics d'AE sont attendus entre 2017 et 2019 (les derniers PPRT devraient être approuvés au plus tard en 2018). Les CP continueront de s'étaler sur 6 à 7 ans.

En LFI 2017, 37,4 M€ en AE et 13,5 M€ en CP ont été prévus, essentiellement au titre des PPRT.

Dans le PLF pour 2018, 39,9 M€ d'AE et 17,8 M€ de CP sont programmés, dont 35,9 M€ d'AE et 13,8 M€ de CP au titre des PPRT et 4 M€ en AE et CP pour les PAPI et les travaux urgents de prévention et de protection contre les risques naturels.

Programme 203 « Infrastructures et services de transports »

En 2016, les transferts aux collectivités territoriales se sont élevés à 75,2 M€ d'AE et 91 M€ de CP.

Le plus important poste de dépenses en matière de transferts aux collectivités territoriales concerne les dépenses relatives aux infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, pour un montant de **36,1 M€ de CP**.

Par ailleurs, **32,1 M€ de CP** ont été versés par l'État au titre des volets routiers des contrats de plan État-régions. Il s'agit ici de financer des opérations sur le réseau routier dont la maîtrise d'ouvrage a été transférée aux départements. En complément, les collectivités territoriales ont bénéficié de **16 M€ de CP** au titre de la maintenance et de la régénération du réseau routier national.

4 M€ de CP ont été transférés aux collectivités territoriales au titre des dépenses d'infrastructures portuaires et fluviales.

Le solde concerne majoritairement des financements relatifs au soutien, à la régulation, au contrôle et à la sécurité des services de transports terrestres.

Pour 2018, les prévisions de versements aux collectivités par le programme 203 dépendent de la programmation détaillée qui doit être établie d'ici la fin de l'année suite au dialogue de gestion 2017 avec les services déconcentrés. En outre, une part importante des crédits transférés aux collectivités provient des fonds de concours versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sur le programme 203 dans le cadre des financements des projets d'infrastructures. Or, le budget 2018 de l'AFITF ne sera voté qu'en fin d'année 2017. Il n'est donc possible de donner que de simples ordres de grandeur pour les transferts aux collectivités territoriales de 2018.

Ces derniers sont évalués à environ **58,8 M€ de CP**, dont principalement :

- **38,9 M€ de CP** au titre des infrastructures de transports collectifs et ferroviaires ;
- **15,9 M€ de CP** au titre des volets routiers des CPER.

Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »

Concernant l'année 2016, le programme a versé aux collectivités territoriales 5,1 M€ en AE et CP.

Ces crédits ont financé notamment :

- la formation initiale délivrée par les 12 lycées professionnels maritimes en métropole et les centres privés agréés en Outre-mer (**3,9 M€ AE=CP**) ;
- des transferts au profit du monde de la pêche (**0,1 M€ AE et CP**).
- la convention de fonctionnement du patrouilleur austral OSIRIS avec les TAAF (**0,1 M€ en AE=CP**)
- le transfert à la communauté havraise (CODAH) s'agissant de la participation du P205 à la construction de la nouvelle école de l'ENSM du Havre (**1 M€ en 2016**).

Dans le PLF pour 2018 la budgétisation au profit de la formation initiale est de 4,7 M€.

Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »

Ce programme sert de support à la mise en œuvre des politiques publiques des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires (MCT). À ce titre, il a à sa charge le financement des activités « soutien » nécessaires aux services pour l'exercice de leurs missions.

En 2016, les transferts aux collectivités territoriales se sont élevés à 1,4 M€ en AE et 1,5 M€ en CP. Ces crédits ont couvert deux types de dépenses :

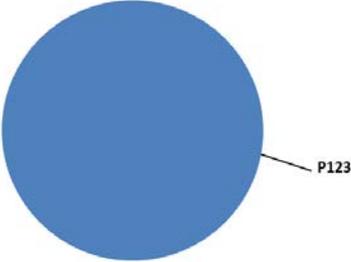
- **0,4 M€ d'AE et 0,5 M€ de CP ont bénéficié aux collectivités territoriales** dans le cadre des projets territoriaux de développement durable. Le soutien des ministères aux démarches territoriales de développement durable a en outre évolué pour mieux répondre aux défis liés à la transition écologique et énergétique en lien avec l'impulsion donnée par l'adoption des objectifs de développement durable (ODD) ;

- **1 M€ en AE et CP ont concerné l'accompagnement des réformes des filières « application du droit des sols » (ADS) et « assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire » (ATESAT).** Cette dépense, qui fait l'objet chaque année d'une mesure de fongibilité asymétrique mise en œuvre en gestion, permet de compenser l'écart de taux des cotisations de pension entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'État, pour les agents de l'État détachés dans les collectivités locales. Ce dispositif a été institué afin de favoriser la mobilité des agents concernés.

Dans le PLF pour 2018, les dépenses sont estimées à 0,6 M€ en AE et en CP. Elles seront désormais supportées par le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » avec l'ensemble des moyens du Commissariat général au développement durable (CGDD).

2.2 La mission « Outre-mer »

Dans le PLF pour 2018 : 535,3 M€ d'AE et 489,5 M€ de CP destinés aux collectivités territoriales

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2016	
La mission « Outre-mer » vise à prendre en compte les caractéristiques structurelles atypiques que connaissent les collectivités d'outre-mer en matière de marché du travail, de logement, d'habitat, de continuité territoriale, de circulation des biens et des personnes, d'équipements publics et d'infrastructures, mais également en matière d'actions sanitaires, sociales et culturelles.		
	Programme	Montants versés aux collectivités locales en 2016 (CP en M€)
	P123	426,5

Les crédits de la mission « Outre-mer » versés aux collectivités sont regroupés au sein du programme 123.

Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

Les crédits du programme 123 sont mobilisés au travers de 8 actions contenant divers dispositifs d'intervention au profit des collectivités ultramarines.

Sur l'action n° 01 « Logement », 45,6 M€ en AE et 53,4 M€ en CP ont été versés en 2016 aux collectivités territoriales. Il s'agit principalement de crédits destinés à financer des opérations de résorption de l'habitat insalubre, ainsi que des opérations d'aménagement foncier afin de viabiliser des terrains susceptibles d'accueillir des logements sociaux. Ces opérations sont réalisées sous maîtrise d'ouvrage des communes.

Pour 2018, 48,5 M€ en AE et 48,9 M€ en CP sont prévus au bénéfice des collectivités territoriales dans le cadre de cette action.

Sur l'action n° 02 « Aménagement du territoire », 140,4 M€ en AE et 138,4 M€ en CP ont été versés en 2016 aux collectivités territoriales. L'essentiel de ces crédits a été mobilisé pour le financement des contrats de projets État / régions (CPER) dans les DOM et des contrats de projets et de développement dans les collectivités d'outre-mer (COM), à raison de 131,7 M€ en AE et 137 M€ en CP. Le solde, à savoir 8,7 M€ en AE et 1,4 M€ en CP, correspond à des interventions au profit des collectivités territoriales pour des opérations ne figurant pas dans ces contrats mais résultant d'accords ou d'engagements antérieurs de l'État.

En 2018, 152,1 M€ d'AE et 153,5 M€ de CP sont destinés au financement des CPER et des contrats de projets et de développement dans les COM. Ces contrats de plan poursuivent trois objectifs stratégiques : améliorer les conditions de vie des habitants, renforcer la compétitivité des économies ultramarines et aider les territoires à préparer l'avenir. **3,2 M€ en AE et 3,6 M€ en CP sont prévus par ailleurs** au profit des collectivités territoriales pour des opérations ne figurant pas dans ces contrats mais résultant d'accords ou d'engagements antérieurs de l'État, dont respectivement 2 M€ en AE et 2,4 M€ en CP pour le plan Séismes Antilles.

1,4 M€ d'AE et de CP ont été versés en 2016 aux collectivités au titre des dispositifs de l'action n° 03 « Continuité territoriale ». **2,5 M€ en AE et CP** sont prévus **pour 2018**, au bénéfice de la desserte aérienne des îles Wallis et Futuna.

Sur l'action n° 04 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports », en 2016, 12 M€ ont été versés en AE et 9 M€ en CP. Ils correspondent à la dotation annuelle versée par l'État, sur le triennal budgétaire 2015, 2016 et 2017, au régime de solidarité de la Polynésie française (RST). **Pour 2018, 12 M€ en AE et CP** ont été inscrits à ce titre au PLF.

L'action n° 06 « Collectivités territoriales » regroupe plusieurs dotations versées aux collectivités locales d'outre-mer, qui ont perçu à ce titre, **en 2016, 183,3 M€ d'AE et 175,2 M€ de CP**. L'essentiel de ces crédits (140,9 M€ en AE et 132,3 M€ en CP) a été mobilisé au bénéfice des collectivités locales de la Polynésie Française, au titre de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne. Jusqu'en 2010, cette aide prenait la forme d'une dotation globale de développement économique (DGDE) qui a été réformée à compter de 2011 et remplacée par trois instruments : une dotation globale d'autonomie, destinée à abonder la section de fonctionnement du budget de la Polynésie française, une dotation territoriale pour l'investissement aux communes et une part de crédits à contractualiser entre l'État et la Polynésie française destinée à financer des projets prioritaires d'investissement.

Pour 2018, 251,2 M€ en AE et 214,9 M€ en CP sont prévus au titre de l'action n° 6, intégrant, notamment, l'accroissement des dotations de construction et d'équipement scolaires de Guyane et la création d'une dotation spéciale de construction des lycées et collèges en Guyane, dans le cadre du plan d'urgence mis en place après les graves troubles sociaux du printemps 2017.

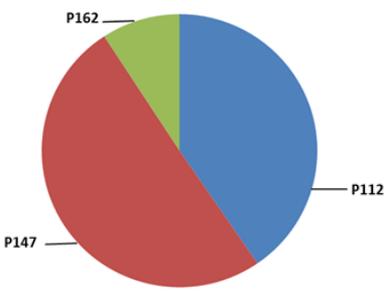
1 M€ en AE et 1,1 M€ en CP ont été versés en 2016 au titre de l'action n° 07 « Insertion économique et coopération régionales ». Ces crédits visent à favoriser l'intégration et l'insertion économique des départements et collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional en incitant les collectivités à développer les échanges commerciaux, culturels, éducatifs et à coopérer sur ces enjeux communs avec leurs voisins. **Dans le PLF pour 2018, 0,8 M€ sont prévus en AE et CP.**

Depuis 2010, l'action n° 08 « Fonds exceptionnel d'investissement » contribue au financement de projets structurants d'investissement portés par les collectivités territoriales. Ce fonds, créé par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, est doté **pour 2018** à hauteur de **40 M€ d'AE et 36 M€ de CP**. Il permet de moderniser les équipements structurants des collectivités d'outre-mer en matière d'environnement et d'autonomie énergétique. Il permet aussi de financer des équipements de proximité, dans les domaines scolaire, sanitaire et culturel notamment. **En 2016, 39,6 M€ d'AE et 29,3 M€ de CP** ont été versés aux collectivités territoriales.

Depuis 2010, les crédits destinés à la bonification par l'État des prêts servis par l'Agence française de développement (AFD) outre-mer sont inscrits sur l'action n° 09 « Appui à l'accès aux financements bancaires » conformément à la décision du conseil interministériel de l'Outre-mer. **25 M€ en AE et 17,3 M€ en CP** ont ainsi été prévus **pour 2018** à ce titre. Ce dispositif a été étendu pour la première fois en 2017 à l'octroi de prêts à taux zéro en faveur de projets liés au développement des énergies renouvelables et à la lutte contre les effets du changement climatique. **En 2016, 14,7 M€ d'AE et 18,8 M€ de CP** ont été versés aux collectivités territoriales.

2.3 La mission « Politique des territoires »

Dans le PLF pour 2018 : 288,2 M€ en AE et 333,1 M€ en CP destinés aux collectivités

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2017	
<p>La mission « Politique des territoires » participe à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire et d'une politique de la ville qui prennent en compte les objectifs d'un développement durable dans un contexte de concurrence économique de plus en plus sensible ainsi que les évolutions contrastées du monde rural et des villes.</p>		
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2016 (CP en M€)
	P112	91,6
	P147	114,1
	P162	20,8

Trois programmes concentrent les crédits de la mission « Politique des territoires » versés aux collectivités.

Programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

Ce programme vise à préparer et à mettre en œuvre les décisions du Gouvernement en matière d'aménagement et de compétitivité des territoires. Il se caractérise par une forte dimension interministérielle tant dans les réflexions préparatoires que dans la nature des actions engagées.

Il concourt dans le cadre d'une vision nationale à la réalisation de deux objectifs :

- renforcer l'attractivité économique et la compétitivité des territoires ;
- assurer la cohésion et l'équilibre des territoires et favoriser leur développement durable.

En 2016, **88,1 M€ en AE et 91,6 M€ en CP** ont été versés aux collectivités territoriales dans ce cadre. L'essentiel des crédits concerne l'action 2 « Développement territorial et solidarité » du programme. Une grande part de ces crédits est elle-même affectée au financement des contrats de projets État-régions, via le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT)⁴⁴. Les moyens du FNADT ont également servi à financer les dispositifs d'amélioration de l'accès aux services au public, par le soutien aux maisons de service au public (MSAP) et les paiements réalisés au titre de la construction de maisons de santé pluridisciplinaires.

Dans le PLF pour 2018, **138,7 M€ en AE et 191,5 M€ en CP** sont prévus au sein de ce programme. Ces crédits concernent notamment :

- pour 122,1 M€ en AE et 102,7 M€ en CP, les actions initiées dans le cadre des contrats de projets 2007-2014 et des contrats de plan 2015-2020 ;
- pour 44,2 M€ en CP le financement des contrats de ruralité dont le programme a fait l'objet d'une dotation exceptionnelle en LFI pour 2017. Ces crédits proviennent d'un transfert opéré dans le PLF depuis le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ».

⁴⁴ Le FNADT est financé par les crédits budgétaires du programme 112. Créé par la loi du 4 février 1995, il a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui appuient les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire et intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations. Il comporte deux sections : l'une générale pour des projets d'envergure issus de programmes nationaux d'État (inscrits au sein des contrats de projets État-régions ou arrêtés par le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire) ou des demandes locales adressées par le préfet de région au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ; l'autre, locale, gérée de manière déconcentrée par les préfets, finançant certaines opérations des CPER et des opérations spécifiques des collectivités.

Ces crédits seront par ailleurs employés pour l'accompagnement de la redynamisation des territoires touchés par des fermetures d'implantations militaires, pour la revitalisation des centres-bourgs, ainsi que pour la montée en puissance du dispositif de soutien financier au fonctionnement des maisons de services au public (MSAP).

Programme 147 « Politique de la ville »

Le programme 147 « Politique de la ville » est chargé d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

La nouvelle génération de contrats de ville 2015-2020 constitue le cadre unique de mobilisation de l'ensemble des politiques et outils au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires. Ces contrats sont, pour la première fois, pilotés à l'échelle intercommunale et s'inscrivent dans le projet de territoire. Il s'agit, dans un objectif de réduction des écarts territoriaux, de conférer un caractère structurant à l'action déployée en faveur des quartiers et d'identifier l'ensemble des ressources, à l'échelle intercommunale, susceptibles de répondre à leurs problématiques particulières.

Le portage intercommunal des contrats de ville est effectif, puisque, plus de 70 % des 435 contrats de ville sont pilotés à l'échelle intercommunale, en associant les communes concernées.

Les contrats de ville restant pilotés à l'échelon communal couvrent 246 QPV, soit 16 % du total des QPV. Ces contrats se répartissent comme suit :

- 33 % en Outre-mer (conformément à la dérogation prévue par la loi de programmation) ;
- 29 % en Ile-de-France : les contrats de ville ayant été signés en 2015, il s'agit majoritairement (plus de 60 %) de communes isolées (avant leur rattachement à la métropole du Grand Paris à compter du 1er janvier 2016) ;
- 38 % de communes rattachées à des communautés de communes n'ayant pas fait le choix de se saisir de la compétence « politique de la ville ».

Les contrats pilotés à l'échelle communale associent néanmoins l'EPCI auquel ces communes appartiennent.

En 2016, 112,7 M€ en AE et 114,1 M€ en CP ont été versés aux collectivités territoriales à ce titre. Ces montants sont évalués à **120,8 M€ en AE et CP dans le PLF 2018**.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » - PITE

Le ministère de l'intérieur a été chargé de la gestion de ce programme composé d'actions régionales ou interrégionales de nature interministérielle, couvrant des projets d'envergure nationale. Le PITE est un programme contribuant à améliorer la conduite d'une action interministérielle territorialisée en mettant à la disposition du préfet une enveloppe budgétaire unique prélevée sur des programmes multiples.

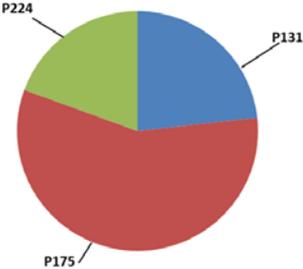
Le PITE a pour objectifs le financement et la réalisation de 5 actions :

- Eau - Agriculture en Bretagne
- Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse
- Plan gouvernemental pour le Marais poitevin
- Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe
- Littoral 21 (création dans le PLF pour 2018)

En termes de crédits, **en 2016, 19,9 M€ en AE et 20,8 M€ en CP** ont été versés aux collectivités territoriales dans le cadre de ces projets. La dotation inscrite dans le **PLF pour 2018** pour les 5 actions du PITE est établie à 34 M€ en AE et 27,4 M€ en CP. **28,7 M€ en AE et 20,8 M€ en CP** seront transférés aux collectivités territoriales. Les fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) devraient s'élever à 25 M€ en AE et de 20 M€ en CP.

2.4 La mission « Culture »

Dans le PLF pour 2018 : 277,7 M€ en AE et 255,8 M€ en CP destinés aux collectivités territoriales

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2016	
<p>La mission « Culture » est consacrée à la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel, au soutien à la création artistique, l'enseignement et l'éducation artistiques et culturels et à la transmission des savoirs.</p>		
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2016 (CP en M€)
	P131	48,9
	P175	120,7
	P224	40,9

Trois programmes concentrent les crédits de la mission « Culture » versés aux collectivités territoriales.

Programme 131 « Création »

Il s'agit de subventions versées par l'État en faveur de structures du spectacle vivant gérées soit en régie par les communes, soit par un groupement de communes ou par des centres d'art des collectivités.

En 2016, 53,6 M€ d'AE et 48,9 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales à partir de ce programme. Dans le PLF pour 2018, il est prévu d'ouvrir 57,4 M€ d'AE et 51,2 M€ de CP à ce titre.

Programme 175 « Patrimoines »

Diverses subventions sont versées par l'État aux collectivités territoriales afin de contribuer au financement des travaux d'entretien, de rénovation et de restauration des monuments historiques leur appartenant et des centres d'archives départementales et communales. Des subventions peuvent également être versées pour contribuer à l'enrichissement des collections publiques des musées des collectivités territoriales.

En 2016, 116,2 M€ d'AE et 120,7 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales à partir de ce programme. Dans le PLF pour 2018, il est prévu d'ouvrir 156,6 M€ d'AE et 144,5 M€ de CP à ce titre.

En 2018, afin de renforcer le niveau d'intervention de l'État sur le territoire en matière de monuments historiques (MH), est créé un mécanisme partenarial et incitatif d'aides à la restauration des MH appartenant aux collectivités territoriales à faible potentiel financier en lien avec les Régions qui le souhaitent. Doté de 15 M€ en AE, ce fonds permettra, dès lors que la collectivité régionale s'engage, de bonifier les interventions du ministère pour mieux aider ces collectivités à préserver leur patrimoine MH.

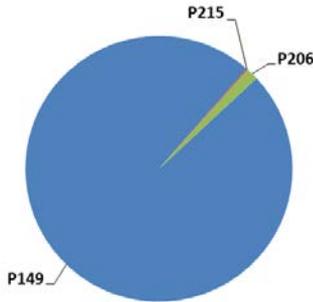
Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

L'État verse des subventions aux écoles supérieures d'art et aux établissements d'enseignement spécialisé des collectivités territoriales placés sous le contrôle pédagogique du ministère de la culture, ainsi que des subventions destinées au soutien des actions de formation et d'insertion professionnelle et de la politique culturelle territoriale.

En 2016, 39 M€ d'AE et 40,9 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales à partir de ce programme. Dans le PLF pour 2018, il est prévu d'ouvrir 63,6 M€ d'AE et 60 M€ de CP à ce titre.

2.5 La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

Dans le PLF pour 2018 : 157,7 M€ en AE et 158,7 M€ en CP destinés aux collectivités

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2016	
<p>La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » a pour finalité l'accompagnement de l'agriculture dans ses évolutions en conciliant cet objectif avec la viabilité économique des exploitations et le cadre communautaire dans lequel ce secteur s'insère, l'équilibre écologique et la vitalité des territoires ruraux, ainsi que le développement économique et qualitatif des filières agricole et agroalimentaire, le développement équilibré et durable des forêts et l'amélioration de la qualité des productions agricoles et de la santé des consommateurs.</p>		
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2016 (CP en M€)
	P149	156,5
	P215	0,3
P206	2,4	

Quatre programmes concentrent les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » versés aux collectivités. Le programme 149 représente la quasi-intégralité de ces crédits.

Programme 149 « Forêt »

En 2016, sur les 157,8 M€ d'AE et les 159,1 M€ de CP ayant bénéficié aux collectivités territoriales, 155,1 M€ d'AE et 156,5 M€ de CP relevaient du programme 149.

Les forêts publiques, appartenant à l'État et aux collectivités territoriales, représentent environ 25 % de la surface totale métropolitaine et près de 40 % de la récolte de bois. Ces forêts, qui relèvent d'un régime spécial de gestion – le régime forestier – concernent plus de 4,6 millions d'hectares et sont gérées par l'Office national des forêts (ONF), établissement public à caractère industriel et commercial.

Comme évoqué plus haut, le montant des subventions aux collectivités territoriales du programme 149 est majoré, par rapport aux données comptables disponibles, par la prise en compte de la contribution de l'État à l'ONF au titre de la mise en œuvre du régime forestier des collectivités territoriales. Cette contribution, dite « versement compensateur », établie à 140,4 M€ par an dans le contrat d'objectifs et de moyens signé par l'ONF avec l'État pour la période 2016 à 2020 s'élèvera à 140,4 M€ en 2018. Conformément à l'article L. 121-3 du code forestier, elle correspond à la différence entre le coût pour l'établissement (frais de personnel notamment) de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts communales et les frais de garderie versés par les communes forestières, composés d'une contribution proportionnelle à l'ensemble des produits forestiers hors taxe de l'année précédente et d'une contribution forfaitaire de 2 € par hectare.

Pour mémoire, en dehors du champ de la mise en œuvre du régime forestier des collectivités territoriales, 16 M€ de CP ont été versés en 2016 essentiellement afin de financer des actions de prévention des risques et de protection de la forêt à partir du programme 149 (défense des forêts contre l'incendie, restauration des terrains de montagne et santé des forêts et de lutte phytosanitaire).

Autres programmes

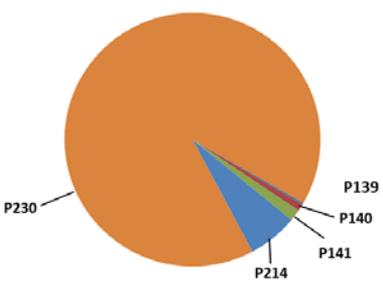
Sur les autres programmes de la mission, les montants alloués aux collectivités territoriales correspondent principalement à une subvention au Gouvernement de la Polynésie (programme 215) et à des subventions du programme 206 (Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation).

Dans le PLF pour 2018, 157,7 M€ en AE et 158,7 M€ en CP sont prévus sur la mission au titre de subventions aux collectivités territoriales :

- **156,6 M€ d'AE et 157,6 M€ de CP** sur le programme 149, dont 140,4 M€ correspondant à la contribution de l'État à l'ONF au titre de la mise en œuvre du régime forestier des collectivités territoriales ;
- **0,5 M€ d'AE et de CP** à partir du programme 215 ;
- **0,7 M€ d'AE et de CP** à partir du programme 206.

2.6 La mission « Enseignement scolaire »

Dans le PLF pour 2018: 258,5M€ en AE et CP destinés aux collectivités territoriales

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2016	
<p>La mission interministérielle « Enseignement scolaire » regroupe notamment l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement scolaire relevant du ministère de l'éducation nationale (MEN). Ces crédits constituent la quasi-totalité des moyens consacrés par l'État à l'École. Les crédits affectés aux établissements d'enseignement scolaire relevant de la tutelle des autres ministères (hormis le ministère de l'agriculture et de l'alimentation) sont situés hors MIES.</p>		
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2016 (CP en M€)
	P139	1
	P140	3,4
	P141	5,8
	P214	24,9
P230	359,4	

Parmi les cinq programmes de la mission interministérielle « Enseignement scolaire », le programme 230 concentre la part la plus importante des crédits versés aux collectivités territoriales (91 %).

Programme 230 « Vie de l'élève »

Les crédits relevant du programme 230 versés aux collectivités sont principalement constitués des aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP). Ce fonds a été institué par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République pour accompagner les communes dans la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré. La loi de finances pour 2015, qui pérennise ce fonds, conditionne le bénéfice des aides aux communes et écoles privées sous contrat qui mettent en œuvre les nouveaux rythmes et qui inscrivent les activités périscolaires qu'elles organisent dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT). Les modalités de versement de l'aide sont définies par les décrets et l'arrêté publiés au Journal officiel du 18 août 2015.

L'aide forfaitaire pour les communes est calculée en fonction du nombre d'élèves éligibles dans les écoles publiques ou privées sous contrat avec la grille suivante :

- 50 € par élève ;
- 40 € de majoration par élève pour les communes des départements d'outre-mer et pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale « cible » ou à la dotation de solidarité rurale « cible ».

L'Agence de services et de paiement (ASP) est chargée d'assurer les versements aux communes pour le compte de l'État.

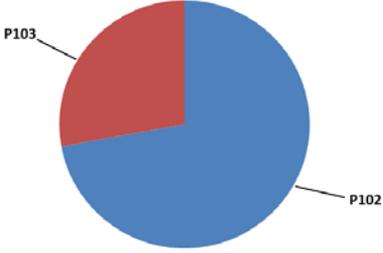
En 2016, 350 M€ d'AE et de CP ont été versés au titre du FSDAP aux collectivités territoriales à partir de ce programme.

Dans le PLF pour 2018, il est prévu d'ouvrir 237,1 M€ d'AE et de CP à ce titre.

Le montant de la dotation pour 2018 résulte de la possibilité offerte par le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, d'adopter une organisation de la semaine scolaire sur quatre jours. Cette nouvelle organisation concerne 35 % des écoles et 30 % des élèves à la rentrée 2017.

2.7 La mission « Travail et Emploi »

Dans le PLF pour 2018 : 177,6 M€ en AE et 338,4 M€ en CP destinés aux collectivités territoriales

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2016	
<p>La mission « Travail et emploi » traduit les liens étroits entre les questions d'emploi et de formation professionnelle et celles relevant de la réglementation et des conditions de travail des salariés.</p>		
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2016 (CP en M€)
	P102	679
P103	262,2	

Deux programmes concentrent les crédits de la mission « Travail et Emploi » versés aux collectivités.

Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »

Le programme 102 contribue au financement des contrats aidés dans le secteur non marchand. Deux types de contrats peuvent être distingués : les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les emplois d'avenir (EAV). En 2016, les collectivités territoriales ont recruté 21 % des CAE et 24,9 % des EAV non marchands.

En 2016, 797,9 M€ en AE et 679 M€ en CP ont été versés aux collectivités territoriales.

En faisant l'hypothèse d'un maintien de cette ventilation en 2018, le PLF pour 2018 se traduirait par le versement de 160,6 M€ en AE et 321,3 M€ en CP.

Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »

Le programme 103 regroupe diverses subventions qui permettent à l'État de contribuer au financement des conventions de projets État-régions, à l'accompagnement des mutations économiques et à la gestion prévisionnelle des effectifs (GPEC).

En 2016, 589,2 M€ en AE et 262,2 M€ en CP ont été versés aux collectivités territoriales afin de permettre le financement du plan « un million de formations » qui vise à doubler le nombre de formations en faveur des personnes en recherche d'emploi.

Le PLF pour 2018 prévoit le versement de 17 M€ en AE et en CP afin de permettre diverses subventions qui permettent à l'État de contribuer au financement des conventions de projets État-régions, à l'accompagnement des mutations économiques et à la gestion prévisionnelle des effectifs (GPEC).

En milliers d'euros		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
Mission	Données	AE	CP												
Action extérieure de l'État	Crédits ouverts							0	0						
	Crédits consommés							14	19						
Administration générale et territoriale de l'État	Crédits ouverts	33 732	33 732	1 747	1 747	21 817	21 817	31 226	31 226	1 276	1 276	35 352	35 352	1 935	1 935
	Crédits consommés	39 179	39 166	952	973	19 052	19 052	15 877	15 514	15 768	16 043				
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Crédits ouverts	136 361	140 168	134 185	137 816	154 316	157 316	156 249	158 266	156 164	158 164	157 383	158 482	157 698	158 674
	Crédits consommés	134 840	137 736	130 218	135 764	155 250	151 911	155 253	150 367	157 790	159 144				
Aide publique au développement	Crédits ouverts	9 836	9 836	9 147	9 147	9 254	9 254	9 254	9 254	9 254	9 254	9 254	9 254	8 777	8 777
	Crédits consommés	6 090	7 299	8 514	8 581	8 679	8 646	4 712	5 148	6 627	6 497				
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Crédits ouverts	0	0	0	0	0	0	0	0	1 650	1 650	0	0	2 000	2 000
	Crédits consommés	245	245	1 370	1 370	1 294	1 284	1 976	1 927	2 241	2 148				
Culture	Crédits ouverts	215 247	256 818	214 830	227 897	224 243	229 315	205 913	229 476	238 133	256 596	218 451	237 314	277 665	255 770
	Crédits consommés	214 959	188 905	214 871	230 835	174 616	201 829	171 623	200 839	208 947	210 610				
Défense	Crédits ouverts	25 665	14 400	24 316	17 725	22 013	29 810	13 712	24 728	18 658	12 454	8 680	13 645	14 496	10 011
	Crédits consommés	31 615	15 007	26 331	20 532	13 666	16 232	12 559	14 287	12 891	11 765				
Direction de l'action du Gouvernement	Crédits ouverts	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Crédits consommés	1 933	1 932	1 284	1 278	217	216	194	194	383	383				
Écologie, développement et mobilité durables	Crédits ouverts	190 717	87 563	167 184	78 658	218 460	80 633	118 477	56 899	159 870	92 471	175 271	105 721	129 810	106 526
	Crédits consommés	212 965	173 217	124 883	163 454	89 457	110 979	180 023	122 752	115 001	128 089				
Économie	Crédits ouverts	24 727	24 830	23 679	22 775	22 100	22 338	22 277	22 335	25 642	25 642	433 831	24 331	228 859	20 859
	Crédits consommés	22 685	24 702	22 160	23 290	24 184	24 745	1 126 923	22 763	755 987	21 036				
Enseignement scolaire	Crédits ouverts	42 413	47 953	27 242	34 842	164 221	169 020	325 131	326 431	343 890	343 890	429 328	429 328	258 535	258 535
	Crédits consommés	49 020	52 613	58 006	63 114	170 093	168 384	461 788	465 208	407 223	394 533				
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Crédits ouverts	0	0	0	0	0	0	3 444	3 444	0	0	0	0	0	0
	Crédits consommés	3 985	4 408	1 083	1 257	601	634	30	174	267	129				
Immigration, asile et intégration	Crédits ouverts	3 075	3 075	2 630	2 630	2 000	2 000	0	0	1 800	1 800	5 300	5 300	1 500	1 500
	Crédits consommés	4 607	4 636	1 996	1 996	3 202	3 202	5 312	5 303	19 836	19 769				
Justice	Crédits ouverts	737	8 297	600	600	600	600	600	600	630	848	500	800	740	925
	Crédits consommés	2 531	10 659	5 654	6 448	1 435	1 664	726	769	316	905				
Médias, livre et industries culturelles	Crédits ouverts			200	200	200	200	50	50	50	50	4 260	4 260	700	700
	Crédits consommés	3 524	3 544	3 057	3 034	2 560	2 575	2 667	2 654	3 259	3 277				
Outre-mer	Crédits ouverts	492 359	365 462	502 127	400 692	467 003	412 899	448 206	423 859	462 252	444 694	494 896	458 938	535 339	489 546
	Crédits consommés	441 695	306 616	478 355	369 997	423 934	362 192	384 382	375 808	437 791	426 459				
Politique des territoires	Crédits ouverts	184 527	193 769	185 307	199 292	181 495	185 725	211 394	236 637	208 323	232 783	566 151	358 024	288 199	333 077
	Crédits consommés	171 244	159 480	189 678	216 372	157 650	211 528	137 476	194 943	220 677	226 538				
Recherche et enseignement supérieur	Crédits ouverts	36 277	36 277	31 063	31 063	29 356	29 356	12 410	12 410	12 410	12 410	11 613	11 613	11 613	11 629
	Crédits consommés	7 440	5 185	7 633	6 082	5 132	7 246	5 826	6 879	5 334	5 916				
Santé	Crédits ouverts	0	0	0	0	0	0	0	0	115	115	0	0	0	0
	Crédits consommés	117	117	221	221	79	79	68	48	347	347				
Sécurité	Crédits ouverts	15 343	11 902	930	12 430										
	Crédits consommés	43 631	42 915	0	0										
Sécurité civile	Crédits ouverts	102 498	102 498	84 385	88 285										
	Crédits consommés	7 835	12 098	0	0										
Sécurités	Crédits ouverts			52 330	62 732	92 237	102 651	37 238	40 422	117 282	121 662	178 794	180 674	136 844	133 134
	Crédits consommés					116 868	126 043	117 320	120 731	115 639	116 805				
Solidarité, insertion et égalité des chances	Crédits ouverts	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10 910	10 940	182 257	182 257
	Crédits consommés	1 707	2 557	2 095	2 087	0	0	10 910	10 910	18 850	18 571				
Sport, jeunesse et vie associative	Crédits ouverts	122 780	122 780	121 493	121 493	173 440	173 440	69 219	69 219	67 830	67 830	57 873	63 003	132 373	127 324
	Crédits consommés	121 415	121 426	86 042	86 105	107 615	107 615	37 868	53 425	104 358	115 744				
Travail et emploi	Crédits ouverts	2 318	2 318	2 237	3 064	744 514	701 325	651 458	684 623	389 617	482 706	352 302	761 412	177 634	338 362
	Crédits consommés	5 531	9 322	0	0	1 024 512	836 112	803 511	705 254	1 387 065	941 279				
Égalité des territoires et logement	Crédits ouverts	336 405	275 472	73 551	85 251	70 635	82 047	49 993	56 393	27 229	67 229	131 421	99 871	31 480	24 141
	Crédits consommés	448 448	329 128	271 553	325 054	5 180	6 818	82 944	64 201	293 877	328 019				
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	Crédits ouverts													375 600	375 600
	Crédits consommés														
Total des crédits ouverts		1 975 019	1 737 151	1 606 854	1 475 607	2 597 904	2 409 745	2 366 250	2 386 271	2 242 074	2 333 524	3 281 571	2 968 263	2 954 054	2 841 281
Total des crédits consommés		1 977 241	1 652 915	1 688 286	1 730 576	2 505 276	2 368 988	3 719 981	2 540 116	4 290 474	3 154 006				

**Tableau 27: Subventions diverses des ministères au profit des collectivités territoriales par mission
Crédits ouverts et consommés depuis 2012**

Source : données des jaunes « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » 2012 à 2017 et PLF pour 2018

Partie 6

Fiscalité transférée

1. Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales comprennent 36,3 Md€ de fiscalité transférée dans le PLF pour 2018

La fiscalité transférée correspond au produit des impôts transférés par l'État, essentiellement pour compenser les transferts de compétences effectués dans le cadre de la décentralisation ainsi que les effets de la réforme de la fiscalité directe locale. Elle se compose de cinq taxes et des frais de gestion répartis comme suit :

Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO)	10,9 Md€
Cartes grises	2,2 Md€
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	10,8 Md€
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	7,3 Md€
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,8 Md€
Frais de gestion	4,2 Md€
Total fiscalité transférée	36,3 Md€

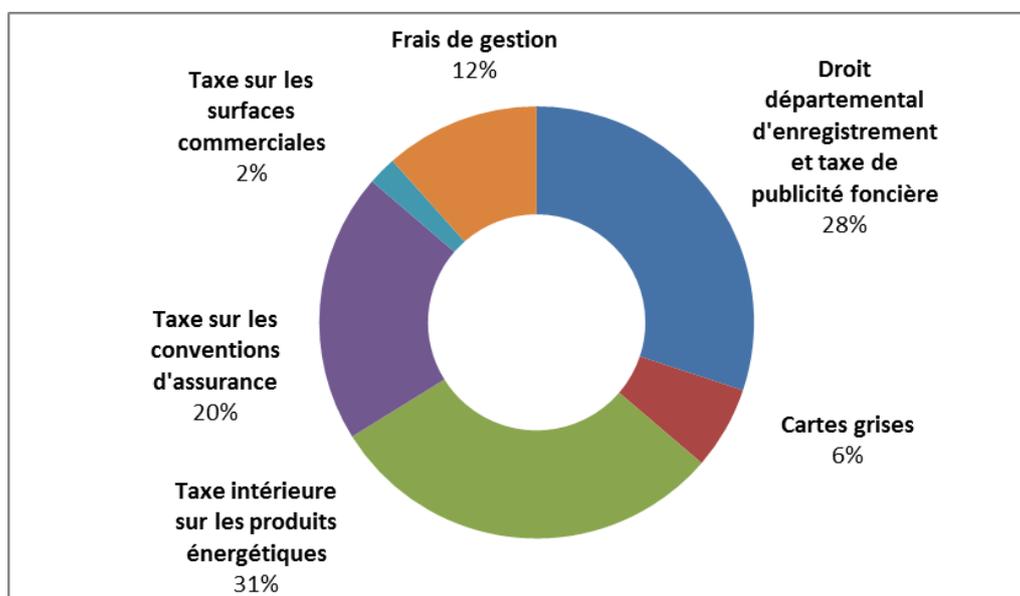


Figure 40: Composition par imposition de la fiscalité transférée dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

Conformément à l'article 1641 du code général des impôts, l'État perçoit des frais de gestion sur le montant des cotisations d'impôts établies et recouvrées au profit des collectivités territoriales, des EPCI et de divers organismes. En contrepartie de ces frais de gestion, l'État prend à sa charge les dépenses pour établir et recouvrer ces impôts, ainsi que la gestion de l'ensemble des dégrèvements.

Ces frais comprennent les frais de dégrèvements et de non-valeur compensant une partie des charges que supporte l'État au titre des diminutions d'impôt qu'il accorde aux contribuables (dégrèvement) et des impayés (admission en non-valeur). Ils comprennent également les frais d'assiette et de recouvrement destinés à compenser les charges supportées par l'État au titre du calcul et du recouvrement des impôts, qu'il assure pour le compte des collectivités territoriales.

Il est également possible de se baser sur un critère historique pour effectuer une seconde classification, par objet, des composantes de la fiscalité transférée par l'État aux collectivités territoriales.

Une telle classification historique implique cependant de pouvoir distinguer les recettes de droit départemental d'enregistrement et de taxe de publicité foncière (DMTO) transférés aux départements au titre de l'acte I de la décentralisation, d'une part, et de la réforme de la fiscalité directe locale, d'autre part.

Or, si les systèmes d'informations permettent de connaître avec précision les recettes globales perçues par les départements au titre de ces deux transferts, ils ne permettent pas d'isoler précisément, dans cet ensemble, les recettes de DMTO transférés au titre de la réforme de la fiscalité directe locale.

Ces dernières ont été évaluées, en exécution 2011, à 515 M€, ce qui représente 5,91 % du montant total des recettes de DMTO transférés perçues par les départements au cours de cet exercice. Aussi, par convention, dans le présent document comme dans ceux des exercices passés, le montant des DMTO transférés aux départements au titre de la réforme de la fiscalité directe locale sera évalué, en prévision et en exécution, sur la base de ce ratio de 5,91 % du montant total des recettes de DMTO transférés aux départements.

Fiscalité transférée - PLF 2018 (en M€)		
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (Départements - Hors DMTO-RTP)	10 263
	Cartes grises - (régions - décentralisation acte I)	2 244
	Sous-total acte I de la décentralisation	12 507
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE - RM/RSA (départements)	5 861
	TICPE - Acte II hors RSA (principalement loi LRL de 2004) / compensation de la suppression de la "vignette"	6 832
	<i>dont TICPE-régions</i>	3 351
	<i>dont TICPE-départements</i>	679
	<i>dont TSCA-départements (article 52)</i>	2 802
Sous-total acte II de la décentralisation	12 693	
Fiscalité transférée à au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 409
	TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	772
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	645
	Rebasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 571
Sous-total réforme de la FDL	7 397	
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA - article 53 (départements - SDIS)	1 096
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements	959
	TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10
	TICPE-Mayotte (départementalisation)	78
	TICPE-Maptam et NOTRe	51
Sous-total divers	2 193	
Fiscalité transférée au titre de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE - prime d'apprentissage	238
	TICPE - réforme du financement de l'apprentissage	160
	Frais de gestion affectés aux régions - réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)	655
	TICPE - réforme de la formation professionnelle	309
	TICPE - Prime au recrutement d'un apprenti supplémentaire	99
Sous-total réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	1 460	
Total Fiscalité transférée		36 251

Tableau 28: Fiscalité transférée dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

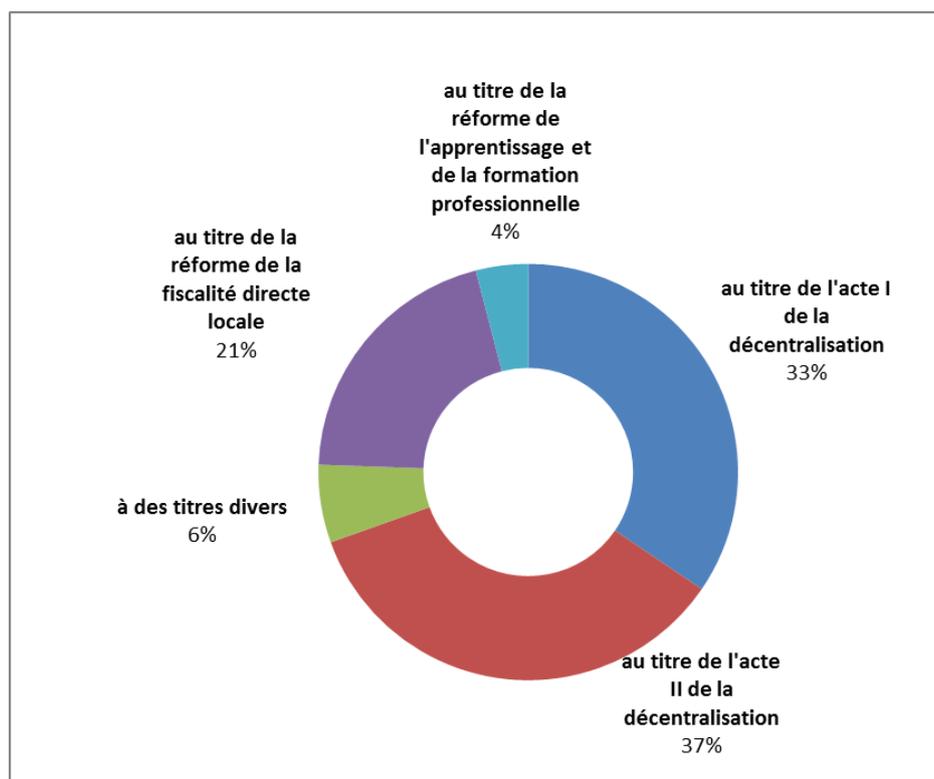


Figure 41: Composition par objet de la fiscalité transférée dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

La fiscalité transférée, le « ratio d'autonomie financière » et la notion de ressources propres

L'article 72 de la Constitution reconnaît aux collectivités territoriales le droit de s'administrer librement. Pour permettre l'exercice de ce droit, l'article 72-2 dispose que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. » Cette « part déterminante » permet de définir un « ratio d'autonomie financière », correspondant au rapport entre les ressources propres des collectivités, d'une part, et leurs ressources totales, d'autre part.

Les modalités de calcul de ce ratio, qui s'apprécie au niveau de chaque catégorie de collectivités (communes, départements et régions), ont été précisées par la loi organique n° 2004-758 du 22 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : les « ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

L'article 4 précise que la part de ressources propres ne peut être inférieure à un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003⁴⁵ :

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio plancher des ressources propres des collectivités sur le total de leurs ressources	60,80%	58,60%	41,70%

Il définit également le total des ressources à prendre en compte, excluant notamment les « emprunts, [les] ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et [les] transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie ».

⁴⁵ Source : Rapport du Gouvernement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, 2005.

Chaque année, en application de l'article 5 de la loi organique du 22 juillet 2004 précitée, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 relative à cette loi organique et en interprétation de son article 3, le Conseil Constitutionnel a confirmé que les « ressources propres des collectivités territoriales s'entendent [...] du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ».

Il en résulte que la notion constitutionnelle de « ressources propres » des collectivités recouvre l'ensemble des dispositifs de fiscalité transférée en dépit de leurs différences. Les ressources propres comprennent la fiscalité dont les collectivités sont légalement autorisées à fixer l'assiette, le taux ou le tarif (ex : droits de mutation à titre onéreux) et la fiscalité pour laquelle elles disposent d'une part d'assiette locale (TICPE affectée aux régions en compensation des transferts liés à la décentralisation) ou d'un taux identifié (TICPE et TSCA versée aux départements en compensation des transferts liés à la décentralisation).

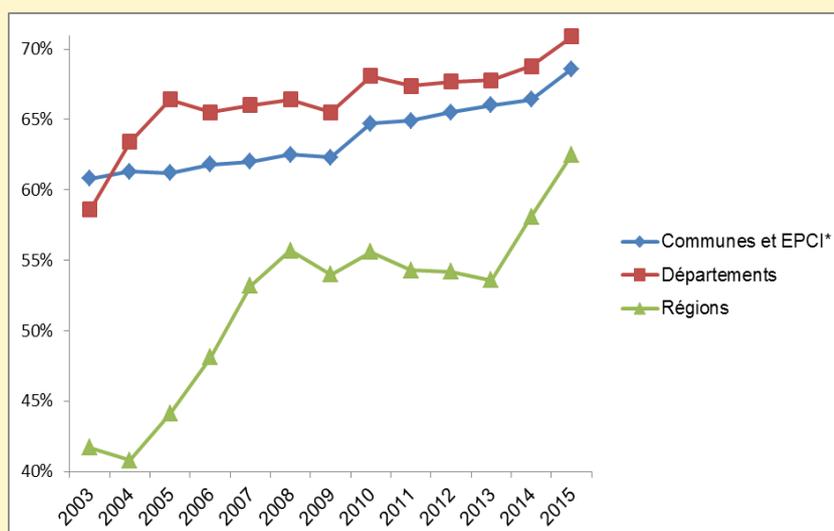
Les ratios d'autonomie tels que constatés et présentés au Parlement ont évolué de la façon suivante :

source : rapport annuel de l'observatoire des finances locales

ratio constaté	Communes et EPCI*	Départements	Régions
Pour 2003	60,8%	58,6%	41,7%
Pour 2004	61,3%	63,4%	40,8%
Pour 2005	61,2%	66,4%	44,1%
Pour 2006	61,8%	65,5%	48,1%
Pour 2007	62,0%	66,0%	53,2%
Pour 2008	62,5%	66,4%	55,7%
Pour 2009	62,3%	65,5%	54,0%
Pour 2010	64,7%	68,1%	55,6%
Pour 2011	64,9%	67,4%	54,3%
Pour 2012	65,5%	67,7%	54,2%
Pour 2013	66,0%	67,8%	53,6%
Pour 2014	66,4%	68,8%	58,1%
Pour 2015	68,6%	70,9%	62,5%

* yc Métropole de Lyon pour 2015

On observe ainsi que les ratios d'autonomie financière sont en augmentation quasi-constante depuis 2003, pour chaque catégorie de collectivité territoriale.



* yc. Métropole de Lyon pour 2015

Figure 42 : Évolution du ratio d'autonomie financière, pour chaque catégorie de collectivité territoriale, depuis 2003

Source : OFGPL, rapport annuel.

2. 33 % des transferts fiscaux sont liés à l'acte I de la décentralisation

En application de la loi du 7 janvier 1983, les collectivités territoriales ont bénéficié des transferts de ressources fiscales, en contrepartie des charges résultant de leurs nouvelles compétences. Les transferts fiscaux liés à cette première vague de décentralisation conservent une importance majeure : ils représentent, dans le PLF pour 2018, près de 34 % de la fiscalité transférée par l'État aux collectivités territoriales.

L'acte I a fait l'objet du transfert de deux taxes que sont :

1) les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO) et la taxe de publicité foncière. Ils ont été transférés aux départements à compter du 1^{er} janvier 1984 (transfert réalisé par la loi n° 84-1209 de finances pour 1984), sauf pour le droit applicable aux mutations d'immeubles affectés à l'habitation, transféré en 1985 par la loi de finances n° 84-1208 pour 1985⁴⁶ ;

2) la taxe sur les certificats d'immatriculation des automobiles, ou taxe sur les « cartes grises ». Elle a été transférée aux régions à compter du 1^{er} janvier 1984 (transfert réalisé par la loi de finances pour 1983).

Ces deux taxes font l'objet de la prévision suivante au sein du PLF pour 2018 :

Droits de mutation à titre onéreux	10,3 Md€
Cartes grises	2,2 Md€
Total	12,5 Md€

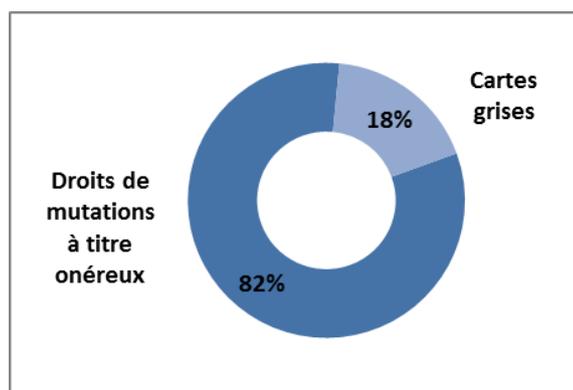


Figure 43: Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation, PLF pour 2018

Source : direction du budget

Pour rappel, enfin, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, communément dénommée « vignette », a été transférée aux départements à compter du 1^{er} janvier 1984 (loi de finances pour 1984). Or, cette ressource des collectivités a été complètement supprimée par l'article 14-II de la loi de finances n° 2005-1719 pour 2006, la perte de ressource fiscale en résultant ayant alors été compensée par un transfert de produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA dite « article 52 »). Cette compensation s'élevait à 132,5 M€ en 2006 et à 0,517 M€ pour la collectivité territoriale de Corse.

Toutefois, le vieillissement de ce montant revêtant une dimension relativement artificielle, il n'est désormais plus isolé et se trouve intégré dans le montant total des recettes de TSCA transférées aux départements au titre de l'acte II de la décentralisation. Pour mémoire également, la suppression antérieure d'une partie de la vignette en 2001 puis 2002 avait été compensée par une majoration de la DGD des départements (à hauteur respectivement de 2,33 Md€ et 0,259 Md€ en valeur 2013), et, par une majoration de DGD au profit de la collectivité territoriale de Corse de 9,14 M€ en valeur 2013.

⁴⁶ La taxe de publicité foncière et les DMTO transférés dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale ne sont pas pris en compte ici mais dans la sous-partie spécifique aux effets de la réforme sur la fiscalité transférée.

Le fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT)

L'article 31 de la loi de finances n° 96-1181 pour 1997 a créé un compte spécial du trésor dénommé « fonds de compensation de la fiscalité transférée » (FCFT), codifié à l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ce fonds a vocation à recevoir le montant des prélèvements opérés sur la fiscalité transférée aux départements dits « surfiscalisés ». En effet, lorsque le produit des impôts d'État transférés aux départements en compensation des transferts de l'acte I de la décentralisation, calculé aux taux en vigueur à la date du transfert, c'est-à-dire le produit des DMTO constaté en 1984, est supérieur au montant des charges transférées, il est procédé aux ajustements nécessaires, afin que la compensation financière n'excède pas le montant des charges transférées. Le produit d'impôts revenant au département concerné est alors diminué au profit du FCFT, qui bénéficie aux départements dont le montant des ressources fiscales transférées ne couvre que partiellement le droit à compensation.

Chaque année, un arrêté interministériel détermine la liste des départements contributeurs au FCFT, ainsi que le montant de l'écrêtement à opérer sur le produit de leurs DMTO afin d'abonder le fonds. Depuis 2001, seuls trois départements contribuent au financement du FCFT, à hauteur d'environ 150 M€ en 2017 : Paris, les Hauts-de-Seine et les Alpes-Maritimes⁴⁷.

En outre, si après transfert de fiscalité et subvention du FCFT, un département connaît toujours un déséquilibre entre les charges et les ressources transférées, l'équilibre est assuré par le versement du solde sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD).

⁴⁷ Arrêté du 28 avril 2015 pris pour l'application en 2015 de l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales, JORF du 14 mai 2015.

3. 37 % des transferts fiscaux sont liés à l'acte II de la décentralisation

Une grande partie de la fiscalité transférée inscrite dans le PLF pour 2018 résulte des mesures de compensation prises dans le cadre de l'acte II de la décentralisation et, plus précisément, en application des lois suivantes :

- La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 modifiée relative au développement des territoires ruraux et la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.
- Les charges transférées en application de ces lois (en particulier de la loi dite « LRL » du 13 août 2004 qui a transféré un grand nombre de compétences aux départements et aux régions) ont été financées, pour les régions, par le transfert d'une part du produit de la TICPE et, pour les départements, par une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et, depuis 2008, par une part du produit de la TICPE.
- La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) et la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion ; ces transferts de compétences aux départements et à Saint-Pierre-et-Miquelon ont été financés par des transferts de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)

La généralisation du revenu de solidarité active (RSA) constitue un transfert de compétences pour les départements⁴⁸ puisque le RSA s'est à la fois substitué au revenu minimum d'insertion, au revenu minimum d'activité (à la charge des départements depuis 2004) et à l'allocation de parent isolé (API), dont l'État avait la charge avant la généralisation du RSA. Celle-ci est intervenue le 1^{er} juin 2009 dans les départements métropolitains et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon⁴⁹.

La mise en œuvre du RSA a donc amené l'État à compléter la compensation versée depuis 2004 aux départements au titre du transfert du RMI/RMA afin de compenser les charges nouvelles résultant pour les départements du transfert de l'ancienne allocation de parent isolé (API), devenue le montant forfaitaire majoré du RSA.

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, la LFI 2012 était supposée fixer de manière définitive la compensation due aux départements métropolitains au titre de ce transfert de compétences sur la base des dépenses constatées en 2010 dans les comptes des caisses d'allocations familiales et des caisses de la mutualité sociale agricole, sous réserve que, pour un département donné, le montant de cette dépense ne soit pas inférieur à la dépense consacrée par l'État au financement de l'API en 2008 (nette des dispositifs d'intéressement). Toutefois, à la demande de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), un groupe de travail a expertisé puis révisé les dépenses enregistrées dans les comptes de ces caisses et exposées par les départements en 2010 (révision à la hausse, à hauteur de +8,8 M€) ainsi que les dépenses d'intéressement RMI exposées par les départements métropolitains en 2008 (ces dépenses, qui interviennent en minoration dans le calcul du droit à compensation, ont été corrigées à la baisse, ce qui a conduit à un ajustement à la hausse du droit à compensation des départements métropolitains, à hauteur de +1,8 M€ en année pleine).

En conséquence, le droit à compensation des départements métropolitains au titre de la généralisation du RSA s'établit à 761 M€.

S'agissant des DOM, de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, la généralisation du RSA y est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Dans ce cadre, la LFI 2014 a mis en œuvre la dernière clause de revoyure prévue par l'article 35 de la loi du 1^{er} décembre 2008 susmentionnée en procédant à l'ajustement de la compensation définitive allouée à ces collectivités au titre de ce transfert et en la portant ainsi à 161,3 M€.

Toutefois, seuls les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon sont compensés sous forme de recettes de TICPE (pour un montant de 158 M€), la compensation versée, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin prenant la forme d'une majoration de leur dotation globale de compensation (à hauteur, respectivement, de 0,03 M€ et 3,2 M€).

Le montant total de recettes de TICPE transférées aux départements et à Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de la généralisation du RSA s'élève donc depuis la LFI 2014 à 919 M€, cette somme venant s'ajouter aux 4,9 Md€ de compensation allouée à ces mêmes collectivités au titre du transfert du RMI/RMA intervenu en 2004.

⁴⁸ Initialement considérée comme une « extension de compétence » au sens de l'article 72-2 de la Constitution, la généralisation du RSA a été qualifiée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 (cons. 20), de « transfert de compétence » au sens des mêmes dispositions.

⁴⁹ Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, l'entrée en vigueur du RSA socle majoré s'analyse comme une création de compétence dans la mesure où l'API n'existait pas dans cette collectivité avant le 1^{er} janvier 2011.

Les transferts liés à l'acte II de la décentralisation qui concernent les départements et les régions se répartissent comme suit dans le PLF pour 2018 :

CPE loi LRL-départements	0,68 Md€
CPE loi LRL-régions	3,35 Md€
CPE RMI/RSA - départements	5,86 Md€
TSCA loi LRL-départements	2,80 Md€
Total	12,7 Md€

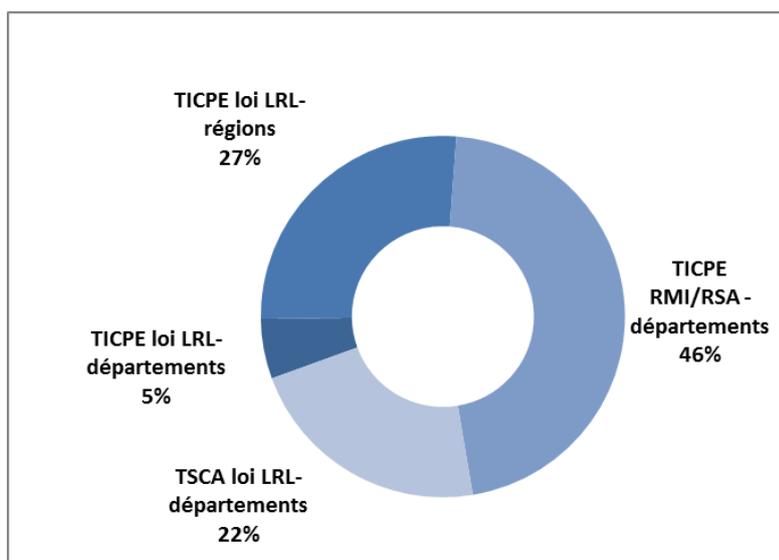


Figure 44: Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation, PLF pour 2018

Source : direction du budget

3.1 La réforme de la fiscalité locale intervenue en LFI 2010 s'est traduite par de nouveaux transferts de fiscalité au profit des collectivités territoriales

La suppression de la taxe professionnelle en LFI 2010 a entraîné de nouveaux transferts de fiscalité au profit des collectivités territoriales. Ces transferts fiscaux sont opérés par application du principe de neutralité financière pour les collectivités territoriales et dans le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière.

Avant la réforme de la fiscalité directe locale, le taux des frais de dégrèvement et de non-valeur était de 3,60 % et le taux des frais d'assiette et de recouvrement était de 4,40 % pour les taxes perçues au profit des collectivités territoriales et de leurs EPCI (5,40 % pour les taxes perçues au profit des autres établissements publics et organismes divers), soit 8 % au total.

La suppression de la taxe professionnelle votée dans le cadre de la loi de finances pour 2010 s'est accompagnée d'une compensation du manque à gagner pour les collectivités territoriales par l'affectation de recettes de substitution à chacune d'elles.

Par conséquent, à compter du 1^{er} janvier 2011, l'État ne perçoit plus que 2 % (au lieu de 3,60 %) du montant des principaux impôts locaux (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation) en contrepartie des frais de dégrèvement et de non-valeur qu'il prend à sa charge. Par ailleurs, l'État ne perçoit plus que 1 % (au lieu de 4,40 %) du montant de ces mêmes impôts, au titre des frais d'assiette et de recouvrement.

Cette réforme de la taxe professionnelle s'est traduite pour l'État par un transfert aux départements et au bloc communal d'une partie des frais de gestion des impôts directs locaux correspondant à la baisse de 8 % à 3 %.

Le bloc communal a bénéficié des parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et également de la part départementale de la taxe d'habitation, majorée des frais de gestion. Les départements ont récupéré la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties majorée des frais de gestion.

Selon les prévisions du PLF pour 2018, la fiscalité transférée aux collectivités au titre de cette réforme atteindra 7,4 Md€ en 2018 (soit 20 % du total de la fiscalité transférée), répartis comme suit :

DMTO-RTP-départements	0,6 Md€
TSCA-départements	3,4 Md€
Taxe sur les surfaces commerciales -communes	0,8 Md€
Débasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2,6 Md€
Total	7,4 Md€

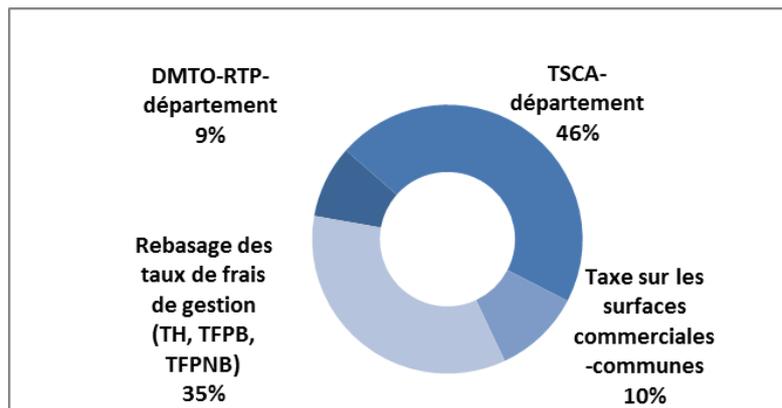


Figure 45 : Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité locale directe dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

4. 10 % des transferts fiscaux sont liés au pacte de confiance et de responsabilité, au financement des services d'incendie et de secours, à la départementalisation de Mayotte, à la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle et aux transferts de compétences des lois MAPTAM et NOTRe

Selon les prévisions du PLF pour 2018, la fiscalité transférée aux collectivités au titre de ces réformes ou du financement de ces politiques publiques atteindra 3,7 Md€ en 2018 (soit 10 % du total de la fiscalité transférée). Les ressources fiscales en question sont transférées aux régions, aux départements et à la commune de Marseille. Ces ressources se composent et se répartissent comme suit :

TSCA transférée pour le financement des services départementaux d'incendie et de secours	1,10 Md€
TSCA transférée pour le financement du bataillon des marins-pompiers de Marseille	0,01 Md€
Frais de gestion transférés au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements	0,96 Md€
Frais de gestion transférés aux régions au titre de la réforme du financement de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)	0,65 Md€
TICPE - Réforme de la formation professionnelle	0,31 Md€
TICPE- Mayotte (départementalisation)	0,08 Md€
TICPE- MAPTAM et NOTRe	0,05 Md€
TICPE - Prime d'apprentissage (article 40 LFI pour 2014)	0,24 Md€
TICPE - Réforme du financement de l'apprentissage	0,16 Md€
TICPE - Prime de recrutement d'un apprenti supplémentaire	0,10 Md€
Total	3,7 Md€

Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et bataillon de marins-pompiers de la ville de Marseille

Cette fiscalité transférée comprend deux mesures de transferts de TSCA concernant les SDIS et le bataillon de marins-pompiers de la ville de Marseille⁵⁰. La première résulte d'une modification du mode de financement des SDIS, auparavant financés à partir de la DGF, la seconde consiste quant à elle en une compensation versée à la ville de Marseille au titre du financement du bataillon de marins-pompiers⁵¹.

Départementalisation de Mayotte

Le financement du processus de départementalisation de Mayotte est également intégré aux transferts de fiscalité. En effet, l'article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a mis en place un dispositif d'attribution, au département de Mayotte, de fractions de tarif de la TICPE pour compenser la mise en place du RSA sur ce territoire. La compensation des charges au titre du RSA étant calculée par rapport aux dépenses de RSA comptabilisés en 2014, depuis 2015, le montant du droit à compensation de Mayotte est définitif et s'élève à 15 315 670 €.

Par ailleurs, la LFI 2013 a élargi ce dispositif à la compensation des charges s'inscrivant elles aussi dans le cadre du processus de départementalisation de Mayotte à savoir la gestion et le financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL) et le financement des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations, l'aide sociale obligatoire (hors l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap) et la protection juridique des majeurs.

Le PLF pour 2018 prévoit une modification de l'article 39 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 en intégrant les montants des droits à compensation de Mayotte au titre de la protection maternelle et infantile (PMI) qui s'élèvent à 14 530 672 € et qui comportent une régularisation de la compensation portant sur la période 2009-2017 d'un montant de 105 745 169 € dont le versement est réalisé sur trois exercices annuels jusqu'en 2020. Le financement du transfert de compétence de la formation professionnelle à Mayotte est ajusté par un montant forfaitaire qui s'élève à 917 431 €. L'article 38 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 est amendé afin d'y prévoir un montant compensatoire pour Mayotte de 192 247 €, au titre du transfert aux régions du dispositif de nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'une entreprise par les demandeurs d'emploi (NACRE) dans le cadre de l'application au 1^{er} janvier 2018 du code du travail dans le département ; des compensations relatives au dispositif NACRE étant également prises pour Saint- Martin (53 712 €), Saint- Barthélémy (3 489 €), et Saint-Pierre-et-Miquelon (1316 €). Ces nouveaux transferts de compétences font l'objet d'un financement par fractions de tarifs de TICPE.

⁵⁰ Ces transferts font l'objet d'un développement spécifique car ils ne sont rattachables ni aux actes I et II de la décentralisation ni à la réforme de la fiscalité directe locale.

⁵¹ Ces deux mesures résultent des dispositions suivantes : l'article 53 de la loi de finances n°2004-1484 pour 2005 (services départementaux d'incendie et de secours) et l'article 11-II de la loi n°2006-1771 de finances rectificative pour 2006 (bataillon de marins pompiers).

L'ensemble des droits à compensation du département de Mayotte atteint un montant de 41 612 489 € en 2018 soit une hausse de 59 % par rapport aux montants fixés en 2017.

Pacte de confiance et de responsabilité

Deux nouveaux transferts de frais de gestion ont été instaurés à compter de 2014, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales.

Allocations individuelles de solidarité

Le premier au profit des départements qui bénéficient de la totalité de la ressource fiscale nette perçue par l'État au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ce transfert contribue à assurer aux départements des ressources pérennes, suffisantes et dynamiques, nécessaires au financement par ces collectivités des allocations individuelles de solidarité.

Formation professionnelle

Le second au profit des régions, de la collectivité territoriale de Corse et du département de Mayotte en substitution de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle. En effet, conformément au pacte de confiance et de responsabilité, ces nouvelles ressources sont composées à hauteur des deux tiers de ressources dynamiques. Ces ressources dynamiques sont composées d'un transfert des frais de gestion perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les montants transférés sont plafonnés en 2014. Par la suite, ce plafond est indexé sur la croissance moyenne pondérée des frais de gestion concernés. Le tiers restant est constitué d'un transfert d'une fraction de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques également retracé dans le tableau ci-avant.

Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a pour objectif de faire progresser le nombre d'apprentis de 440 000 à 500 000 en 2017. Les aides publiques à l'apprentissage représentent pour l'État une dépense de près de 3 Md€. Conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique, l'évaluation de ces aides a démontré que certaines d'entre elles, dont l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF), étaient peu ciblées et n'étaient pas suffisamment incitatives à l'embauche d'un apprenti.

Dès lors, il a été décidé de remplacer, dès 2014, l'ICF par une nouvelle aide ciblée sur les très petites entreprises de moins de 11 salariés, pour lesquelles ce type d'aide joue un véritable effet levier en matière d'embauche d'apprentis. Cette nouvelle prime est d'au moins 1 000 euros par année de formation, les régions pouvant décider d'accorder, selon le principe de libre administration, un montant supérieur.

L'article 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a remplacé l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) par la prime à l'apprentissage. La compensation de l'aide par l'État, fixée à 1 000 € par apprenti, est fonction du nombre d'apprentis ayant conclu un contrat d'apprentissage dans les établissements de la région au 31 décembre 2013.

Un dispositif transitoire a également été mis en place pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2013 pour permettre une réduction progressive des primes versées aux employeurs de plus de 11 salariés (500 € la deuxième année et 200 € la troisième année du contrat).

L'article 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a défini les modalités de la compensation par l'État aux régions. D'une part, des dotations budgétaires étaient mobilisées, visant à compenser le dispositif transitoire d'extinction de l'ICF, remplacé par de la TICPE en LFR 2015, et d'autre part, la création de la prime à l'apprentissage est compensée par l'attribution de fractions de TICPE.

L'article 40 précité de la LFI 2014 prévoit des modalités de transition pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2013. Ces contrats bénéficient d'une aide équivalente à l'ex-ICF pour la première année de formation. Pour les deuxième et troisième années de formation, le montant de ces aides est maintenu à hauteur de 1 000 euros pour les entreprises de moins de dix salariés, par cohérence avec le nouveau dispositif. Pour les entreprises d'au moins 11 salariés, le montant de cette prime est égale à 500 € pour la deuxième année de formation et à 200 € pour la troisième année de formation pour tous les contrats d'apprentissage signés avant le 1^{er} janvier 2014.

La compensation de l'État aux régions est ajustée selon ces nouveaux paramètres, sur la base du nombre de contrats d'apprentissage au 31 décembre 2013. Aussi, au regard des modalités définies par l'article 140 de la LFI 2014, le PLF pour 2018 fixe de manière définitive la compensation due aux régions à hauteur de 230 M€.

En second lieu, dans le cadre de la conférence sociale de 2014, le Gouvernement a décidé de porter la part de la taxe d'apprentissage affectée aux régions de 56 % à 51 % et a pris l'engagement de compenser de manière dynamique, c'est-à-dire au rythme de la croissance de la masse salariale, la perte de rendement ainsi générée.

La LFI 2015 a tiré les conséquences des dispositions de l'article 8 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 qui portent réforme de la taxe d'apprentissage et du financement de la politique d'apprentissage. Sur la base des modalités de compensation définies, le PLF pour 2018 ajuste le transfert à hauteur de 160 M€ sous forme de fraction de la TICPE. Parallèlement, l'État a majoré d'un montant équivalent les ressources des centres de formation d'apprentis en leur affectant 28 % de la taxe d'apprentissage.

De même, la LFI 2015 prévoit la compensation allouée aux régions au titre du transfert de la formation professionnelle des publics spécifiques prévu par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Cette compensation inclut notamment les crédits relatifs à la formation professionnelle des détenus et des français de l'étranger, la rémunération des stagiaires en Centre de Rééducation Professionnelle, les actions de lutte contre l'illettrisme et d'acquisition des compétences clés, les actions en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que l'accompagnement des candidats à la VAE sur les titres professionnels du ministère de l'emploi. Cette compensation a été intégrée dans la fraction dite LRL des régions prévue par l'article 40 de la LFI pour 2005.

Enfin, la loi de finances pour 2016 prévoit à l'article 38 la compensation de l'aide au recrutement prévue par l'article 123 de la loi de finances pour 2015 (codifié à l'article L.6243-1-1 du code du travail).

En harmonisant, les modalités de compensation, par voie fiscale uniquement, des mesures liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage, l'État poursuit un objectif de plus grande transparence et de lisibilité.

Enfin, sont également compensées, les charges induites par les transferts de compétence résultant des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'article 38 de la loi de finances pour 2016 a défini les modalités de compensation par l'attribution d'une fraction de TICPE portant sur le gazole et le supercarburant sans plomb, calculée en fonction de la consommation nationale de ces carburants. Chaque région reçoit un produit correspondant à un pourcentage de la fraction qui est égal au droit à compensation de la région rapporté au droit à compensation de l'ensemble des régions.

Dans le PLF pour 2018, le montant de la compensation versée s'élève à 51 M€ et concerne les transferts de services et de compétences de l'État chargé de la gestion des fonds européens, des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ainsi que le transfert des actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises prévues aux articles L. 5141-5 et L. 5522-21 du code du travail dans les conditions déterminées par le II de l'article 91 de la MAPTAM ainsi que du II de l'article 133 de la loi NOTRe.

5. La fiscalité transférée aux collectivités locales est dynamique dans la durée, au-delà des évolutions conjoncturelles

5.1 L'évolution de la fiscalité transférée est difficilement prévisible

Les montants de fiscalité transférée versés aux collectivités territoriales dépendent des droits à compensation liés à la décentralisation, puisque ces montants sont garantis, mais aussi de l'activité économique. Dès lors, le mécanisme est asymétrique :

- Si le produit de la fiscalité transférée ne permet pas d'atteindre le montant du droit à compensation constitutionnellement garanti, la clause de garantie permet d'attribuer aux collectivités le différentiel entre le produit constaté de la fiscalité et le droit à compensation. L'État procède dès lors à cet ajustement par l'attribution de fractions additionnelles de TICPE prises sur ses recettes propres non transférées. Ces fractions font l'objet d'un paiement aux collectivités concernées au tout début de l'exercice suivant.

- À l'inverse, lorsque le produit de la fiscalité est supérieur au montant des droits à compensation constitutionnellement garanti, le bénéfice en faveur des collectivités est intégralement conservé par les collectivités, sans que l'État n'en prélève une quelconque part.

Ces taxes étant liées à l'activité économique et aux marchés, il est difficile d'en prévoir l'évolution. Les écarts constatés entre les montants de fiscalité transférée prévus en LFI et l'exécution ensuite constatée sont illustrés par le graphique suivant :

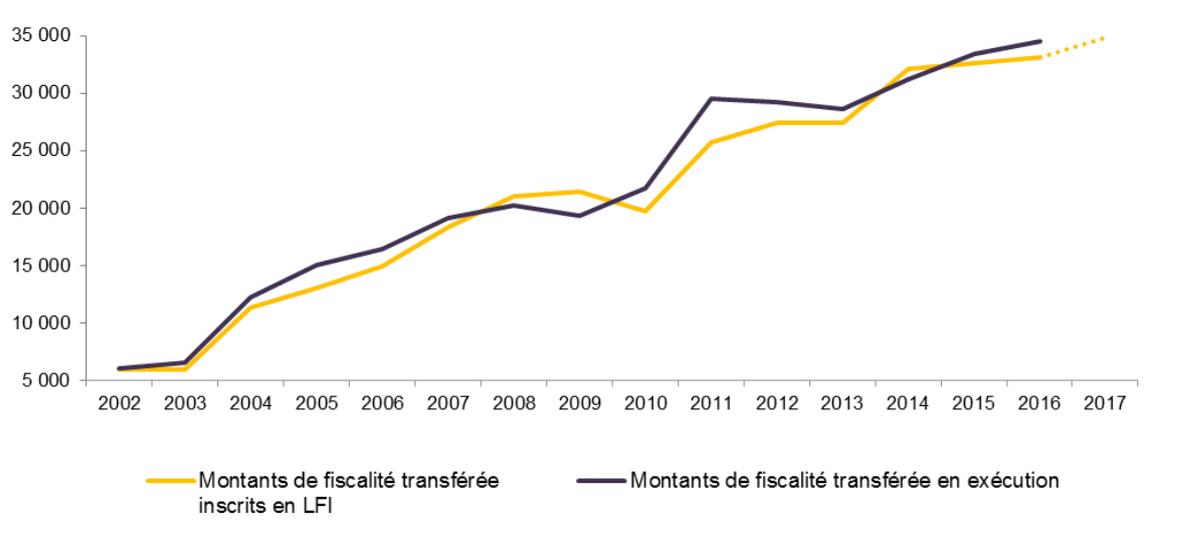


Figure 46: Écarts constatés entre les montants de fiscalité transférée inscrits en LFI et les montants réellement exécutés (2001-2016)

Source : LFI, DGFIP et direction du budget

Ces écarts s'accroissent en période de forte incertitude économique (en particulier pour les années 2009 et 2010), de tensions sur l'octroi de crédits immobiliers ou de réformes du secteur. En 2010, les montants exécutés ont par exemple dépassé de plus de 2 Md€ les montants inscrits en LFI, du fait d'une forte croissance des DMTO qui demeurent la ressource la plus difficile à évaluer compte tenu de sa forte volatilité.

Dépendant fortement des fluctuations du marché immobilier, les DMTO peuvent varier de façon très importante d'une année à l'autre, rendant difficile l'exercice de prévision. Ainsi, en 2008 et 2011, des retournements du marché immobilier ont entraîné une chute du montant de recettes liées aux transactions immobilières.

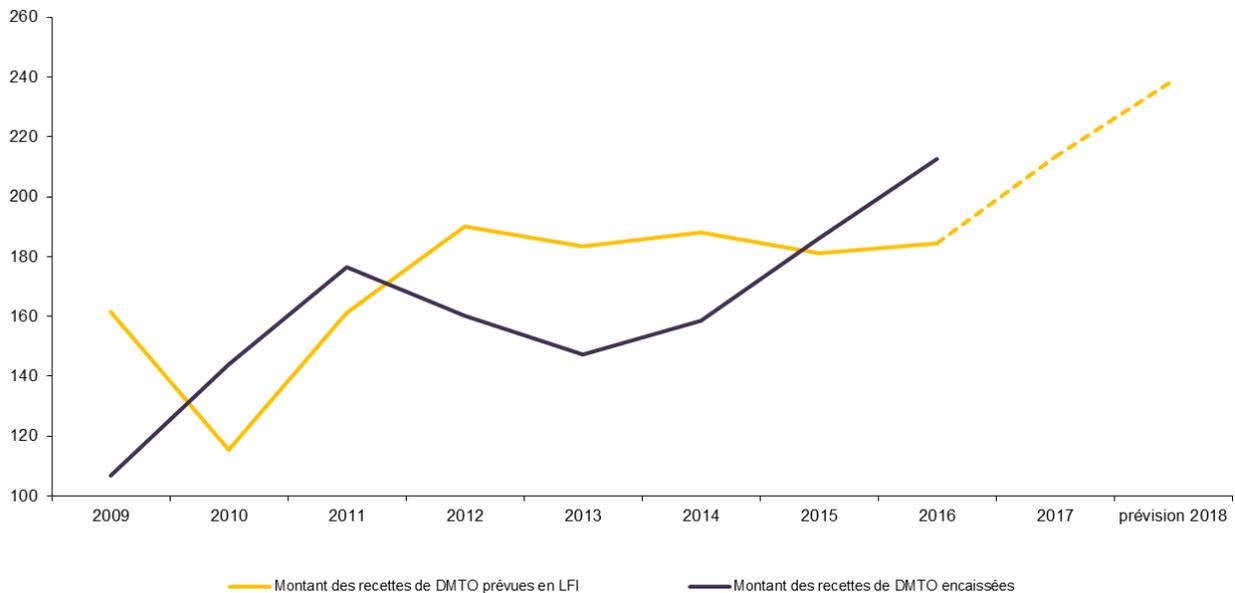


Figure 47: Évolution des recettes de DMTO prévues en LFI et encaissées, de 2008 à 2016 (en base 100 en 2003)

Source : DGFIP, direction du budget

En outre et concernant le transfert des frais de gestion, l'État perçoit des frais de gestion sur le montant des cotisations d'impôts établies et recouvrées pour les collectivités territoriales, des EPCI et de divers organismes. Ces frais de gestion représentent un pourcentage du montant des taxes et impôts acquittés par les contribuables. Par conséquent, ces frais de gestion suivent l'évolution des produits des taxes afférentes.

5.2 Globalement, les ressources transférées aux collectivités se révèlent dynamiques

La fiscalité transférée notamment celle transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (DMTO et « cartes grises ») augmente y compris à périmètre constant, c'est-à-dire en dehors de toute nouvelle mesure de décentralisation. Ainsi, depuis 2003, ces ressources ont crû beaucoup plus rapidement que le PIB comme le montre le graphique ci-dessous :

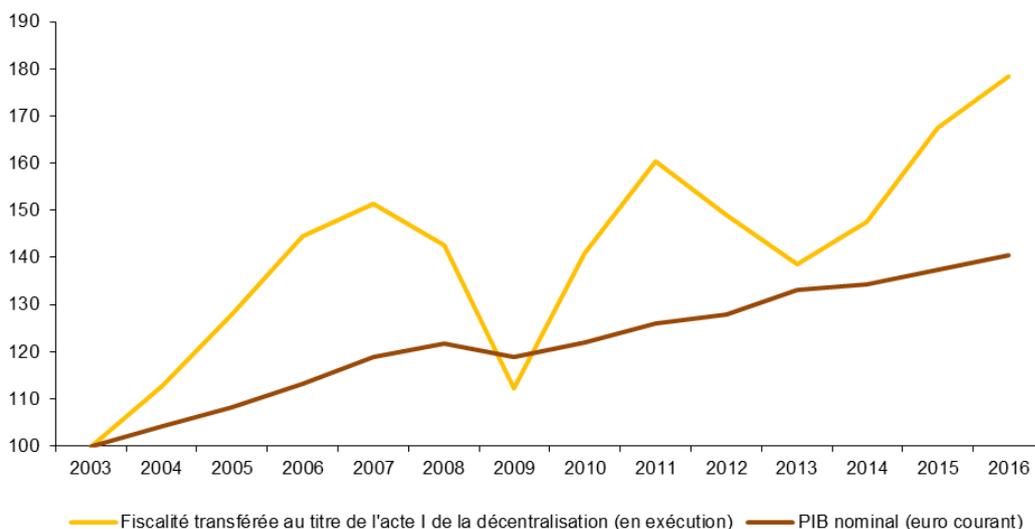


Figure 48 : Évolution comparée 2003/2015 de la fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation et du PIB (base 100 en 2003)

Source : exécution : DGFIP, PIB nominal INSEE

Les montants inscrits en LFI pour 2017 et dans le PLF pour 2018 traduisent en partie ce dynamisme, même si l'exécution peut s'en éloigner (cf. supra). Cela est également le cas en ce qui concerne les transferts de frais de gestion relatifs aux différentes impositions directes locales, qui restent dynamiques.

Evolution de la fiscalité transférée		LFI						PLF
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (Départements - Hors DMTO-RTP)	8 147	7 880	8 085	7 779	7 924	9 159	10 263
	Cartes grises - (régions - décentralisation acte I)	1 925	1 988	2 051	2 062	2 140	2 174	2 244
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE - RM/RSA (départements)	5 918	5 859	5 861	5 861	5 861	5 861	5 861
	TICPE - Acte II hors RSA (loi LRL de 2004 et compensation de la suppression de la "vignette")	6 264	6 442	6 449	6 536	6 727	6 840	6 832
	<i>dont TICPE-régions</i>	3 206	3 212	3 214	3 213	3 437	3 555	3 351
	<i>dont TICPE-départements</i>	643	652	658	655	671	672	679
	<i>dont TSCA-départements (article 52)</i>	2 415	2 577	2 577	2 668	2 619	2 613	2 802
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 072	3 132	3 330	3 408	3 359	3 394	3 409
	TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	623	657	692	803	753	771	772
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	532	495	508	489	498	576	645
	Rebasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)			2 278	2 372	2 476	2 570	2 571
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA - article 53 (départements - SDIS)	948	991	1 029	1 057	1 037	1 037	1 096
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements			827	874	906	951	959
	TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10	10	10	10	10	10	10
	TICPE-Mayotte (départementalisation)	12	5	20	17	17	26	78
	TICPE-Maptam et NOTRe					18	48	51
Fiscalité transférée au titre la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE - prime d'apprentissage			118	256	233	235	238
	TICPE - réforme du financement de l'apprentissage				146	148	153	160
	frais de gestion affectés aux régions - réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)			601	617	650	652	655
	TICPE - réforme de la formation professionnelle			300	298	305	305	309
	TICPE - Prime au recrutement d'un apprenti supplémentaire					60	96	99
Total Fiscalité transférée	27 451	27 459	32 159	32 586	33 122	34 858	36 251	

Tableau 29: Évolution de la fiscalité transférée en budgétisation

Source : direction du budget

Evolution de la fiscalité transférée en exécution		2012	2013	2014	2015	2016
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (Départements - Hors DMTO-RTP)	7 429	6 832	7 367	8 645	9 321
	Cartes grises - (régions - décentralisation acte I)	2 117	2 042	2 077	2 086	2 107
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE - RMI/RSA (départements)	5 924	5 853	5 908	5 861	5 861
	TICPE - Acte II hors RSA (loi LRL de 2004 et compensation de la suppression de la "vignette")	6 341	6 347	6 385	6 644	6 783
	<i>dont TICPE-régions</i>	3 212	3 202	3 233	3 452	3 466
	<i>dont TICPE-départements</i>	653	654	659	664	671
	<i>dont TSCA-départements (article 52)</i>	2 476	2 492	2 493	2 529	2 646
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 169	3 184	3 198	3 285	3 219
	TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	647	708	718	737	748
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	485	429	463	543	586
	Rebasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 115	2 196	2 260	2 361	2 445
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA - article 53 (départements - SDIS)	979	987	987	1 003	1 035
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements			841	866	900
	TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10	10	10	10	10
	TICPE-Mayotte (départementalisation)	3	9	20	17	67
	TICPE Maptam et Notre					21
Fiscalité transférée au titre la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE - prime d'apprentissage			139	279	239
	TICPE - financement de l'apprentissage				146	152
	frais de gestion affectés aux régions - réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)			601	616	636
	TICPE - réforme de la formation professionnelle			300	300	300
	TICPE - TPE Jeunes apprentis					95
Total Fiscalité transférée		29 218	28 597	31 273	33 400	34 527

Tableau 30 : Évolution de la fiscalité transférée en exécution

Source : direction du budget

Partie 7

Péréquation

1. Afin de réduire l'inégale répartition des ressources entre les collectivités locales, la hausse de la péréquation est poursuivie en 2018

1.1 La péréquation, un objectif à valeur constitutionnelle depuis 2003

La finalité de la péréquation est d'atténuer les disparités de ressources et de charges entre les collectivités territoriales par une redistribution des ressources en fonction d'indicateurs physiques et financiers.

Les inégalités de répartition des bases fiscales sont importantes. Pour y remédier, l'article 72-2 de la Constitution dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Les inégalités de richesse fiscale sont souvent le fait de l'histoire et de phénomènes indépendants des choix effectués par les collectivités territoriales. **L'enjeu de la péréquation consiste précisément à soutenir les collectivités structurellement défavorisées.**

1.2 Le PLF pour 2018 accroît les masses financières consacrées aux dotations de péréquation de la DGF

La péréquation verticale augmentera en 2018 de 190 M€, dont 10 M€ pour les départements et 180 M€ pour les communes. La progression de la péréquation est réduite de moitié en PLF pour 2018 par rapport à 2017 pour tenir compte du maintien du niveau des concours financiers en 2018. La hausse de la péréquation verticale constitue un levier efficace pour atténuer pour les collectivités les plus fragiles les impacts à long terme de la baisse de la part forfaitaire de la part forfaitaire de la DGF opérée entre 2014 et 2017.

La progression de la péréquation verticale bénéficiera notamment aux communes confrontées à un faible niveau de ressources ou à des charges importantes, au travers des mécanismes bien connus que sont la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP), qui atteindront un niveau historiquement haut en 2018. Cette augmentation permettra d'accompagner, pour les collectivités concernées, les efforts qu'elles seront par ailleurs amenées à mettre en œuvre pour maîtriser sur le long terme leurs dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, afin de conforter la visibilité des collectivités sur leurs ressources, les principaux dispositifs de péréquation horizontale des communes et des EPCI sont stabilisés en 2018. Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) seront ainsi maintenus à leur niveau atteint en 2017, à savoir respectivement 1 Md€ et 310 M€.

2. Les différentes formes de péréquation et leurs montants

La péréquation est mise en œuvre :

- par des dispositifs de péréquation « verticale », c'est-à-dire à travers des dotations de l'État aux collectivités attribuées de manière différenciée en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques⁵² ;
- par des mécanismes de péréquation « horizontale », qui consistent à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

Type de péréquation	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation verticale	Suppression de la DGF des régions en 2018 (conversion en une fraction de TVA)	Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	Dotation d'intercommunalité	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)
				Dotation de solidarité rurale (DSR)
		Dotation de péréquation urbaine (DPU)		Dotation nationale de péréquation (DNP)
				Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)
Péréquation horizontale	Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions	Fonds de péréquation de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	
		Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements		
		Fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF)		Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)
		Fonds de solidarité en faveur des départements		Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation

Tableau 31 : Les différents dispositifs de péréquation dans le PLF pour 2018

Source : DGCL

⁵² Les modalités de fonctionnement des différentes dotations de péréquation verticale sont détaillées dans la Partie III « Les concours de l'État aux collectivités locales ».

À l'heure actuelle, la plupart des montants péréqués relèvent de la péréquation verticale (75 % des montants consacrés à la péréquation en 2017). Cet équilibre devrait être à peu près similaire en 2018.

Pour rappel, les montants consacrés en 2017 aux dispositifs de péréquation horizontale et verticale, pour chaque type de dispositif et dans l'ensemble, étaient les suivants :

	Montant (en M€)	Part dans la péréquation totale
Dotation de péréquation des régions	193	1,8 %
DFM	830	7,9 %
DPU	653	6,2 %
Dotation d'intercommunalité	1 470	14,1 %
DSU	2 091	20,0 %
DSR	1 422	13,6 %
DNP	794	7,6 %
FDPTP	389	3,7 %
Total péréquation verticale	7 842	75,0 %
FSRIF	310	3,0 %
FPIC	1 000	9,6 %
Fonds de péréquation des DMTO des départements	632	6,0 %
Fonds de péréquation de la CVAE des départements	89	0,9 %
FSDRIF	60	0,6 %
Fonds de solidarité en faveur des départements	433	4,1 %
Fonds de péréquation des ressources des régions	92	0,9 %
Total péréquation horizontale	2 616	25,0 %
Total	10 458	100,0 %

Tableau 32: Les masses financières consacrées à la péréquation horizontale et verticale en 2017

Source : DGCL

Depuis la réforme de la fiscalité locale, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sont exclusivement alimentés par une dotation de l'État (à hauteur de 389 M€ en 2017) et sont donc considérés comme des mécanismes de péréquation verticale⁵³.

⁵³ A compter du PLF pour 2017, les FDPTP ont été inclus dans le périmètre des variables d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités, et ainsi soumis à minoration.

3. Les dispositifs de péréquation horizontale concernant toutes les catégories de collectivités locales

Jusqu'en 2010, la péréquation horizontale reposait pour l'essentiel sur le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation. Quatre nouveaux fonds nationaux de péréquation horizontale concernant l'ensemble des catégories de collectivités territoriales ont été créés à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle de 2010 :

- le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements ;
- le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;
- le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements ;
- le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

La loi de finances initiale pour 2014 a par ailleurs instauré le fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France afin de réduire les inégalités de ressources spécifiques entre collectivités franciliennes ainsi qu'un fonds de solidarité pour l'ensemble des départements pour l'année 2014, pérennisé en LFI 2015.

3.1 La péréquation horizontale au sein du bloc communal

3.1.1 Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Cette solidarité au sein du bloc communal monte progressivement en puissance : elle s'élevait à 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015 et 1 Md€ en 2016 et 2017. Dans le PLF pour 2018, le Gouvernement propose de maintenir les ressources de ce fonds à hauteur de 1 Md€ et de pérenniser ce montant. Par rapport à l'évolution du FPIC initialement prévue en 2016 et qui visait à atteindre 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales (soit plus de 1,2 Md€), l'évolution proposée par le Gouvernement permet de donner aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs ressources.

Six grands principes régissent ce mécanisme de solidarité :

- les intercommunalités sont considérées comme l'échelon de référence. La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal par le biais d'un potentiel financier agrégé (PFIA) en agrégeant la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres. Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et ainsi de comparer des EPCI de catégories différentes. La comparaison peut également se faire avec des communes isolées ;
- le PFIA repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires des communes. Afin de tenir compte du poids des charges des collectivités dont le niveau par habitant s'accroît avec leur taille, les populations retenues pour le calcul des potentiels financiers agrégés sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité ;
- sont contributeurs au FPIC : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le PFIA par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFIA par habitant moyen constaté au niveau national. La contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction d'un indice synthétique et de sa population avec un effet progressif. L'indice synthétique est composé de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant (75 %) et de l'écart relatif du revenu par habitant au revenu moyen par habitant (25 %). Environ 49 % des ensembles intercommunaux et des communes isolées sont contributeurs en 2017 ;
- la somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC d'une année et du FSRIF de l'année précédente est plafonnée en fonction des ressources fiscales agrégées ;
- sont bénéficiaires du FPIC : 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique, représentatif des ressources et des charges des collectivités, composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités, quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines). L'indice synthétique est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du PFIA et à 20 % de l'effort fiscal agrégé ;

- sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian. Toutefois, tout ensemble intercommunal ou commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 0,9 est exclu du bénéfice du FPIC (inférieur à 1 à compter de 2016). Cela permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales ;
- la loi de finances pour 2016 a introduit une garantie de sortie dégressive pour les ensembles intercommunaux et les communes isolées qui perdraient leur éligibilité au reversement du FPIC en 2016. Ils perçoivent cette année 90 % des montants attribués l'année précédente, puis 75 % en 2017 et 50 % en 2018. Pour tenir compte de l'achèvement des SDCI, la loi de finances pour 2017 a prévu que les territoires qui cessent d'être éligibles au FPIC en 2017 ou qui ont perçu une garantie en 2016 et qui ne redeviennent pas éligibles perçoivent une garantie égale à 90 % de leur attribution 2016. Cette garantie est ajustée dans le PLF pour 2018 de manière à éviter la coexistence de deux systèmes de garantie distincts dans la répartition 2018.

Une fois définie la contribution ou l'attribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée, elle sera répartie entre l'EPCI et ses communes membres selon des modalités définies par la loi, et modifiables par l'EPCI à l'unanimité ou à la majorité qualifiée.

Une fois le prélèvement ou le reversement calculé au niveau d'un ensemble intercommunal, celui-ci est réparti entre l'EPCI et ses communes membres en deux temps : dans un premier temps entre l'EPCI d'une part et ses communes membres d'autre part, dans un second temps entre les communes membres. Une répartition « de droit commun » est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement, en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI et du potentiel financier de ses communes membres. Toutefois, par dérogation, l'organe délibérant de l'EPCI peut procéder à une répartition différente. Ces modalités dérogatoires de répartition ont été assouplies en loi de finances pour 2016.

Le Gouvernement souhaite maintenir l'architecture globale du dispositif et entend poursuivre l'effort de péréquation entre territoires engagé depuis plusieurs années, tout en préservant une gradation soutenable des prélèvements réalisés à ce titre. Dans un contexte de consolidation de la nouvelle carte intercommunale et par souci de donner aux collectivités de la visibilité sur le principal instrument de péréquation horizontal, le Gouvernement propose de maintenir les ressources du fonds à 1 Md€ en 2018.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité apporter une solution à la situation des communes pauvres qui du fait de leur appartenance à des territoires riches, sont contributrices nettes au titre du FPIC. C'est pourquoi depuis 2016 les 280 communes éligibles l'année précédente à la part « cible » de la DSU et les 2 500 premières communes éligibles à la part « cible » de la DSR sont exonérées de contribution au titre du FPIC. En 2017, les 280 communes éligibles à la part « cible » de la DSU ont été exonérées de contribution au titre du FPIC. En 2017, toutes les communes éligibles à la DSU bénéficient de la progression de la DSU (part « cible »). Ce seront donc, en 2018, les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU et les 30 premières communes éligibles de 5000 à 9999 habitants qui bénéficieront de cette exonération.

3.1.2 Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)

La loi de finances pour 2012 a procédé à une refonte du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, afin de concentrer les ressources de ce fonds sur les communes franciliennes les plus en difficulté. La loi fixe également un objectif annuel de ressources au fonds : 230 M€ pour 2013, 250 M€ pour 2014, 270 M€ pour 2015 et 290 M€ à compter de 2016. Le montant du fonds a augmenté en 2017 pour être porté à 310 M€. Le Gouvernement propose de maintenir ce montant en 2018.

Sont contributrices au fonds toutes les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région. Le montant du prélèvement dépend de la population de la commune et d'un indice synthétique, élevé au carré, et composé pour 20 % de l'écart relatif du revenu par habitant de la commune par rapport à 50 % de la moyenne régionale et pour 80 % de l'écart relatif du potentiel financier par habitant de la commune par rapport à la moyenne régionale.

Depuis 2015 la somme des prélèvements subis par un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC de l'année n et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) de l'année n-1 ne peut excéder 13 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA.

Ce dispositif s'ajoute aux différents mécanismes de plafonnement et d'exonérations du prélèvement au FSRIF qui poursuivent une logique d'équité et de stabilité des contributions. Différents mécanismes de plafonnement, prévus à l'article L.2531-13 du code général des collectivités territoriales permettent en effet de limiter les hausses trop brutales de contributions tout en préservant la qualité péréquatrice du FSRIF :

- le prélèvement au titre du FSRIF ne peut excéder 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ;
- un abattement de 50 % sur le prélèvement des communes contributrices au fonds est appliqué ;
- une exonération de prélèvement des communes qui seraient classées parmi les 150 premières communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (de l'ancienne part dite « cible » de la DSU) est prévue ;

- un mécanisme de plafonnement progressif destiné à lisser dans le temps la hausse des contributions lorsque celles-ci augmentent de plus de 25 %.

Les critères d'éligibilité ont été simplifiés afin de concentrer le fonds sur les collectivités les plus en difficulté. Toutes les communes de plus de 5 000 habitants peuvent être éligibles si leur indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à la médiane des communes de la région Île-de-France. La distinction entre les communes de plus de 10 000 habitants et celles comprises entre 5 000 et 9 999 habitants a été supprimée. Les modalités de calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges ont également été simplifiées (le critère relatif aux aides au logement a été retiré). La définition de l'indice synthétique s'appuie sur trois critères mis en œuvre sous forme de ratios pondérés :

- le rapport entre le potentiel financier moyen par habitant régional et celui de la commune. Il constitue 50 % de l'indice ;
- le rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale, pour 25 % ;
- le rapport entre le revenu moyen par habitant régional et le revenu par habitant de la commune, pour 25 %.

Afin de concentrer le bénéfice des attributions au titre du fonds sur les communes les plus en difficulté, un coefficient multiplicateur (allant de 4 à 0,5) est appliqué à l'indice synthétique ainsi obtenu.

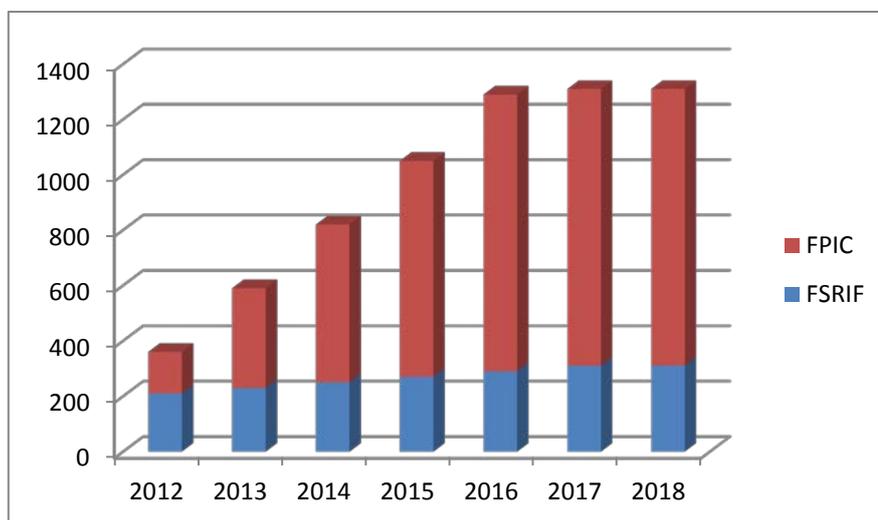


Figure 49 : La montée en puissance de la péréquation horizontale dans la sphère communale (Montants prévus dans le PLF pour 2018)

Source : DGCL

3.2 La péréquation horizontale au profit des départements

Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements, mis en place en 2011, est alimenté par 2 prélèvements :

- un premier prélèvement sur « stock » lié au niveau des DMTO du département relativement à la moyenne de l'ensemble des départements ;
- un second prélèvement sur « flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département.

Depuis 2013, les départements éligibles au reversement sont ceux dont le potentiel financier par habitant ou le revenu par habitant sont inférieurs à la moyenne nationale.

Les ressources du fonds de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 279 M€ en 2015, 573 M€ en 2016 et 632 M€ en 2017. La progression des ressources provient de l'augmentation des produits de DMTO de 16,4 % entre 2014 et 2015 et de 8,25 % entre 2015 et 2016 et 10 % entre 2016 et 2017.

Le fonds de péréquation de la CVAE des départements mis en œuvre depuis 2013 est quant à lui alimenté par deux prélèvements :

- le premier prélèvement « sur stock » est fonction du montant de CVAE perçu l'année précédente ;
- le second prélèvement « sur flux » prend en compte la progression des recettes de CVAE.

Le reversement, qui s'est élevé à 89,2 M€ en 2017, est effectué au profit de la moitié des départements de métropole classés selon un indice synthétique comprenant le revenu par habitant, le potentiel financier par habitant, le nombre de bénéficiaires du RSA ainsi que la part de la population âgée de plus de 75 ans. La totalité des départements d'outre-mer est également bénéficiaire.

Enfin, la loi de finances pour 2014 a créé le **fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF)** dont les ressources sont fixées à 60 M€. Le fonds est alimenté par des prélèvements sur les ressources des départements classés en fonction de leur indice de ressources et de charges. En 2017, cinq départements franciliens ont bénéficié d'un reversement opéré sur les ressources fiscales des trois départements contributeurs.

Par ailleurs, un **fonds de solidarité au profit des départements, alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35 % sur les bases des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** a été institué en 2014 et reconduit à compter de 2015 afin de réduire les inégalités relatives aux restes à charges en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS), à savoir l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu de solidarité active (RSA). Les restes à charges correspondent aux dépenses effectivement supportées par les départements après déduction des dotations de compensations. Le fonds a permis de redistribuer 559 M€ en 2014, 536 M€ en 2015, 423 M€ en 2016 et 433 M€ en 2017.

3.3 La péréquation régionale

La loi de finances initiale pour 2013 a créé un **fonds de péréquation des ressources des régions** et de la collectivité territoriale de Corse, alimenté à hauteur de 56 M€ en 2015, 87 M€ en 2016 et de 92 M€ en 2017. La hausse continue des produits post-taxe professionnelle des régions entre 2014 et 2016 explique la forte croissance des ressources du fonds depuis 2015.

Les ressources prises en compte dans le calcul sont la CVAE, les IFER, la DCRTP perçues par les régions ainsi que les prélèvements/reversements au FNGIR. Le fonds vise à faire converger les taux de croissance des ressources des régions vers la moyenne. En 2017, neuf régions métropolitaines dont le taux de croissance est inférieur à la moyenne en sont bénéficiaires. Sont prélevées les régions dont le taux de croissance des produits post- réforme de la taxe professionnelle est supérieur à la moyenne. Enfin, une quote-part du fonds est réservée aux régions d'outre-mer.

4. Plusieurs concours de l'État aux collectivités intègrent également une dimension redistributrice

Au-delà des composantes de la DGF dont l'objectif unique consiste en la réduction des écarts territoriaux, d'autres concours de l'État aux collectivités territoriales prennent en compte des exigences de péréquation.

Ainsi, **les dotations déconcentrées de l'État**, telles la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, la dotation politique de la ville (DPV)⁵⁴, et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ainsi que la dotation de soutien à l'investissement local sont réparties sous forme d'enveloppes départementales selon des critères prenant en compte des éléments de redistribution.

La DPV a notamment pour vocation de compléter l'effort péréquateur de la DSU en faveur des communes urbaines les plus en difficulté. Instituée en 2009, la DPV est aujourd'hui dotée de 150 M€ par an. Une carte unique de la géographie prioritaire de la politique de la ville se substitue par ailleurs aux différents zonages préexistants. Les contours définitifs des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville ont été arrêtés en fin d'année 2014 et la population résidant en QPV, authentifiée par l'INSEE au cours de l'année 2016, a été utilisée pour répartir la DPV en 2017.

Elle est, comme la DETR, attribuée par les préfetures sous forme de subventions destinées à soutenir les projets d'au maximum 180 communes de métropole ou d'outre-mer, parmi les communes les plus en difficulté. Pour être éligible, les communes doivent compter au minimum 5000 habitants (en population DGF), faire l'objet, sur le territoire de la commune, d'au moins une convention passée avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) telle que visée à l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, soit, depuis 2017, figurer dans la liste des quartiers politiques de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants (NPNRU), et avoir une proportion de population située en quartiers prioritaires de la politiques de la ville supérieure à 19 %.

Enfin, deux mécanismes de compensation dédiés aux départements comportent une dimension péréquatrice.

Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), créé par la loi de finances pour 2006 et pérennisé en LFI pour 2017, doté de 500 M€/an, a vocation à inciter les départements à mettre en œuvre des actions d'insertion dans le cadre de leur mission d'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers l'emploi et vise à combler une partie de l'écart entre les dépenses de RMI des départements et la compensation versée par l'État.

Ce fonds est composé à :

- 40 % d'une part « compensation » (200 M€) ;
- 30 % d'une part « péréquation » (150 M€) s'adressant aux départements présentant le potentiel financier le plus faible et la proportion d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) dans la population le plus ;
- 30 % d'une part « insertion » (150 M€), qui a été réformée en 2017 en vue de renforcer le caractère incitatif à conclure des contrats aidés cofinancés par les départements.

Conformément au relevé de conclusions du « Pacte de confiance et de responsabilité » du 16 juillet 2013, aux termes duquel le précédent Gouvernement s'est engagé à compenser intégralement les revalorisations exceptionnelles du RSA socle (augmentation de 10 % sur cinq ans, hors inflation) dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion, la LFI pour 2014 a mis en place un « dispositif de compensation péréquée » (DCP) visant à contribuer au financement par les conseils départementaux des allocations individuelles de solidarité (AIS). Le montant global alloué aux départements en 2017 s'établit à 932,47 M€.

Alimenté par le transfert aux départements du montant correspondant aux frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le DCP comprend une part « compensation » (70 %), répartie en fonction des restes à charges des départements en matière d'AIS, et une part « péréquation » (30 %), répartie en fonction d'un indice synthétique calculé sur la base de la proportion des bénéficiaires des AIS et du revenu par habitant de chaque département. Le montant attribué à chaque département est ajusté proportionnellement au poids du revenu par habitant par rapport au revenu moyen.

⁵⁴ Anciennement dotation de développement urbain (DDU).

Partie 8

Annexes

Annexe 1. Les mesures de transfert liées à la décentralisation

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales, décrites dans cette annexe, sont la traduction directe des dispositions de l'**article 72-2 de la Constitution de la V^e République**, modifiée par la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République. L'article 72-2 énonce :

Article 72-2

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Les transferts de compétences issus des lois de décentralisation dépendent donc directement de l'alinéa 4 de cet article, qui fait obligation à l'État de compenser à l'euro près les compétences qu'il transfère sur la base de la dépense qu'il assumait antérieurement.

C'est à l'aune de ces principes qu'a été mis en œuvre l'acte II de la décentralisation. L'ensemble des transferts de compétences ont ainsi été compensés, conformément aux obligations posées par la Constitution, sur la base de la dépense que supportait précédemment l'État.

Dans ce cadre, il revient à la loi de finances de déterminer et de transférer aux collectivités territoriales les ressources nécessaires à la couverture des charges transférées dans le cadre de la décentralisation, en respectant le principe d'une compensation intégrale dans les conditions définies à l'**article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**.

L'**article 119-I de la loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales définit les règles générales du calcul du droit à compensation des collectivités territoriales applicables dans le cadre de l'acte II de la décentralisation et dans le respect des règles constitutionnelles⁵⁵ :

- **pour les charges d'investissement transférées**, la compensation doit être égale à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences ;

- **pour les charges de fonctionnement transférées**, la compensation doit être égale à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences.

En cas de transfert de compétences, l'État est tenu de consulter une instance de concertation émanant du comité des finances locales (CFL) : **la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)**. Celle-ci est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales et réunit paritairément des représentants de l'État et des collectivités territoriales (article L. 1211-4-1 du CGCT). Cette commission est consultée sur les modalités d'évaluation et le montant de la compensation allouée aux collectivités concernées pour chaque transfert de compétence entre l'État et les collectivités territoriales. Si la consultation de la CCEC est obligatoire, son avis ne s'impose toutefois pas à l'État. De 2005 à 2016 la CCEC, a examiné un total de 325 projets d'arrêtés constatant les montants des compensations versées au titre des diverses mesures de transfert s'inscrivant dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.

Après consultation et avis de la CCEC, conformément à l'**article L. 1614-3 du CGCT**, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'action et des comptes publics détermine le montant du droit à compensation attribué à chacune des collectivités concernées par le transfert.

⁵⁵ Article 72-2 de la Constitution et décision n°2003-489 DC du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2003.

Lorsqu'il est apparu que le rythme de progression de certaines dépenses entraînait des tensions sur les budgets locaux, l'État a parfois mis en place **des mécanismes d'accompagnement financier**, allant au-delà de ses obligations constitutionnelles. C'est le cas du revenu minimum d'insertion (RMI) notamment, puisque la loi de finances pour 2005 a octroyé aux départements au titre du RMI un abondement exceptionnel de 457 M€ de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), puis la loi de finances pour 2006, complétée par la loi de finances rectificative pour 2006, a institué un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), doté de 500 M€ par an, afin d'accompagner les départements dans leurs efforts d'insertion des allocataires du RMI. Initialement créé pour trois ans, ce fonds a depuis été régulièrement reconduit en loi de finances. Il est reconduit dans le présent projet de loi de finances pour 2018.

Au total, toutes compétences transférées confondues, et en tenant compte du FMDI, **le montant annuel de la compensation versée par l'État au titre des transferts intervenus dans le cadre de l'acte II de la décentralisation est supérieur de 712 M€ à celui qui aurait résulté de la stricte application des règles constitutionnelles applicables en la matière**⁵⁶.

Les réformes territoriales engagées depuis 2014

Les démarches de décentralisation et de réforme de l'action publique s'articulent autour de plusieurs projets de loi. À la différence des actes I et II de la décentralisation de 1982 et 2004, il ne s'agit pas d'un transfert massif de nouvelles compétences de l'État vers les collectivités territoriales, mais l'ancrage dans la loi du principe d'une coordination cohérente et simplifiée de l'action publique entre d'une part l'État et les territoires et, d'autre part, les collectivités entre elles. Cette réforme s'inscrit dans une démarche globale de rénovation des relations entre l'État et les collectivités territoriales tout en contribuant, dans un contexte de redressement des comptes publics, à l'optimisation de la dépense publique.

En particulier, un premier volet a été ouvert en janvier 2014 avec la loi dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. La création d'un nouveau statut pour ces dernières amorce une clarification de l'exercice des compétences au niveau local.

Le deuxième volet de la réforme territoriale est constitué de **loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral**. L'objectif est d'améliorer la gouvernance territoriale ainsi que l'efficacité et l'efficience des politiques publiques mises en œuvre dans les territoires. Cette volonté se traduit par un renforcement de l'échelon régional en clarifiant les compétences des régions, traduit par la loi NOTRe, mais aussi en donnant à ces dernières une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique.

Le troisième volet de la réforme territoriale, est organisé par **loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)** et vise à clarifier les compétences des différents échelons territoriaux (régions, départements, intercommunalités, communes). À la clause de compétence générale qui permettait jusqu'à présent aux régions et aux départements d'intervenir en dehors de leurs missions principales, se substitue des compétences précises, parfois transférées d'un niveau de collectivité à un autre. Ainsi, les régions voient leur rôle en matière économique renforcé quand le département reste responsable en matière de solidarité. La clarification des compétences devrait également conduire à une nouvelle rationalisation des dépenses du bloc communal, notamment via la facilitation des mutualisations au sein des intercommunalités et la rationalisation des syndicats du bloc communal.

⁵⁶ Les 212 M€ de compensation supplémentaire, qui sont au-delà du montant du FMDI, tiennent au fait que le Gouvernement a accepté de déterminer, dans plusieurs cas, le droit à compensation non pas sur la base de la moyenne des dépenses de l'État constatées sur les 3 années précédant le transfert, conformément à la loi du 13 août 2004, mais en se référant à la seule dernière année. Par exemple, les transferts des formations sanitaires et des formations sociales ont bénéficié de surcompensations de, respectivement, 137 M€ et 11 M€ sur des transferts totaux de 565 M€ et 134 M€ (Rapport d'activité 2005-2011 de la commission consultative sur l'évaluation des charges, pp.16-17).

1. Éléments historiques sur l'acte I de la décentralisation

La loi du 2 mars 1982 a initié « l'acte I de la décentralisation ». Les transferts de compétences en résultant se sont traduits par l'adoption de quatre lois, par ordre chronologique : loi du 7 janvier 1983, loi du 22 juillet 1983, loi du 25 janvier 1985 et loi du 6 janvier 1986.

Chaque échelon territorial s'est vu reconnaître une mission prioritaire mais non exclusive et est ainsi devenu « chef de file » dans des domaines de compétences définis :

- **la région** est chargée de la planification économique et de la programmation des équipements, de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage ainsi que de la gestion des lycées et des établissements agricoles ;
- **le département** voit ses compétences renforcées en matière de solidarité à travers l'aide et l'action sociale, et se voit confier l'équipement rural, les transports en commun (hors périmètre urbain) et la gestion des collèges ;
- **la commune** se voit confirmer son rôle dans les relations de proximité avec le citoyen (transports urbains, écoles maternelles et primaires, urbanisme, bibliothèques et musées).

Les transferts de compétences ont principalement été financés par des transferts de recettes fiscales

En application de la **loi du 7 janvier 1983**, les collectivités locales ont bénéficié de transferts de ressources fiscales, en contrepartie des charges résultant de leurs nouvelles compétences. Celles-ci devaient représenter « *la moitié au moins des ressources attribuées par l'État à l'ensemble des collectivités locales* ». Les ressources fiscales transférées ont été :

- **la taxe sur les certificats d'immatriculation des automobiles**, aussi appelée taxe sur les « cartes grises », au profit des régions (2,2 Md€ dans le PLF pour 2018) ;
- **les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO) et la taxe de publicité foncière au profit des départements** (10,2 Md€ dans le PLF pour 2018 hors transferts effectués suite à la réforme de la fiscalité locale votée en LFI 2010) ;
- **la taxe différentielle sur les véhicules à moteur** – communément dénommée « vignette » – qui a été transférée aux départements à compter du 1^{er} janvier 1984 (loi de finances pour 1984). Or, cette ressource a été progressivement supprimée, entre 2000 et 2006, à travers trois mesures d'exonération partielle (article 6 de la LFI 2001, article 24 de la LFI 2002 et article 14 de la LFI 2006). Chaque mesure de suppression de cette recette a été intégralement compensée : les deux premières, par un abondement de la DGD des départements, respectivement à hauteur de 2,330 et 0,259 Md€ en valeur 2013 et de 9,14 M€ en valeur 2013 pour la collectivité territoriale de Corse ; la mesure de suppression définitive sous la forme d'un transfert d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) sur les véhicules à moteur : cette compensation s'élevait en 2006 à 132,5 M€ pour les départements et à 0,517 M€ pour la collectivité territoriale de Corse. Toutefois, le vieillissement de ce montant revêtant une dimension relativement artificielle, il n'est désormais plus isolé et se trouve intégré dans le montant total des recettes de TSCA transférées aux départements au titre de l'acte II de la décentralisation.

L'acte I de la décentralisation a donné lieu à la création de nouvelles dotations de décentralisation

Conformément à l'article L. 1614-4 du CGCT, l'écart éventuel entre les ressources de fiscalité transférée et le montant des charges décentralisées a été comblé par le versement d'une dotation budgétaire, créée en 1983 : la dotation générale de décentralisation (DGD).

Elle évolue de la même manière que la dotation globale de fonctionnement (DGF). Depuis 2009, année à compter de laquelle la loi de finances a prévu de ne pas faire évoluer la DGD, son montant est identique au montant ouvert en LFI 2008, hors mesure de compensation de nouveaux transferts.

La structure de la DGD a évolué au fil des ans pour tenir compte des changements décidés dans la répartition des compétences.

En 2004, 95 % des crédits de la DGD des départements et des régions ont été intégrés à la partie forfaitaire de leur DGF, faisant de la DGD une dotation désormais résiduelle.

Par ailleurs, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC : 0,32 Md€ en AE dans le PLF pour 2018) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES : 0,66 Md€ en AE dans le PLF pour 2018) ont eu vocation, depuis leur création, à compenser les charges d'investissement des départements et des régions liées aux transferts en matière scolaire. Ces deux dotations ont été réformées (simplification du mode de calcul et forfaitisation des montants) et transformées en prélèvements sur recettes par l'article 41 de la loi de finances pour 2008.

Pour mémoire, postérieurement à l'acte I de la décentralisation, il convient de mentionner le transfert aux régions de compétences supplémentaires en matière d'organisation et de financement des actions de formation professionnelle, notamment en application de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation

professionnelle. Ce transfert s'est opéré en deux étapes et s'est initialement traduit par un abondement de la dotation générale de décentralisation des régions⁵⁷. Par ailleurs, le montant de la compensation due aux régions a été ajusté au titre des charges afférentes au transfert des personnels chargés de la formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans⁵⁸, via un abondement de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle. Suite à la réforme du financement de la formation professionnelle issu de la mise en œuvre du pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales en 2013, ce montant de DGD a été remplacé par des vecteurs de fiscalité transférée dont le produit est plus dynamique afin d'améliorer le niveau de ressources des régions.

2. La fiscalité transférée, mode principal de financement des transferts de compétences depuis l'acte II de la décentralisation

2.1 L'acte II de la décentralisation se compose de trois ensembles de mesures s'échelonnant de 2002 à 2014

1) Le transfert en LFI 2002 des services régionaux de voyageurs (2 Md€ en 2015). À cet égard, l'évolution récente de la jurisprudence communautaire a amené à considérer que les subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF devaient être considérées comme des subventions non assujetties à la TVA. Or, la compensation versée par l'État aux régions comprenait jusqu'à présent un montant destiné à compenser l'assujettissement de ces subventions à la TVA. En conséquence, l'article 168 de la loi de finances pour 2009 a minoré le droit à compensation des régions de 82,8 M€ afin de tenir compte de ce nouveau contexte juridique.

Par ailleurs, la mise en service de nouvelles lignes nationales fait l'objet d'un examen attentif des reports de charge sur les trains régionaux et, le cas échéant, d'une révision du droit à compensation des régions. Cette révision repose sur l'évaluation de la consistance des services d'intérêt national supprimés qui assuraient à la fois un service d'intérêt national et un service d'intérêt régional. Ainsi, pour déterminer les services régionaux supplémentaires définis par les régions en tant qu'autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs, éligibles à la compensation de l'État, il convient d'examiner, en prenant comme référence les services nationaux supprimés qui assuraient également un service régional et desservaient les villes moyennes, si d'autres trains (autres trains de grandes lignes, TER, TGV) assurent une desserte équivalente sur la ligne concernée.

Ce principe a été mis en œuvre à l'occasion de la mise en service du TGV Est le 10 juin 2007, qui a eu pour conséquence d'accroître les charges des régions Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine et Picardie, et a donné lieu à une compensation supplémentaire au profit de ces quatre régions (44,2 M€ en valeur 2007), portée par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) jusqu'en 2009 et par la DGD à compter de 2010. De la même façon, la mise en service le 11 décembre 2011 du TGV Rhin-Rhône qui a entraîné la suppression de services d'intérêt national qui a eu pour conséquence d'accroître les charges des régions Franche-Comté et Rhône-Alpes a donné lieu à une compensation supplémentaire au profit de ces deux régions (8 M€ en valeur 2014).

En outre, l'instauration, depuis le 13 décembre 2009, de la redevance de circulation et de la redevance de réservation par le décret n° 2004-1204 du 20 novembre 2008 s'est traduite par un accroissement de charges pour 12 régions ainsi que pour le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). En conséquence, les premières se sont vues allouer une compensation d'un montant de 21,1 M€ en valeur 2010, tandis que les collectivités territoriales membres du STIF, elles, se sont vues allouer une compensation de 7,5 M€ (dont 3,7 M€ versés aux départements d'Île-de-France et 3,8 M€ à la région – arrêté du 23 juillet 2012).

2) Le transfert en LFI 2004 du RMI, puis du RSA en 2009 (5,8 Md€ de droits à compensation). La compensation a été financée par une part de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) et complétée à compter de 2006 par le FMDI pour 0,5 Md€ puis le transfert, depuis 2009, de recettes de TICPE liées à la généralisation du revenu de solidarité active (se traduisant par le transfert de l'ancienne allocation de parent isolé (API) devenue le montant forfaitaire majoré du RSA) à partir du 1^{er} juin 2009 pour les départements métropolitains et du 1^{er} janvier 2011 pour les DOM, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

La LFI 2013 a fixé le droit à compensation définitif des départements métropolitains au titre de la généralisation du RSA à 0,761 Md€, et porte la compensation provisionnelle allouée aux DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon à 0,143 Md€. Elle corrige en outre la compensation versée aux départements métropolitains au titre des exercices 2009 (+0,9 M€), 2010, 2011 et 2012 (+5 M€) ainsi que celle versée aux DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de 2011 et 2012 (+12,4 M€). Ce faisant, la LFI 2013 a poursuivi l'étalement, jusqu'en 2017, des

⁵⁷ Au 1^{er} juillet 1994, les régions ont reçu la compétence en matière d'actions qualifiantes. La compensation s'est élevée à 261 M€ (valeur 2004 – arrêté du 21 août 1996). Puis, à compter du 1^{er} janvier 1999, elles ont reçu la compétence dans le domaine des actions pré-qualifiantes. Le montant de la compensation a été arrêté à 407 M€ (valeur 1999 – arrêté du 14 avril 2000).

⁵⁸ Le montant de la compensation due à la région Alsace a été constaté par un arrêté du 27 mars 2009 (0,21 M€ en valeur 1998) et inscrit en LFI 2009 ; celui des autres régions a été constaté par un arrêté du 5 novembre 2009 et inscrit en LFI 2010 (10,13 M€ en valeur 2008).

ajustements négatifs des compensations versées à 5 départements et à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour un coût de 11,4 M€. Le PLF pour 2017 a intégré ces ajustements qui ne concernent que Saint-Pierre-et-Miquelon.

La LFI pour 2014 a quant à elle fixé le montant des droits à compensation définitifs au titre de la généralisation du RSA des DOM, de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon à 158 M€. Elle a également corrigé la compensation versée à ces collectivités au titre des exercices 2011, 2012 et 2013 (+32 M€).

3) Le transfert depuis la LFI 2005 des mesures prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, se composant principalement du transfert des personnels des directions départementales de l'équipement et des personnels techniciens, ouvriers et de service de l'éducation nationale. Les transferts liés à la loi du 13 août 2004 se sont déroulés jusqu'en 2013, la loi de finances pour 2015 a été amendée pour intégrer les droits à compensation définitifs des services pour lesquels la dernière année d'option des agents de ces services a été fixée en 2014.

4) Depuis 2014, la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage est compensée par l'attribution de fiscalité

L'État a opéré une harmonisation des modalités de compensation, par voie fiscale uniquement, des mesures liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage dans un objectif de plus grande transparence et de lisibilité.

D'une part, en 2014, la dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle a été remplacée par des ressources fiscales dynamiques à savoir l'attribution de frais de gestion et de fractions de TICPE.

D'autre part, la décentralisation de la formation professionnelle des publics spécifiques par la loi du 4 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ainsi que l'ensemble des mesures prises en faveur du développement de l'apprentissage ont été, pour ce qui concerne les mesures de compensation, financées par l'attribution de fractions de TICPE.

Le PLF pour 2018 a inscrit le droit à compensation de la formation professionnelle pour Mayotte qui s'élève à 0,9 M€. **Enfin, dans le cadre de la réforme territoriale engagée depuis 2014**, plusieurs compétences ont été transférées de l'État vers les régions principalement, notamment la gestion des fonds européens, ou les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS). Le PLF pour 2018, prévoit la compensation des charges transférées relatives aux nouvelles actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises (NACRE) prévues aux articles L. 5141-5 et L. 5522-21 du code du travail dans les conditions déterminées par le II de l'article 91 de la MAPTAM ainsi que du II de l'article 133 de la loi NOTRe qui a été élargi à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon à compter du 1^{er} janvier 2018.

2.2 Les mesures depuis l'acte II de la décentralisation ont été financées à plus de 80 % par des transferts de fiscalité

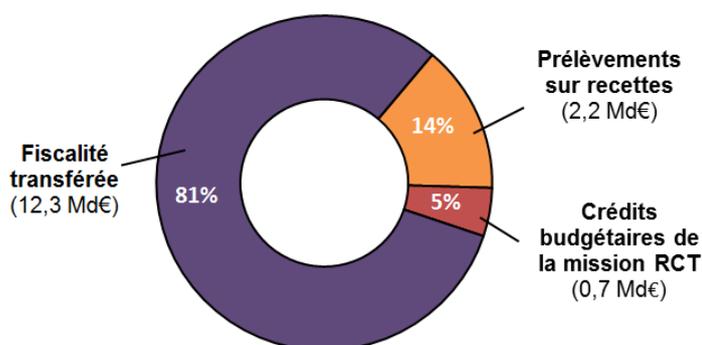


Figure 50 : Financement des droits à compensation garantis aux collectivités au titre de l'acte II de la décentralisation

Source : direction du budget sur la base des données du PLF pour 2018

Le graphique ci-dessus illustre le respect par l'État de la mise en œuvre de l'article 119-II de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui dispose que « la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances ».

Le mécanisme de garantie minimale de ressources lié au droit à compensation

L'article 119 de la loi du 13 août 2004 crée un **dispositif de garantie minimale de ressources pour les collectivités territoriales** afin qu'elles soient assurées, conformément à l'article 72-2 de la Constitution, de bénéficier de ressources égales au minimum au montant des charges transférées. Ainsi, si les recettes provenant des impositions transférées sont inférieures au montant initial transféré en loi de finances, qui constitue ainsi un droit à compensation minimum garanti, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir aux collectivités un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

En application de cette disposition, un montant complémentaire de 126 M€ – pris sur les recettes de TICPE devant revenir à l'État – a été versé aux régions au titre de la gestion 2015.

A l'occasion de la loi de finances pour 2005, le législateur a décidé le transfert de fractions d'impôts indirects aux régions et aux départements au titre de la compensation des charges nouvelles résultant pour ces collectivités de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004. Il s'agit de :

1) La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), soit 2,8 Md€ dans le PLF pour 2018 : elle finance les transferts liés à la loi du 13 août 2004 pour les départements.

2) La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), soit 10,9 Md€ dans le PLF pour 2018. Elle finance :

- les transferts liés à la loi du 13 août 2004 pour les régions (3,35 Md€ en PLF 2018) et, depuis la LFI pour 2008, pour les départements (0,7 Md€ dans le PLF pour 2018), l'intégralité du produit de TSCA transférable ayant été attribué ;

- le transfert du RMI et du RSA, hors fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), pour un montant de 5,8 Md€ en PLF 2018 ;

- une part de la formation professionnelle (309 M€ dans le PLF pour 2018) et de l'apprentissage (497 M€ dans le PLF pour 2018) ;

- et enfin, au titre de l'article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, la mise en place du RSA à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2012, étant précisé que la LFI pour 2014 élargit ce dispositif à la compensation des charges résultant de nouvelles créations de compétences s'inscrivant dans le cadre du processus de départementalisation. Le PLF pour 2018 a également introduit les droits à compensation de la protection maternelle et infantile (PMI) transférée à Mayotte qui s'élève à 14,5 M€ pour le droit pérenne et 35,25 M€⁵⁹ pour le non-pérenne dans le cadre du rattrapage sur les années 2009-2017. Le droit à compensation total de Mayotte, pour 2018, est fixé à environ 78 M€.

Deux prélèvements sur recettes (PSR) sont concernés par le financement de la décentralisation

1) La dotation globale de fonctionnement (DGF) qui comprend depuis 2004, au sein de la dotation de compensation, 95 % du montant de la DGD, soit en valeur 2013, 4,297 Md€ pour les départements et 2,473 Md€ pour les régions ; le transfert principalement concerné par ces mesures de compensation intégrées à la DGF est celui, intervenu en 2002, des services régionaux de voyageurs.

2) Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) : PSR spécifiquement créé en LFI pour 2006 afin d'apporter un complément de ressources aux départements pour les aider à financer le RMI. Initialement créé pour trois ans, de 2006 à 2008, ce dispositif a été reconduit chaque année depuis. Tel est le cas dans le PLF pour 2018 où il est à nouveau reconduit à hauteur de 0,5 Md€. Le FMDI étant réparti à partir de données recensées au cours de l'année qui précède celle de son versement, la reconduction prévue par la LFI 2010 a pris en compte la généralisation du RSA en métropole intervenue le 1^{er} juin 2009 tandis que celle prévue par la LFI 2011 a intégré, dans le calcul de la troisième part du fonds versée au titre de l'insertion, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010 dans les départements métropolitains du contrat unique d'insertion (création des contrats d'accompagnement dans l'emploi et des contrats initiative emploi). La reconduction prévue en LFI 2012 a quant à elle prit en compte la généralisation du RSA intervenue dans les DOM au 1^{er} janvier 2011, qui s'est accompagnée de la mise en œuvre dans ces territoires, et selon un régime particulier, du contrat unique d'insertion. La LFI 2013 rend éligibles aux première et deuxième parts du fonds, respectivement dites parts « compensation » et « péréquation », les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, où le revenu de solidarité active (RSA) est également entré vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Enfin, la mission RCT finance sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD) certaines mesures de transferts, notamment pour les régions d'outre-mer qui ne peuvent bénéficier de transfert de TICPE, cette taxe n'étant pas en vigueur dans les territoires ultra-marins⁶⁰.

⁵⁹ Le rattrapage au titre des années passées est versé en trois fractions égales de 35 M€ d'ici 2020.

⁶⁰ Dans les régions d'outre-mer, la TICPE est remplacée par une taxe spéciale de consommation dont le produit est versé aux conseils régionaux qui en fixent le taux et les exonérations (article 266 quater du code des douanes).

La quasi-totalité des transferts d'effectifs prévus par l'acte II de la décentralisation a été effectuée

La quasi-totalité des transferts prévus dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités territoriales a été réalisée. En effet, entre 2006 et 2014, 131 142 ETPT⁶¹ ont été transférés aux collectivités territoriales, principalement en application de la loi LRL précitée, et, plus accessoirement, en application de lois ultérieures (voir le commentaire du tableau ci-après).

Les transferts des services et effectifs s'effectuent en trois temps

1. La mise à disposition, dans un premier temps, des services déconcentrés et des agents de l'État afférents à la compétence transférée

Une fois la compétence transférée, dans l'attente du transfert juridique des services et du personnel, les services et les agents de l'État exerçant la compétence concernée sont mis à disposition au profit des collectivités territoriales.

Afin de régler les cas où l'État et une collectivité territoriale n'auraient pu se mettre d'accord par convention pour la mise à disposition de services déconcentrés de l'État au profit des collectivités dans le cadre d'un transfert de compétences, une **commission nationale de conciliation (CNC)** a été instituée par le **décret n° 2007-1553 du 31 octobre 2007**. Elle est chargée d'émettre un avis motivé sur les projets d'arrêtés interministériels établissant la liste des services ou parties de services mis à disposition des collectivités territoriales en application de l'**article 104-IV de la loi du 13 août 2004**.

La commission nationale de conciliation, présidée par le ministre de l'Intérieur ou son représentant, qui ne prend pas part aux délibérations, comprend des membres représentant les collectivités territoriales (désignés par l'Association des régions de France, l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France) et d'autres représentants de l'État.

2. Le transfert des services est effectué ensuite

A la suite du transfert de la compétence, doivent être transférés les services de l'État afférents à la compétence concernée. Pour chaque compétence, conformément à l'**article 104 de la loi du 13 août 2004**, un décret en Conseil d'État fixe les modalités et le périmètre des services ou parties de services transférés par l'État.

3. Le transfert des personnels s'effectue en dernier

L'**article 104-II de la loi du 13 août 2004** dispose que sont transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert de compétences, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002.

L'**article 109 de la loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales définit les conditions dans lesquelles doivent être opérés les transferts de personnels :

- ces transferts de personnels ne peuvent intervenir qu'une fois le transfert de service effectué. À compter de la date de publication des décrets en Conseil d'État fixant les transferts définitifs des services, démarre ce que l'on appelle la période de droit d'option qui dure deux années.

- pendant cette période de deux ans, les fonctionnaires de l'État peuvent opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial (intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale), soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'État (détachement sans limitation de durée).

⁶¹ Équivalent annuel temps plein travaillé.

Note de lecture : Dans ce tableau, les lignes blanches correspondent aux variations de périmètres ou de montants impactant la catégorie de crédits indiquée dans la deuxième colonne (PSR, RCT ou fiscalité transférée). Par exemple, la LFI 2008 en transformant deux dotations budgétaires (la DRES et la DDEC) en PSR a généré une mesure de périmètre à hauteur de -991 M€ sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », neutralisée par un mouvement inverse de +991 M€ sur la ligne des PSR. Les lignes grisées cumulent l'ensemble des mesures de périmètre de chacune des années précédentes à compter de 2002, l'année en cours étant incluse. Il s'agit dans ce tableau de prévisions de LFI.

PSR = Prélèvements Sur Recettes, RCT = Crédits de la mission Relations avec les Collectivités Territoriales.

Les principales mesures de périmètre entre les diverses composantes des transferts financiers de l'État et hors transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales sont les suivantes :

- La LFI 2005 a modifié le mode de financement du versement effectué au titre des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Alors que ces services étaient auparavant financés par une partie de la DGF, la LFI 2005 a affecté aux départements à ce titre une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), qui constitue par ailleurs le principal mode de financement pour les départements des mesures de l'acte II de la décentralisation ;

- Les LFI pour 2006 et 2007 ont procédé à l'intégration en DGF d'une partie de la DGE des départements, correspondant à la « première part » de cette dotation (+188 M€ en LFI 2006 et +36 M€ en LFI 2007) ;

- La LFI 2008 a transformé deux dotations d'investissement (DDEC et DRES) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) en prélèvements sur recettes (PSR). En effet, jusqu'en LFI 2007, La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) étaient deux dotations budgétaires incluses dans la mission RCT. La LFI 2008 a procédé à leur transformation en prélèvements sur recettes ;

- La LFI 2009 transfère sur la mission RCT une partie des dotations outre-mer (102 M€). Il s'agit des crédits destinés à financer les dotations indexées versées aux collectivités territoriales, hors dotation de compensation du transfert des services de l'inspection du travail de Polynésie. Le détail des dotations transférées est indiqué dans la fiche sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (partie 3.B du présent document).

- La LFI 2010 tire les conséquences de la loi pour le développement économique de l'outre-mer, qui crée des compensations d'exonérations spécifiques dont le montant estimé en LFI est de 164 M€.

- La LFI 2011 réforme le circuit budgétaire des amendes relatives à la circulation routière. Le produit des amendes de police de la circulation et des radars destiné aux collectivités territoriales, qui faisait l'objet d'un prélèvement sur recettes (640 M€ en LFI 2010), est, à compter de 2011, affecté au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Le prélèvement sur recettes est ainsi supprimé.

- Le PLF pour 2018 tire les conséquences de la loi EROM en intégrant un PSR nouveau au profit de la collectivité unique de Guyane (+18 M€). Le PLF pour 2018 prévoit une modification de l'article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 en intégrant les montants des droits à compensation de Mayotte au titre de la protection maternelle et infantile (PMI) qui s'élève à 14 M€ et la première régularisation de 35 M€ sur 105 M€ au titre des années passées. Le financement du transfert de compétence de la formation professionnelle à Mayotte est ajusté par un montant forfaitaire qui s'élève à 0,9 M€. L'article 38 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 est amendé afin d'y prévoir un montant compensatoire pour Mayotte de 192 247 €, au titre du transfert aux régions du dispositif de nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'une entreprise par les demandeurs d'emploi (NACRE) dans le cadre de l'application au 1^{er} janvier 2018 du code du travail dans le département ; des compensations relatives au dispositif NACRE étant également prises pour Saint- Martin (53 712 €), Saint- Barthélemy (3 489 €), et Saint-Pierre-et-Miquelon (1 316 €). Ces nouveaux transferts de compétences font l'objet d'un financement par fractions de tarifs de TICPE.

NB 1 : Les mesures de périmètre liées à l'acte II de la décentralisation font l'objet d'un vieillissement les années postérieures au transfert (par exemple, la compensation du transfert des services régionaux de voyageurs, effectuée par de la DGD, puis en partie intégrée en DGF, est réévalué en fonction du taux d'évolution de ces dotations).

NB 2 : Dans la partie du tableau relative à la décentralisation, les mesures nouvelles de fiscalité transférée au titre de chaque année intègrent les versements non pérennes de fiscalité.

Par exemple, la mesure de +40 M€ mentionnée en 2013 au titre du RMI/RSA comprend l'ajustement pérenne de la compensation allouée aux départements (17 M€), la compensation provisionnelle allouée au Département de Mayotte (5 M€) et le solde des mesures non pérennes correspondant aux ajustements positifs et négatifs des compensations versées aux départements sur la période 2009/2012 (18 M€).

En revanche, la ligne grise relative au cumul des mesures prises chaque année n'intègre pas les mesures non pérennes. Aussi, pour reprendre l'exemple précédent, seuls 22 M€ sur les 40 M€ mentionnés pour 2013 seront consolidés sur cette ligne pour 2014.

Annexe 2. Le compte d'avances aux collectivités territoriales

Le compte d'avances aux collectivités territoriales est un compte de concours financiers appartenant à la catégorie des comptes spéciaux défini par l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006, ce compte comporte deux sections qui retracent en dépenses et en recettes le versement et le remboursement d'une part, des avances aux collectivités et établissements publics, territoires et établissements d'outre-mer (programme 832) et d'autre part, des avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes (programme 833).

1. Le compte d'avances aux collectivités territoriales a pour finalité de garantir la régularité des ressources des collectivités territoriales

1.1 Les avances mensuelles du produit des impositions directes locales

Ce compte garantit aux collectivités territoriales ainsi qu'à divers organismes, le versement par l'État du produit des impositions directes locales sous forme d'avances mensuelles régulières calculées en fonction du produit voté par les collectivités. Une régularisation s'effectue sur les derniers versements en fin d'année lors de la mise en recouvrement définitive de chaque impôt indépendamment de la collecte de ce produit par les services de l'État.

La fiscalité directe locale est principalement composée de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), et des taxes et impositions nouvelles ou réaffectées à certaines collectivités à partir de 2011 dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale issue de la loi de finances pour 2010 : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

En outre, le compte d'avances garantit également aux départements le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à chaque département en compensation du transfert de la charge du revenu de solidarité active (cf. encadré ci-dessous pour plus de précisions quant aux recettes transitant par ce compte de concours financiers).

De plus, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité signé le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, des ressources fiscales, transitant par le compte d'avances, sont affectées à certaines collectivités :

- affectation aux départements du produit net des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- affectation aux régions d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et des frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de la taxe d'habitation.

Liste des taxes transitant par le compte d'avances aux collectivités

Les taxes transitant par le compte et dont le produit revient intégralement aux collectivités territoriales et à des organismes divers sont les suivants :

- taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- taxe d'habitation (TH) ;
- taxe professionnelle (jusqu'à la fin de 2009 s'agissant des rôles généraux) ;
- taxe d'enlèvement des ordures ménagères (recouvrée avec la TF) ;
- taxe de balayage ;
- taxe pour frais de chambre d'agriculture (recouvrée avec la TF) ;
- taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie ;
- taxe pour frais de chambre des métiers ;
- taxe d'habitation sur les logements vacants ;
- la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), affectée aux départements au titre des transferts de compétences liées au RMI et RMA, aujourd'hui RSA.

À partir de 2011, transitent également par le compte d'avances dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale :

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFPNB) ;
- la taxe additionnelle à la CVAE pour frais de chambre de commerce et d'industrie de région (TA-CVAE) ;
- les taxes additionnelles à la CFE pour frais de chambre de commerce et d'industrie de région d'une part (volet CCI-R de la TA-CFE) et pour frais de chambres régionales de métier et d'artisanat (volet CRMA de la TA-CFE).

À partir de 2014, transitent enfin par le compte d'avances dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité :

- les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- les frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises ;
- les frais de gestion de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- une fraction des frais de gestion de la taxe d'habitation ;
- une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Cependant, toutes les taxes et impositions versées à ces bénéficiaires ne donnent pas lieu à versement d'avances par douzièmes. Elles peuvent en effet être versées en une seule fois, lors de la prise en charge des rôles. Il en est ainsi pour :

- les rôles autres que les rôles généraux et complémentaires ;
- les attributions au profit de certains fonds (ex : fonds commun de la redevance des mines).

L'État garantit aux collectivités territoriales le montant intégral des impôts émis même si les sommes effectivement perçues se révèlent inférieures. Cet écart s'explique soit par un défaut de recouvrement soit par un étalement du recouvrement de certains impôts sur plusieurs mois (cf. encadré du 2 ci-dessous).

Dans le cas de la CVAE qui n'est pas un impôt sur rôle mais un impôt auto-liquidé (le redevable calcule lui-même le montant de son impôt lors de sa déclaration, il n'y a pas d'émission de rôle par l'administration fiscale), les règles de reversement aux collectivités sont définies par voie réglementaire.

Impôts	Mise en recouvrement		Majoration	
	Taxes foncières	31 août		15 octobre
Taxe d'habitation	1 ^{ère} émission	2 ^{ème} émission	1 ^{ère} émission	2 ^{ème} émission
	30 septembre	31 octobre	15 novembre	15 décembre
Cotisation foncière des entreprises	Acompte : 30 avril		Acompte : 15 juin	
	Solde : 31 octobre		Solde : 15 décembre	
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Impôt auto-liquidé Acomptes : 15 juin et 15 septembre N Solde : 2 ^{ème} jour ouvré suivant le 1 ^{er} mai N+1			

Tableau 34 : Dates de mise en recouvrement et de majoration des principaux impôts locaux

Source : ministère de l'action et des comptes publics sur la base de données de la DGFIP

1.2 L'impact des réformes de la fiscalité directe locale

Les recettes et les dépenses du compte d'avances ont augmenté progressivement jusqu'en 2009 sous l'effet de la progression des émissions d'impôts locaux d'une part et de l'élargissement du compte d'avances d'autre part (les reversements de TICPE – ex-TIPP – aux départements au titre du RMI/RSA ont transité par le compte d'avances à compter de l'année 2006 : 4,9 Md€ de dépenses en 2006).

Après une année 2010 atypique marquée par la réforme de la fiscalité directe locale, les recettes et dépenses du compte d'avances suivent désormais un rythme de progression comparable aux autres années comme l'illustre le graphique ci-après.

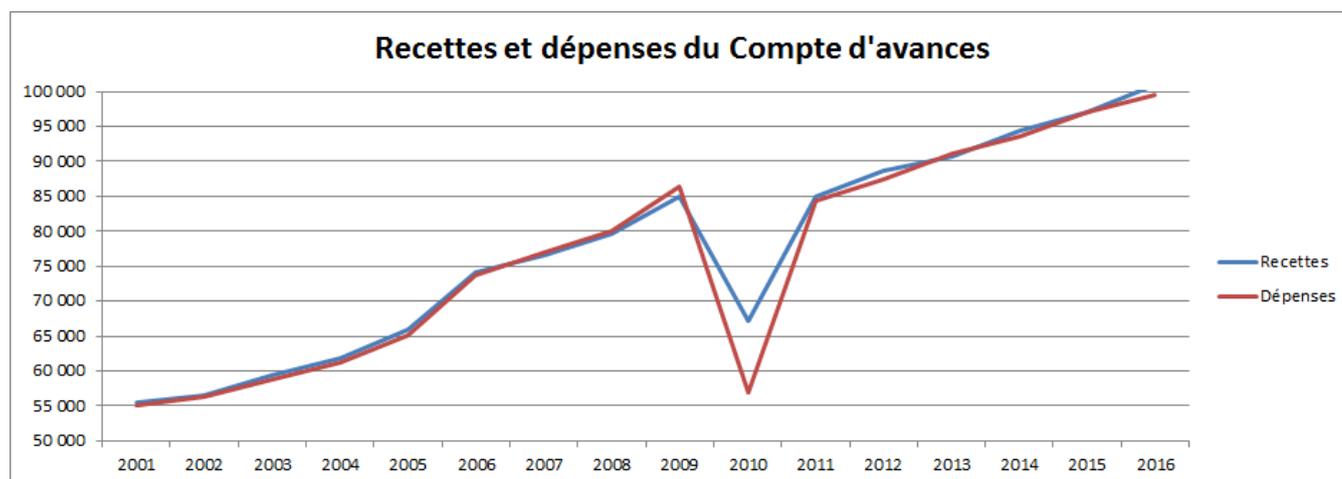


Figure 51 : Recettes et dépenses du compte d'avances

L'année 2010 a été marquée par la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité directe locale et correspond à la première année sans émission de titre principal de taxe professionnelle (seuls des titres supplémentaires au titre des années 2009 et antérieures ont été émis).

Les nouvelles impositions économiques (CVAE, CFE, IFER) mises en place au titre de la contribution économique territoriale (CET) ont été exceptionnellement recouvrées au profit de l'État pour l'année 2010 et n'ont donc pas transité par le compte d'avances en 2010.

À partir de 2011, le nouveau panier de recettes versé aux collectivités que représentent la CVAE, la CFE, les IFER et la TASCOM transite par le compte d'avances et conduit à générer un niveau de recettes et de dépenses du compte post réforme comparable à celui d'avant la réforme.

Depuis 2014, un cadre financier renouvelé a été institué par la mise en place du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales.

D'une part, les départements bénéficient, à compter de 2014, d'un mécanisme d'affectation de recettes fiscales péréquées dans lequel l'État transfère la totalité de la ressource fiscale nette qu'il perçoit au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

D'autre part, les régions voient le dynamisme de leurs ressources renforcé dans le cadre du remplacement de la dotation globale de décentralisation « formation professionnelle ». À cet égard, l'État transfère les frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de la taxe d'habitation à hauteur des deux tiers du montant correspondant à la DGD « formation professionnelle » versée en 2013. Le tiers restant est financé par une fraction de la taxe Intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Depuis 2014, cette fiscalité transférée transite par le compte d'avances afin d'assurer une régularité et une stabilité des ressources aux collectivités territoriales. Ainsi, pour ce qui concerne les départements, le versement par douzième du montant net des frais de gestion de la TFPB doit permettre de couvrir des dépenses régulières effectuées au titre des allocations individuelles de solidarité.

2. Des relations financières équilibrées entre l'État et les collectivités territoriales

2.1 Les conséquences du décalage entre le versement du produit des impositions directes locales aux collectivités territoriales et le recouvrement des impositions par l'État

Le compte d'avances aux collectivités présente depuis sa création deux particularités pour les finances de l'État :

- **L'État assume une charge de trésorerie pluriannuelle appelée « effet culot »**

Le « culot » est le décalage entre le reversement aux collectivités locales de la totalité du produit millésimé émis en année N et le recouvrement des impôts émis qui s'effectue sur plusieurs années. En effet, s'agissant des impôts sur rôles, le compte d'avances offre une garantie de versement aux collectivités des produits émis dans l'année alors que le taux de recouvrement sur titres courants est très nettement inférieur à 100 %.

Le « culot » correspond comptablement aux restes à recouvrer par rapport aux rôles émis. Il inclut des montants de nature différente :

- des paiements effectués tardivement par les contribuables ;
- des admissions en non-valeurs sur les créances d'impôts directs locaux ;
- et des montants finalement pris en charge par l'État liés aux dégrèvements législatifs d'impôts directs locaux qui du fait de la mécanique de l'impôt ne peuvent être enregistrés en recettes l'année d'émission des rôles. La majeure partie de ce montant sera recouvrée dans les deux ans qui suivent.

La répétition du « culot » sur plusieurs années génère « l'effet culot ».

- **L'État prend en charge les avances des collectivités au cours de la gestion infra-annuelle dénommée « effet profil »**

En effet, alors que l'État verse chaque mois par douzièmes aux collectivités les recettes correspondant aux produits votés ou aux produits notifiés en début d'année s'agissant des impôts auto-liquidés, il ne recouvre les impôts locaux transitant par le compte d'avances qu'aux échéances fixées pour chaque impôt, essentiellement en mai, juin, septembre, octobre, novembre et décembre (cf. tableau ci-dessous).

Ce décalage constitue une charge financière supportée par l'État. Ce système d'avances dont bénéficient les collectivités territoriales leur permet ainsi d'amoinrir leurs coûts de trésorerie et de réduire leurs stocks de dettes.

Le graphique ci-après illustre, pour les années post-réforme de la fiscalité directe locale, le profil infra-annuel des recettes et des dépenses du compte d'avances : si le versement de la fiscalité aux collectivités s'effectue régulièrement tout au long de l'année, on constate que les recettes du compte d'avances progressent par paliers correspondant aux dates de versement des principaux acomptes.

Il en résulte que l'État fait l'avance de trésorerie aux collectivités territoriales assume le « culot » et « l'effet profil » afin de faciliter la trésorerie des collectivités territoriales et d'éviter un stock de dettes trop important.

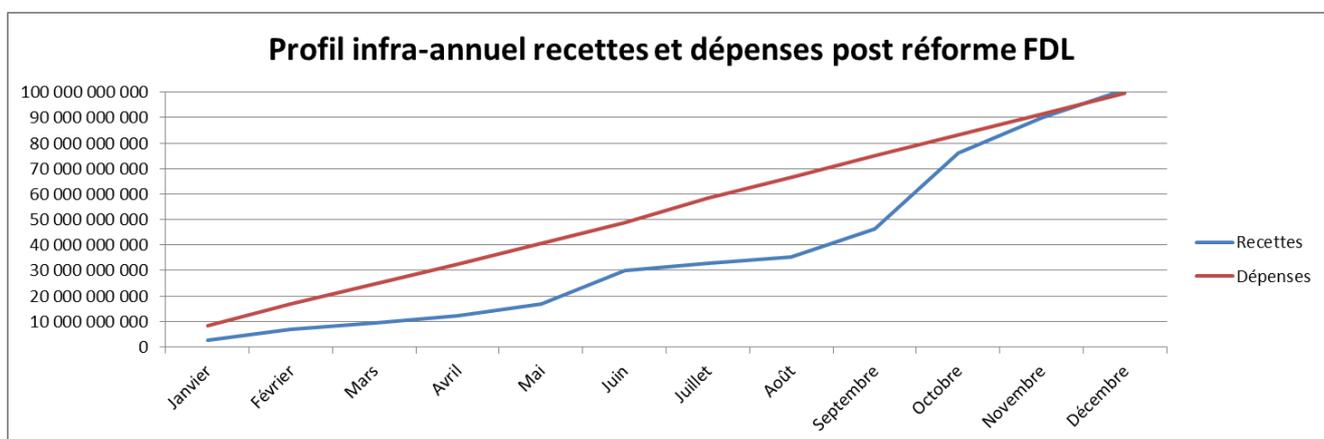


Figure 52 : Profil infra-annuel recettes et dépenses post-réforme de la fiscalité directe locale

2.2 Le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales

Le solde du compte d'avances est la différence entre les recettes correspondant aux *recouvrements* des titres (ou rôles) émis et des impôts auto-liquidés et les dépenses correspondant à l'émission des titres dont le montant total est garanti l'année même de leur émission par l'État au profit des collectivités locales et aux reversements correspondant aux impôts auto-liquidés.

Ainsi, lorsque le taux de recouvrement du titre courant (l'année même) s'améliore, le solde du compte d'avances est mécaniquement amélioré tout en diminuant « l'effet culot ». Pour autant, il n'est que transitoire et disparaît dès que le taux de recouvrement se stabilise.

Depuis la réforme de la fiscalité directe locale et la suppression de la taxe professionnelle (TP), le solde du compte d'avances est positif, sauf exception. Ce solde positif est composé de la taxe d'habitation (TH) et des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et taxes foncières sur les propriétés bâties non bâties (TFPNB), de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) par compensation du transfert du revenu de solidarité active (RSA) aux départements et des nouvelles ressources post TP que sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

La TH et les TF ont un solde positif grâce à la robustesse du taux de recouvrement de l'exercice courant et des exercices précédents tandis que la TICPE a un solde structurellement déficitaire du fait de l'activation de la garantie du droit à compensation car le produit des fractions de TICPE affectées au financement du RMI/RSA reste inférieur au droit à compensation des départements.

La CVAE qui fait partie des nouvelles ressources issues de la réforme de la taxe professionnelle, génère un solde structurellement positif. Et ce du fait d'une part, de l'accroissement tendanciel des recettes d'une année sur l'autre alors que les dépenses correspondent aux encaissements de l'année précédente et, d'autre part, de l'absence de contrepartie en dépense du compte d'avances des trop perçus de CVAE et des restitutions aux entreprises comptabilisés en recettes et reversés aux entreprises par le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Le graphique ci-dessous présente l'évolution du solde du compte d'avances :

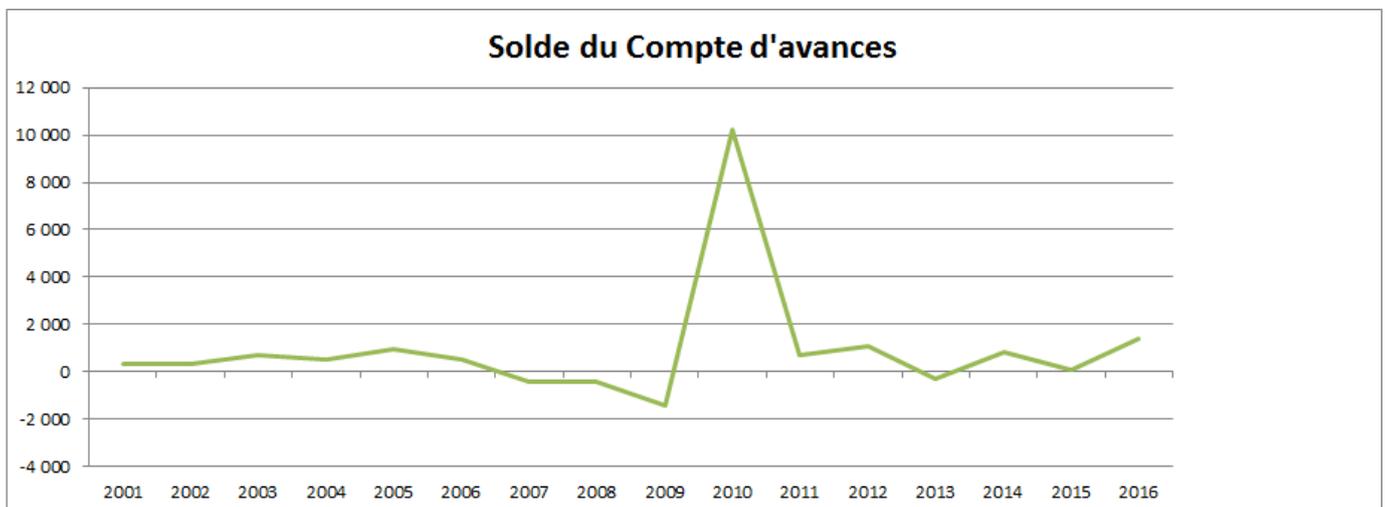


Figure 53 : Solde du compte d'avances

Note : Les résultats 2010 sont complètement atypiques et ne peuvent être comparés aux résultats des autres années du fait de la suppression de la TP et de la mise en place des nouvelles ressources.

Le recouvrement de la fiscalité directe locale (FDL)

La quasi-totalité des titres émis au cours d'une année sont recouverts sur plusieurs années au titre des rôles émis dans l'année, des titres précédents (l'année suivante), ou des titres antérieurs (toutes les autres années), avec un taux proche de 100 %. Compte tenu de ces taux de recouvrement, le solde du compte d'avances ne peut être excessivement déficitaire. Toutefois, une partie des recettes du compte ne correspond pas à des encaissements réels. En effet, lorsque des rôles sont dégrévés (pour admission en non-valeur notamment), ils sont considérés comptablement comme une recette du compte d'avances (recette pour ordre) quand bien même l'État ne perçoit aucun paiement en contrepartie.

Une admission en non-valeur correspond à un acte de gestion en matière de recouvrement par lequel l'administration fiscale dégage le comptable public de sa responsabilité dans le recouvrement d'une créance fiscale pour laquelle toute action de recouvrement serait vaine (notamment lors d'une liquidation judiciaire d'une entreprise). La créance sur le Trésor demeure mais l'administration fiscale est déchargée de son recouvrement. Cette créance est en pratique apurée par la décision de non-valeur.

Ces recettes pour ordre du compte d'avances correspondent par ailleurs à une dépense du budget de l'État portée sur le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Les recettes du compte d'avances correspondent donc en pratique à l'ensemble des apurements opérés par voie de recettes réelles ou recettes pour ordre sur les titres suivis par les comptables chargés du recouvrement.

En définitive, le taux de recouvrement permet d'apprécier la rapidité avec laquelle l'administration fiscale recouvre les rôles émis plus que sa capacité à recouvrer l'ensemble de ces titres. Il permet donc notamment d'apprécier le moindre coût pour l'État en termes de trésorerie et d'avances aux collectivités locales.

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales retracées par le compte d'avances se traduisent par un équilibre global :

- du point de vue de la trésorerie, l'État ne rémunère pas les dépôts de trésorerie des collectivités territoriales sur le compte de l'État à la Banque de France, alors même que les collectivités territoriales ont une obligation de dépôt de leur trésorerie à la Banque de France. En contrepartie, l'État supporte le coût de trésorerie issu du décalage calendaire, « l'effet profil » entre les recouvrements et les versements infra-annuels de l'État aux collectivités territoriales. Par conséquent, les avances de trésorerie sont un effort porté par l'État au profit des collectivités territoriales ;

- du point de vue du fonctionnement, les coûts pour l'État occasionnés par le recouvrement des impôts à destination des collectivités locales sont compensés sur la base d'un prélèvement complémentaire sur le contribuable au titre des frais d'assiette et de recouvrement et des frais de dégrèvements et de non-valeur. Ainsi, demeure à la charge de l'État, les frais occasionnés par les dégrèvements courants et les admissions en non-valeur intrinsèques au recouvrement de tout impôt, de même que toute erreur dans le calcul de l'impôt imputable au redevable ou à l'administration, toute réduction gracieuse de l'impôt ou apurement de créance par voie d'admission en non-valeur lorsque cette dernière est jugée irrécouvrable.

Annexe 3. La fiscalité affectée aux collectivités territoriales

La fiscalité affectée correspond à la fiscalité directe locale affectée aux collectivités territoriales mais sans vocation de compensation des transferts de compétence liés à la décentralisation ou de compensation des effets de la réforme de la fiscalité directe locale.

1. La fiscalité directe locale affectée aux collectivités territoriales transitant par le compte d'avances

La fiscalité figurant dans le tableau ci-dessous transite par le compte d'avances aux collectivités territoriales. Elle est versée par l'État aux collectivités sous forme d'avances mensuelles. À ce titre, l'État garantit le montant intégral des impôts émis pour les impôts sur rôles ou notifiés pour les impôts auto-liquidés. Pour les impôts auto-liquidés comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), le versement est prévu par voie réglementaire.

Ainsi, d'une part, l'État assume les avances des collectivités puisque la fiscalité directe locale est versée mensuellement aux collectivités territoriales et l'État assure le recouvrement en fin d'année, ce qui constitue « l'effet profil ». D'autre part, l'État assure la charge de trésorerie dénommée « le culot » correspondant à l'écart temporel entre le versement du produit émis en année N et le recouvrement sur plusieurs années sans atteindre 100 %.

Par ailleurs, la fiscalité post-réforme de la taxe professionnelle (TP) présente un dynamisme soutenu de l'ordre de 3 % par an, entre 2015 et 2016 et de 10 % par an sur la période 2011-2016 (cf. tableau ci-dessous).

Nom de la taxe <i>M €</i>	Recettes collectivités territoriales						Evolution 2015 à 2016	Evolution moyenne 2011 à 2016
	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Taxe d'habitation (TH)	19 009	19 841	20 618	20 950	22 107	22 220	1%	10%
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, dont TEOM)	32 301	33 751	35 017	35 906	37 291	38 958	4%	12%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	1 269	1 295	1 315	1 327	1 348	1 354	0%	4%
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE)	5 915	5 924	5 865	5 908	5 875	5 875	0%	0%
Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	14 748	15 182	16 323	15 917	16 626	16 861	1%	8%
Taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE)	777	859	819	549	6	336	5495%	-40%
Contribution foncière sur les entreprises (CFE)	6 560	7 007	7 395	7 511	7 826	8 047	3%	13%
Taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (TA-CFE)	829	855	906	913	914	934	2%	7%
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	1 405	1 451	1 495	1 531	1 552	1 592	3%	8%
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	603	650	706	718	741	748	1%	14%
Taxe sur les pylones	214	223	233	241	247	254	3%	11%
Taxe de balayage	74	108	109	109	109	109	0%	26%
Redevance des mines	22	23	19	19	15	15	0%	-22%
Taxe professionnelle	440	300	102	66	18	0	-99%	-99%
Frais de gestion de TFPB				841	866	899	4%	
Frais de gestion de CFE, CVAE, TH et d'une fraction de TICPE				896	916	936	2%	
Total	84 166	87 469	90 922	93 403	96 458	99 138	3%	10%

Tableau 35 : Évolution globale et pour chaque taxe des recettes des collectivités territoriales de 2011 à 2016 (M€)

Source : DGFIP, données au 30 juin 2017

2. Les principales taxes affectées aux collectivités territoriales ne transitant pas par le compte d'avances

Le tableau, ci-dessous, présente les principales taxes affectées aux collectivités territoriales sans vocation de compensation des transferts de compétence liés à la décentralisation ou de compensation des effets de la réforme de la fiscalité directe locale.

La fiscalité figurant dans le tableau ci-dessous ne transite pas par le compte d'avances aux collectivités territoriales.

M€

Affectataire	Nom de la taxe	Fondement juridique	Recettes 2016 (M€)
Départements	Taxe d'aménagement	Article L.331-3 du Code de l'urbanisme	475
	Taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour	Article L3333-1 du Code général des collectivités territoriales	19
	Taxe sur les remontées mécaniques (départements)	Articles L3333-4 à 3333-7 du Code général des collectivités territoriales	18
	Taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	Articles L3333-2 et suivants du Code général des collectivités territoriales	696
	Taxe départementale additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux	Article 1595 du Code général des impôts	90
TOTAL			1 298
Corse	Droit de consommation sur les tabacs	Articles 268 du Code des douanes et 575 E bis du Code général des impôts	71
	Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime (Corse)	Article 1599 viciés du Code général des impôts	33
TOTAL			104
Collectivités territoriales de l'outre-mer	Droit d'octroi de mer et droit d'octroi de mer régional	Loi du 2 juillet 2004 n°2004-639	943
	Taxe spéciale de consommation sur les carburants	Article 266 quater du Code des douanes	310
	Droit de consommation sur les tabacs	Articles 268 du Code des douanes et 575 E bis du Code général des impôts	259
TOTAL			1 512
Communes	Taxe de séjour, taxe de séjour forfaitaire	Articles L2333-26 à 46-1 du Code général des collectivités territoriales	233
	Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	Articles L2333-2 et suiv. du Code général des collectivités territoriales	861
	Taxe locale sur la publicité extérieure	Article 171 de la loi de modernisation de l'économie - Loi 2008-776 du 4 août 2008	183
TOTAL			1 277
Régions	Taxe d'aménagement	Article L.331-4 du Code de l'urbanisme	53
	TOTAL		
TOTAL GENERAL			4 244

Tableau 36 : Répartition des principales taxes affectées aux collectivités territoriales

Source : direction du budget

Table des matières : figures et tableaux

Figure 1 : Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités locales	7
Figure 2 : Part de la dépense publique par sous-secteur en 2016.....	9
Figure 3 : Part de chaque niveau de collectivité dans le total de la dépense locale	9
Figure 4 : Dépenses totales par secteur rapportées au PIB, en 1983 et 2016.....	10
Figure 5 : Évolution des dépenses des administrations publiques par rapport au PIB en base 100, en 1983 et 2016	10
Figure 6 : Les dépenses des APUL depuis 1983 (en Md€).....	11
Figure 7 : Évolution des dépenses APUL, rapportées au PIB, à champs de compétence courant et constant entre 1983 et 2016.....	11
Figure 8 : Hausse des dépenses de fonctionnement et d'investissement en volume, hors décentralisation	12
Figure 9 : Hausse des dépenses de personnel et du total des dépenses de fonctionnement (base 100 en 2003)	13
Figure 10 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 2002	13
Figure 11 : Évolution des dépenses, des recettes (Md€) et du solde des APUL, de 1983 à 2016.....	14
Figure 12 : Évolution de l'encours de dette de l'ensemble des APUL (1983-2016)	15
Figure 13 : ODEDEL et ODEDEL fonctionnement (définitif 2015 et provisoire 2016).....	17
Figure 14 : Évolution des différentes ressources des collectivités territoriales sur la période 2012-2016 (données d'exécution)	18
Figure 15 : Évolution de l'investissement local en années électorales et post-électorales (1983-2016).....	20
Figure 16 : Composition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF pour 2018 (104,6 Md€ à périmètre courant en AE).....	25
Figure 17 : Évolution annuelle moyenne des principales composantes des transferts hors décentralisation entre 2010 et 2018, en LFI.....	27
Figure 18 : Comparaison des transferts financiers prévus et exécutés.....	29
Figure 19 : Répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en PLF 2018 (en AE).....	31
Figure 20 : Les PSR au bénéfice des collectivités locales en 2018 (40,3 Md€).....	34
Figure 21 : Part des PSR subventionnant les dépenses de fonctionnement dans le PLF pour 2018	35
Figure 22: Part de la DGF dans l'ensemble des concours financiers (hors crédits DGCL).....	45
Figure 23 : Répartition de la DGF en 2016 par catégorie de collectivités	46
Figure 24: Répartition de la DGF par catégorie de collectivité en 2018	46
Figure 25 : Schéma de synthèse des différentes composantes de la DGF (LFI 2017).....	49
Figure 26 : Répartition du FCTVA en 2016 par bloc de bénéficiaires (régime de versement)	51
Figure 27 : FCTVA et dotations d'investissement aux collectivités	52
Figure 28 : Répartition du FCTVA en 2016 par catégorie de collectivités et établissements	53
Figure 29 : Évolution des investissements par catégorie de collectivités et prévision (base 100 en 2002).....	53
Figure 30 : Évolution des dépenses de FCTVA dans les comptes de l'État	54
Figure 31 : Composition de la mission RCT dans le PLF pour 2018 (en AE)	55
Figure 32 : La mission RCT dans le PLF pour 2018 en AE (hors crédits DGCL).....	56
Figure 33 : Répartition des crédits de la mission RCT entre catégories de collectivités dans le PLF pour 2018	57
Figure 34: Répartition dans le PLF pour 2018 des dégrèvements et compensations d'exonérations par type d'impôt	64
Figure 35 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par catégorie de collectivités de 2009 à 2016.....	66
Figure 36 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par type d'impôt de 2009 à 2016	68
Figure 37: Évolution des subventions diverses des ministères en faveur des collectivités territoriales sur la période 2012-2018 (crédits ouverts et crédits consommés)	82
Figure 38 : Évolution de la répartition entre missions des subventions des ministères aux collectivités territoriales (CP consommés)	82
Figure 39 : Répartition des principales missions contribuant au versement de subventions aux collectivités territoriales en 2016 (en CP et M€)	83
Figure 40: Composition par imposition de la fiscalité transférée dans le PLF pour 2018.....	99
Figure 41: Composition par objet de la fiscalité transférée dans le PLF pour 2018	101
Figure 42 : Évolution du ratio d'autonomie financière, pour chaque catégorie de collectivité territoriale, depuis 2003.....	102
Figure 43: Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation, PLF pour 2018.....	103
Figure 44: Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation, PLF pour 2018.....	106
Figure 45 : Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité locale directe dans le PLF pour 2018.....	107

Figure 46: Écarts constatés entre les montants de fiscalité transférée inscrits en LFI et les montants réellement exécutés (2001-2016)	111
Figure 47: Évolution des recettes de DMTO prévues en LFI et encaissées, de 2008 à 2016	112
Figure 48 : Évolution comparée 2003/2015 de la fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation et du PIB (base 100 en 2003)	112
Figure 49 : La montée en puissance de la péréquation horizontale dans la sphère communale (Montants prévus dans le PLF pour 2018)	122
Figure 50 : Financement des droits à compensation garantis aux collectivités au titre de l'acte II de la décentralisation	131
Figure 51 : Recettes et dépenses du compte d'avances	138
Figure 52 : Profil infra-annuel recettes et dépenses post-réforme de la fiscalité directe locale	139
Figure 53 : Solde du compte d'avances	140
Tableau 1 : Variation en termes d'effectifs physiques par strate de la fonction publique territoriale, hors transferts (2003-2015)	14
Tableau 2 : Répartition de la baisse de la DGF entre catégories de collectivités sur le triennal 2015-2017 (en LFI)	16
Tableau 3 : Évolution des dépenses des collectivités territoriales entre 2012 et 2016	18
Tableau 4 : Déclinaison de l'ODEDEL décliné par catégorie de collectivités dans le PLF pour 2018	22
Tableau 5 : Transferts financiers de l'État aux collectivités locales en dans le PLF pour 2018	26
Tableau 6 : Transferts financiers exécutés entre 2013 et 2016 et en LFI pour 2017	28
Tableau 7 : Montant des PSR au profit des collectivités territoriales en PLF 2018	33
Tableau 8 : Évolution des prélèvements sur recettes inscrits en LFI 2011-2017 et prévus dans le PLF pour 2018 (périmètre courant)	44
Tableau 9 : Montant des PSR versés aux collectivités en gestion (périmètre courant)	44
Tableau 10 : Montant des dotations de péréquation dans le PLF pour 2018	48
Tableau 11 : FCTVA et dotations d'investissement aux collectivités (exécuté 2016 et dans le PLF pour 2018)	52
Tableau 12 : Crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », (hors crédits DGCL) inscrits en LFI et dans le PLF pour 2018	60
Tableau 13.: Évolution des crédits consommés de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », en AE et en CP	60
Tableau 14 : Répartition des dégrèvements en exécution de 2011 à 2016, prévision 2017 et dans le PLF pour 2018	64
Tableau 15 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par catégorie de collectivités en 2016	66
Tableau 16: Compensations des exonérations et dotations de compensation d'exonérations et détail (M€), de 2009 à 2016	67
Tableau 17 : Part globale prise en charge par l'État/ produit total de 2009 à 2016	68
Tableau 18: Périmètre et montant des variables d'ajustement dans le PLF pour 2018, après minoration	72
Tableau 19 : Compensations d'exonérations et dotations de compensation de fiscalité locale	74
Tableau 20: Principes fondamentaux des dégrèvements et compensations d'exonérations	75
Tableau 21 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations	76
Tableau 22 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations	76
Tableau 23 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations	77
Tableau 24 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensation d'exonérations	77
Tableau 25: Description des dégrèvements (TF/TH)	78
Tableau 26 : Description des dégrèvements (TF/TH)	79
Tableau 27: Subventions diverses des ministères au profit des collectivités territoriales par mission Crédits ouverts et consommés depuis 2012	96
Tableau 28: Fiscalité transférée dans le PLF pour 2018	100
Tableau 29: Évolution de la fiscalité transférée en budgétisation	113
Tableau 30 : Évolution de la fiscalité transférée en exécution	114
Tableau 31 : Les différents dispositifs de péréquation dans le PLF pour 2018	118
Tableau 32: Les masses financières consacrées à la péréquation horizontale et verticale en 2017	119
Tableau 33: Détail des mesures de transferts inscrites en LFI et en LFR permettant de passer du périmètre courant au périmètre constant pour l'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales	134
Tableau 34 : Dates de mise en recouvrement et de majoration des principaux impôts locaux	137
Tableau 35 : Évolution globale et pour chaque taxe des recettes des collectivités territoriales de 2011 à 2016 (M€)	142
Tableau 36 : Répartition des principales taxes affectées aux collectivités territoriales	143