

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	9
Vue d'ensemble sur les finances locales	12
Introduction	13
A. Le dynamisme des dépenses et des recettes locales depuis les années 1980 explique l'importance croissante des collectivités territoriales au sein des finances publiques	14
1. La dépense publique locale augmente de manière continue depuis 1983.	14
2. Portée par la fiscalité directe locale et les transferts financiers de l'État, l'évolution des ressources des administrations publiques locales est très dynamique depuis 1983.	19
3. La situation financière des collectivités locales, longtemps déficitaire, constitue un enjeu important pour la maîtrise des finances publiques.	23
B. La démarche contractuelle initiée en 2017 permet d'associer les collectivités locales à la maîtrise des finances publiques	28
1. La contribution des collectivités à la maîtrise des finances publiques a longtemps pris la forme d'une baisse unilatérale des concours financiers de l'État.	28
2. Les contrats de Cahors inscrivent la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques dans une approche partenariale.	29
3. Les résultats de la contractualisation débutée en 2018 et poursuivie en 2019 permettent de dresser un bilan positif de la démarche.	30
C. L'État a adopté des mesures inédites d'un montant exceptionnel de 5,2 Md€ en LFR 3 pour 2020 pour soutenir financièrement les collectivités territoriales confrontées à la crise sanitaire et économique	33
1. Les finances locales sont partiellement et temporairement fragilisées par la crise de la Covid-19	33
2. Pour faire face à l'urgence et dans le cadre de la relance, l'État a adopté un dispositif inédit de soutien aux recettes et à l'investissement des collectivités	35
D. La réforme de la fiscalité locale, instituée par la loi de finances pour 2020 et mise en œuvre à compter de 2021, vise à rendre la fiscalité locale plus simple, plus juste et plus lisible	39
1. La suppression de la taxe d'habitation vise à redonner du pouvoir d'achat aux Français.	39
2. La suppression de la taxe d'habitation permet de simplifier l'architecture fiscale territoriale.	39
3. Le nouveau panier fiscal issu de la suppression de la taxe d'habitation offre des compensations dynamiques aux collectivités, tout en étant ancré dans le temps.	40
E. La baisse des impôts de production en faveur des entreprises, pour soutenir l'activité et l'emploi dans les territoires, se fera à compter de 2021 sans perte de recettes pour les collectivités locales	42
1. L'État compensera aux collectivités territoriales la baisse des impôts de production, de manière certaine, dynamique et territorialisée.	42
2. La suppression de la part régionale de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et son remplacement par une part de TVA dynamique.	42
3. La baisse de la fiscalité des établissements industriels (CFE et TFPB) sera compensée par un prélèvement sur les recettes de l'État, dynamique et territorialisé.	43
Synthèse des transferts financiers de l'État aux collectivités locales	44
A. Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales continuent d'augmenter à périmètre constant dans le projet de loi de finances pour 2021, mais diminuent à périmètre courant	45
B. Après une stabilisation entre 2014 et 2017, les transferts progressent depuis 2018 à périmètre constant	47
C. La dynamique des transferts financiers de l'État est principalement portée par la fiscalité transférée et les dégrèvements depuis 2003	49
Concours de l'État aux collectivités locales	50
Introduction : Les concours financiers de l'État continuent d'augmenter dans le projet de loi de finances pour 2021 par rapport à l'année 2020	51
A. Les prélèvements sur les recettes de l'État représentent près de 83 % des concours financiers versés aux collectivités	52
1. Les prélèvements sur recettes de l'État s'élèvent à 43,2 Md€ dans le PLF pour 2021, en augmentation par rapport à la LFI pour 2020.	52
2. Les PSR constituent un ensemble diversifié dont la DGF et le FCTVA sont les principales composantes.	54
3. Conformément à l'engagement du Gouvernement, la dotation globale de fonctionnement est stabilisée et renforcée dans ses composantes péréquatrices, à hauteur de 26,8 Md€.	57

4.	Le FCTVA est conforté comme principal dispositif de soutien de l'État à l'investissement local dans le PLF pour 2021.	62
B.	La mission « Relations avec les collectivités territoriales » comporte les dotations de l'État à destination des collectivités locales.....	67
1.	Les crédits de la mission RCT progressent de + 244 M€ à périmètre constant par rapport à la LFI pour 2020.	67
2.	Le PLF pour 2021 renforce le soutien de l'État à l'investissement local et aux territoires fragilisés.	68
3.	Les crédits de la mission bénéficient pour moitié au bloc communal.	69
C.	Les régions bénéficient du dynamisme de la ressource de TVA transférée par l'État, en substitution de la DGF, tout comme les départements, à compter de 2022, via le fonds de sauvegarde créé en LFI pour 2020	72
1.	Depuis 2018, les régions bénéficient d'un transfert de TVA en substitution de leur dotation globale de fonctionnement (4,29 Md€ en 2021).	72
2.	En 2021, une fraction de TVA de 250 M€ bénéficiera aux départements et amplifiera fortement le soutien de l'État à cette catégorie de collectivités	73
	Dégrèvements d'impôts locaux et compensations d'exonérations	74
A.	Malgré la baisse des dégrèvements et compensations d'exonérations, la prise en charge des recettes fiscales par l'État demeure très élevée via les transferts de TVA aux collectivités locales.	77
1.	L'inflation importante des dégrèvements en 2019 et en 2020 est due à la mise en œuvre progressive de l'exonération de la taxe d'habitation avant un important reflux en 2021 en raison de la suppression de cette taxe.	77
2.	Les allocations compensatrices permettent aux collectivités de bénéficier d'une couverture par l'État de leurs pertes de recettes résultant de mesures d'exonération fiscale.	79
3.	L'État contribue fortement à la fiscalité directe locale pour toutes les catégories de collectivités.	79
B.	Les variables d'ajustement sont un instrument permettant le respect de la norme de dépense.....	82
1.	Le dispositif des variables d'ajustement est en adaptation constante.	82
2.	Le montant du gage atteint un niveau historiquement faible en 2021 (50 M€).	84
3.	Le taux de compensation des allocations compensatrices soumises à minoration au sein des variables d'ajustement reste maintenu au niveau de 2017.	85
C.	Annexes	87
1.	Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations	87
2.	Description des dégrèvements	90
	Subventions des ministères	94
A.	Bien que difficilement prévisibles, les subventions des ministères aux collectivités ont augmenté ces dernières années.....	96
	Dix missions concentrent l'essentiel des subventions des ministères aux collectivités.....	98
1.	La mission « Travail et emploi »	99
2.	La mission « Enseignement scolaire »	100
3.	La mission « Outre-mer »	102
4.	La mission « Cohésion des territoires ».....	104
5.	La mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »	107
6.	La mission « Culture »	109
7.	La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »	111
8.	La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »	113
9.	La mission « Sécurités »	115
10.	La mission « Écologie, développement et mobilité durables ».....	117
11.	Les autres missions	120
	Fiscalité transférée	124
A.	La fiscalité transférée est liée à la fois aux transferts de compétences et aux réformes de la fiscalité locale.....	125
1.	La fiscalité transférée a pour principal objet le financement des transferts de compétences.	125
2.	La fiscalité transférée compense également les pertes de ressources résultant de la réforme de la fiscalité directe de 2010.....	130
3.	Les régions ainsi qu'Île-de-France Mobilités disposent d'une faculté de majoration des tarifs de TICPE.	131
B.	Le PLF 2021 traduit le caractère dynamique de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales.....	133
1.	La fiscalité transférée demeure à un niveau très élevé en PLF 2021 à périmètre constant.	133
2.	Sur longue période, le dynamisme des recettes de fiscalité transférée est favorable aux collectivités territoriales.....	133
	Péréquation	138
A.	Afin de réduire l'inégale répartition des ressources entre les collectivités locales, les dispositifs de péréquation sont renforcés.....	139

1. La péréquation est un objectif à valeur constitutionnelle depuis 2003	139
2. Le PLF pour 2021 maintient les masses financières consacrées aux dotations de péréquation de la DGF	139
B. Deux fois plus élevée que la péréquation horizontale, la péréquation verticale témoigne de l’engagement de l’État en faveur de la réduction des inégalités territoriales.....	140
C. Les dispositifs de péréquation horizontale concernent toutes les catégories de collectivités locales.	142
1. Quel que soit l’échelon, la péréquation horizontale repose sur des prélèvements effectués sur les avances mensuelles de fiscalité locale.	142
2. La péréquation horizontale au sein du bloc communal repose principalement sur deux dispositifs.	142
3. La péréquation horizontale au profit des départements a été profondément remodelée en loi de finances 2020.	145
4. L’évolution de la péréquation régionale fera l’objet d’une concertation avec les régions.....	147
D. Plusieurs concours de l’État aux collectivités intègrent également une dimension redistributrice.....	148
Annexes	150
Annexe 1. Le compte d’avances aux collectivités territoriales	151
1. Le compte d’avances aux collectivités territoriales (programme 833) a pour finalité de garantir la régularité des ressources des collectivités territoriales.	151
2. L’État assume le risque et le coût du recouvrement de l’impôt par le compte d’avances aux collectivités territoriales.	156
Annexe 2. Les dotations de l’État aux collectivités territoriales	159
1. Les prélèvements sur les recettes de l’État en faveur des collectivités territoriales	159
2. La mission « Relations avec les collectivités territoriales »	170
Table des matières : figures et tableaux	174

Introduction générale

À périmètre constant, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 117,5 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2021, en autorisations d'engagement (AE) et hors compensations liées à la réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe d'habitation et baisse des impôts de production).

À périmètre courant, ces transferts s'élèvent à 104,4 Md€, soit une baisse de – 13 Md€ par rapport à 2020, qui s'explique par :

- la baisse mécanique du montant des dégrèvements entre la LFI 2020 et le PLF 2021 (- 14,1 Md€) lié à la suppression totale de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales pour 80% des contribuables. Cette baisse est totalement neutre pour le bloc communal puisque les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficieront de ressources compensatrices de la TH (transfert de la TFPB et abondement via le « coefficient correcteur », le cas échéant) ;
- une diminution, pour la même raison, des compensations d'exonérations fiscales de TH (- 2,1 Md€), elles aussi compensées ;
- un débasage de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au titre de la recentralisation du RSA à La Réunion et de la politique de lutte contre la tuberculose (- 0,1 Md€) ;
- la création de nouvelles compensations au bénéfice du bloc communal au titre de l'allègement de la fiscalité de production (CFE et TFPB) pour les établissements industriels (+3,3 Md€).

Ces transferts financiers se composent de trois ensembles :

- (1) **Les concours financiers de l'État aux collectivités, qui s'élèvent à 51,7 Md€¹**, 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 depuis 2018 et aux départements à compter de 2021², des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».
- (2) **Les transferts divers de l'État hors fiscalité transférée et hors apprentissage, qui atteignent 14,3 Md€**, comprennent les subventions aux collectivités territoriales des ministères autres que le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), les contreparties de dégrèvements d'impositions locales décidés par voie législative et le produit des amendes de police de la circulation et des radars. Ces transferts sont en baisse de – 13,7 Md€ par rapport à la LFI pour 2020 compte-tenu de la suppression des dégrèvements de la TH, de la hausse du montant des subventions ministérielles et du produit des amendes.
- (3) **La fiscalité transférée et le financement de la formation professionnelle**, qui visent essentiellement à compenser les mesures de décentralisation et les transferts de compétences vers les collectivités territoriales, **s'élèvent quant à eux à 38,2 Md€**. Contrairement aux années précédentes, la comparaison des montants de la LFI 2020 et du PLF pour 2021 ne font pas apparaître de dynamique. Cela s'explique par le fait que les montants estimés de fiscalité transférée en LFI 2020 ne tenaient pas compte, par définition, de l'impact de la crise économique. La fiscalité transférée devrait néanmoins progresser d'environ + 4% entre les prévisions de recettes actualisées pour 2020 et les prévisions pour 2021, conformément au rebond attendu.

¹ Hors crédits DGCL

² Au titre du E. de l'article 16 et de l'article 208 de la LFI pour 2020

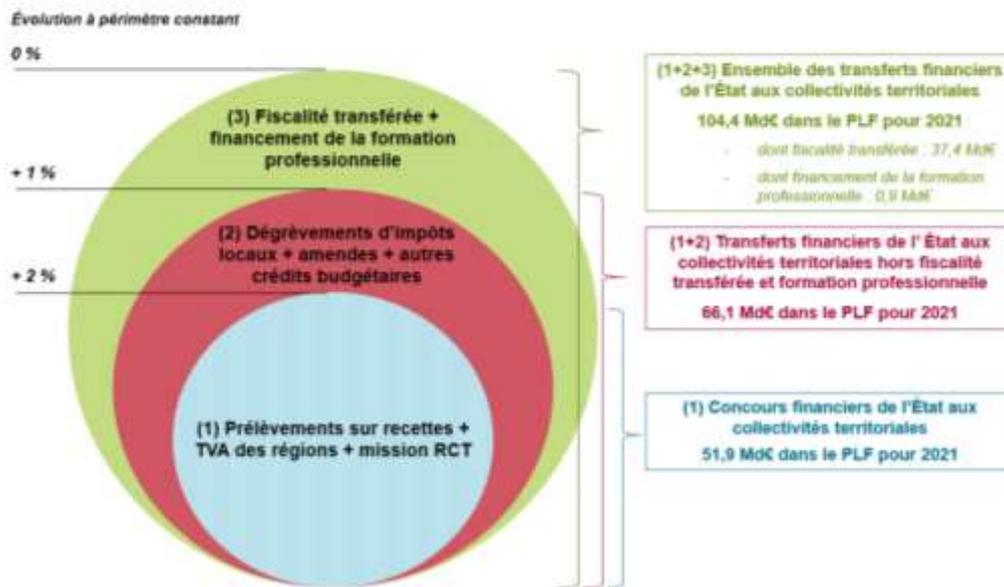


Figure 1 : Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales à périmètre courant dans le PLF pour 2021 (en AE)

Source : Direction du Budget

Partie 1

Vue d'ensemble sur les finances locales

Introduction

Les finances publiques locales constituent un enjeu majeur dans la stratégie de maîtrise des finances publiques portée par le Gouvernement. La dépense publique locale a connu une progression quasi-constante depuis 1983, en partie du fait des transferts de compétences, justifiant pleinement l'effort de maîtrise des dépenses demandé dans le cadre renouvelé d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

En 2019, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) s'élèvent à 271,1 Md€³ en comptabilité nationale⁴ et représentent **19 % de la dépense publique totale**.

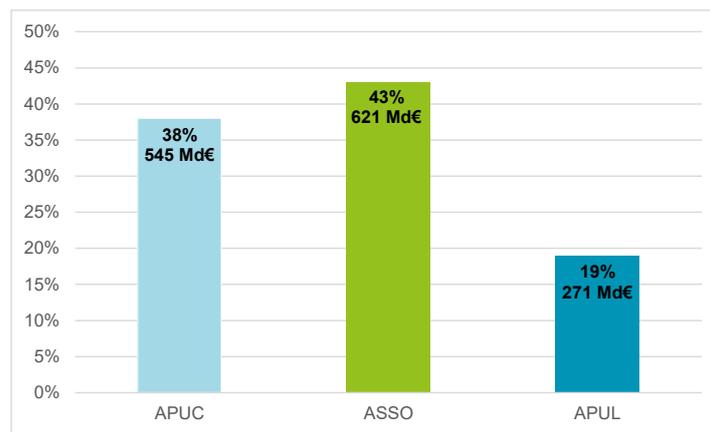


Figure 2 : Part de chaque sous-secteur dans la dépense des administrations publiques⁵ en 2019

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

Compte tenu de la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités et de l'architecture territoriale, **les communes et les EPCI (c'est-à-dire le bloc communal) assurent plus de la moitié de la dépense locale (59 %)**.

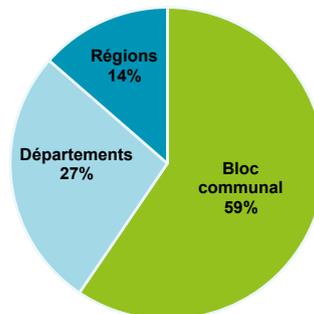


Figure 3 : Part de chaque catégorie de collectivité dans le total de la dépense publique locale en 2019

Source : OFGPL, Les finances des collectivités locales en 2020

³ Hors transferts courants entre administrations publiques, les dépenses des APUL s'élèvent à 267,3 Md€.

⁴ Les dépenses et recettes des collectivités locales peuvent être exprimées selon différentes comptabilités :

- La comptabilité budgétaire retrace l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées.
- 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. Ainsi, par exemple, les recettes et dépenses portant sur l'emprunt sont neutralisées.

⁵ Le secteur des administrations publiques (APU) comprend trois sous-secteurs : les administrations publiques centrales (APUC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO).

- Les APUC regroupent l'État et ses ministères ainsi que les organismes divers d'administration centrale (ODAC), catégorie qui regroupe essentiellement des établissements publics à caractère administratif exerçant une compétence fonctionnelle spécifique au niveau national (Météo France, ANRU, Pôle emploi, universités, CNRS, etc.).
- Les APUL incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) et les organismes divers d'administration locale (ODAL), qui réunissent les établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours), les associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales et les chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).
- Les ASSO regroupent les organismes dépendant des administrations de sécurité sociale (ODASS, principalement les hôpitaux), l'ensemble des régimes de Sécurité sociale (régimes généraux et régimes spéciaux) ainsi que les régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC) et l'assurance chômage (Unedic).

A. Le dynamisme des dépenses et des recettes locales depuis les années 1980 explique l'importance croissante des collectivités territoriales au sein des finances publiques

1. La dépense publique locale augmente de manière continue depuis 1983.

a. Les dépenses des APUL ont fortement augmenté depuis 1983.

En valeur, les dépenses des APUL sont passées de 56,3 Md€ en 1983 à 271,1 Md€ en 2019. Leur part dans le PIB a crû de plus de 2,5 points sur cette période, pour atteindre en 2019 11,2 % du PIB.

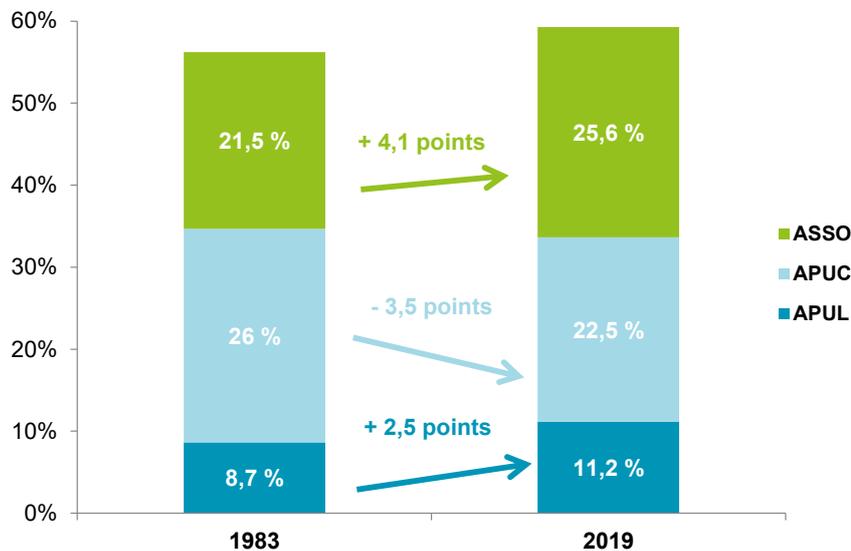


Figure 4 : Dépenses totales par sous-secteur rapportées au PIB en 1983 et en 2019

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

Depuis les débuts de la décentralisation, **les dépenses des APUL ont augmenté à un rythme annuel moyen plus soutenu que celui du PIB (+ 4,5 % contre + 3,7 % par an en moyenne entre 1983 et 2019)**, mais aussi plus rapidement que les dépenses des autres administrations publiques (+ 3,3 % par an pour les APUC et + 4,2 % pour les ASSO).

Figure 5 : Evolution des dépenses des administrations publiques par rapport au PIB en base 100 entre 1983 et 2019

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

b. La décentralisation n'explique que partiellement la hausse de la dépense locale.

La hausse de la dépense publique locale s'explique en partie par les transferts de compétences réalisés dans le cadre des mesures de décentralisation conduites depuis le début des années 1980.

Toutefois, une part significative de cette hausse se produit à champ de compétences constant⁶, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

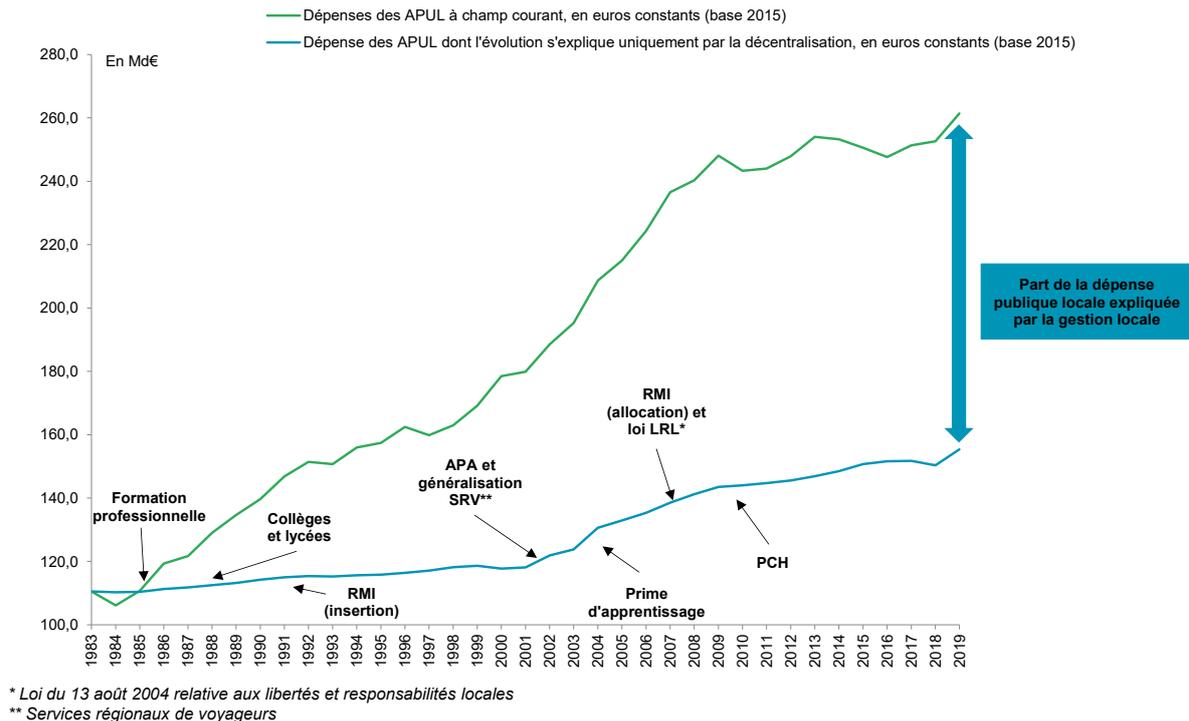


Figure 6 : Décomposition de l'impact de la gestion locale et des mesures de décentralisation dans l'évolution des dépenses des APUL entre 1983 et 2019

Sources : INSEE et DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2020*

⁶ Méthodologie de calcul des dépenses des APUL à champ de compétences constant :

La méthode retenue pour calculer les dépenses des APUL à champ de compétences 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 le rapport statistique de la direction générale des collectivités locales (DGCL) « Les collectivités locales en chiffres ».

Plus précisément, sont retraitées les dépenses liées aux compétences suivantes :

- Entretien et construction des collèges et des lycées (dépenses réelles constatées, suivant la nomenclature fonctionnelle de la comptabilité publique locale) ;
- Versements du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- Autres 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 compensation (faute d'information sur la dépense réelle) ;
- Transports scolaires (intégralité des dépenses réelles constatées) ;
- 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 ;
- Services régionaux de voyageurs (retraités à partir des dépenses réelles constatées) ;
- Apprentissage et formation professionnelle ;
- Financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Encadré thématique

Vers un nouvel acte de décentralisation : le projet de loi 3D

Dans sa déclaration du 25 avril 2019, le président de la République a déclaré vouloir « ouvrir un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire ».

Ce nouvel exercice de décentralisation doit permettre d'identifier, dans une logique de subsidiarité, de nouveaux transferts de compétence, quand il existe de bonnes raisons d'estimer que la politique publique serait mieux exercée par une collectivité que par l'État, que ce soit pour des raisons d'efficacité ou de légitimité et en s'interrogeant sur l'intérêt d'une telle décentralisation au regard de l'ensemble des finances publiques.

Le cadre dans lequel s'inscrit cet exercice doit répondre aux objectifs suivants : achever les transferts de compétence déjà entamés, en supprimant notamment les doublons, et examiner de nouveaux transferts ou de nouvelles modalités d'exercice des compétences, par exemple dans les domaines du logement, des transports et de la transition écologique.

La méthode retenue pour ce nouvel acte de décentralisation s'appuie sur la conduite d'une large concertation avec les collectivités locales et leurs groupements. Débutée fin 2019, cette concertation reprend en octobre 2020 à l'occasion de la Rencontre entre l'État et les collectivités. Elle a pour but d'aboutir au dépôt d'un projet de loi au premier semestre 2021.

c. La hausse des dépenses des APUL tient essentiellement au dynamisme des charges de fonctionnement, et notamment des dépenses de personnel.

Depuis le début de la décentralisation, les dépenses de fonctionnement des APUL ont progressé en moyenne trois fois plus rapidement que leurs dépenses d'investissement. En 2019, les dépenses de fonctionnement représentent 75 % de la dépense totale des APUL et celles d'investissement en représentent 25 %.

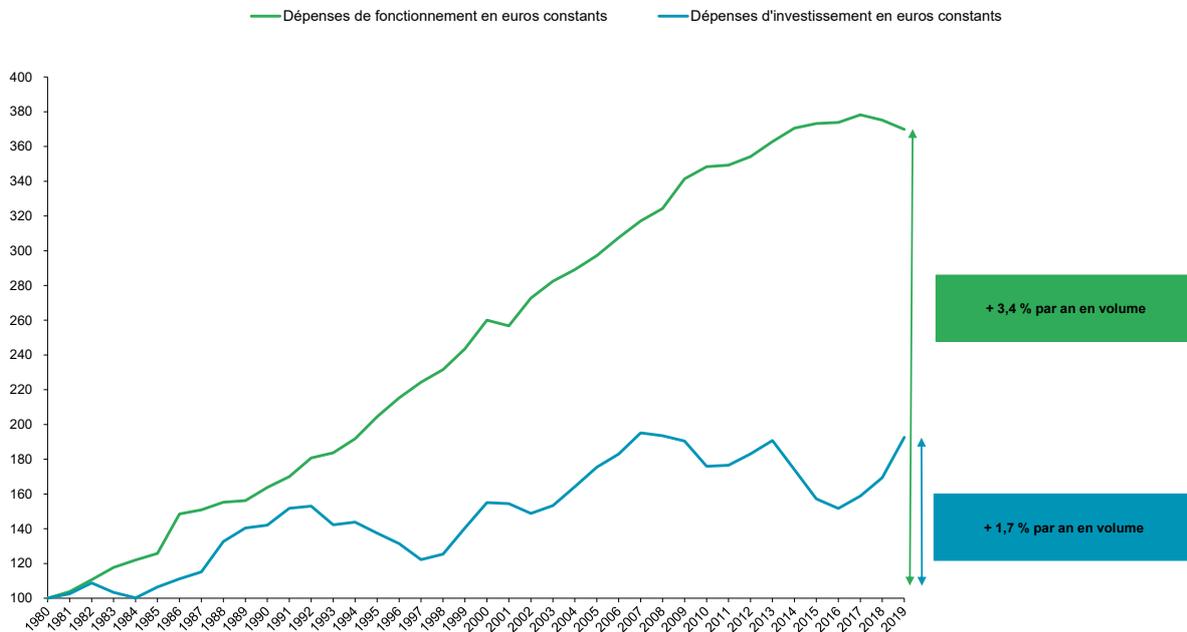


Figure 7 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement en volume (base 100 en 1980)

Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2020*

La forte progression des dépenses de personnel explique en grande partie la hausse des dépenses de fonctionnement. Sur la période 2003-2019, les charges de personnel sont ainsi passées de 49,2 Md€ à 83 Md€, soit une progression annuelle moyenne de +3,3 %. Cette évolution explique plus de 62 % de l'augmentation des dépenses de fonctionnement des APUL au cours de cette période.

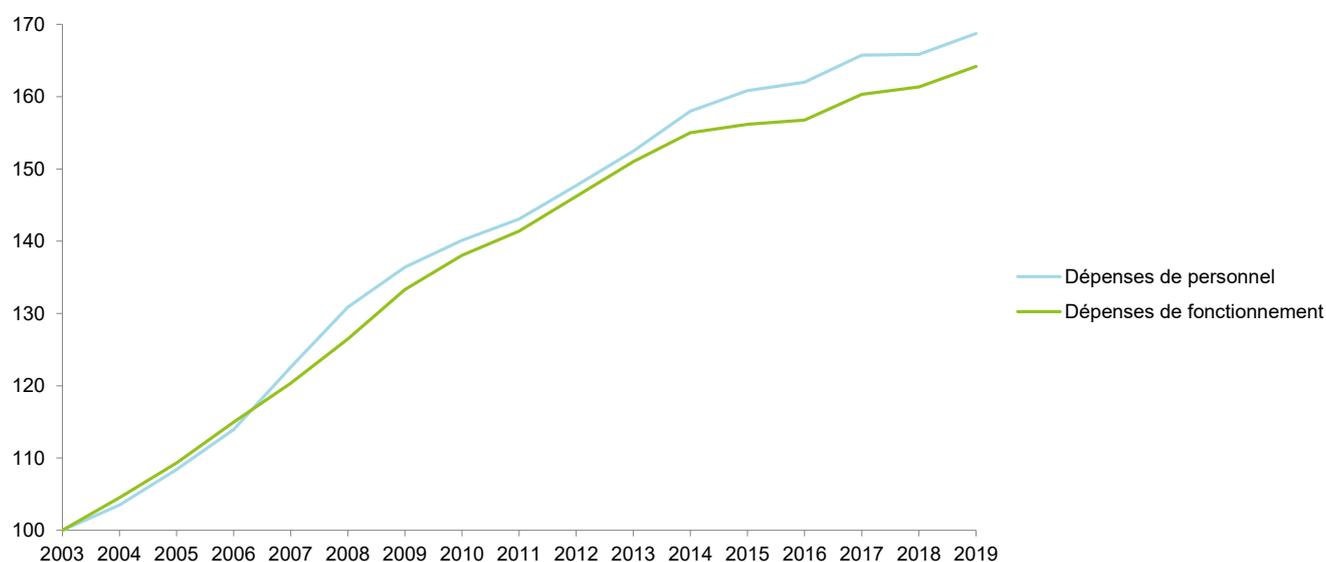


Figure 8 : Évolution des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement entre 2003 et 2019 (base 100 en 2003)

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

La progression des charges de personnel des APUL est par ailleurs nettement supérieure à celle des autres administrations publiques : entre 2003 et 2018, leur taux moyen d'augmentation annuelle s'est donc établi à + 3,3 %, contre + 1,5 % pour les APUC et 2,3 % pour les ASSO.

La hausse des dépenses de personnel des collectivités territoriales s'explique notamment par le dynamisme continu jusqu'en 2015 des effectifs de la fonction publique territoriale, et ce malgré l'achèvement des transferts d'effectifs liés à l'acte II de la décentralisation.

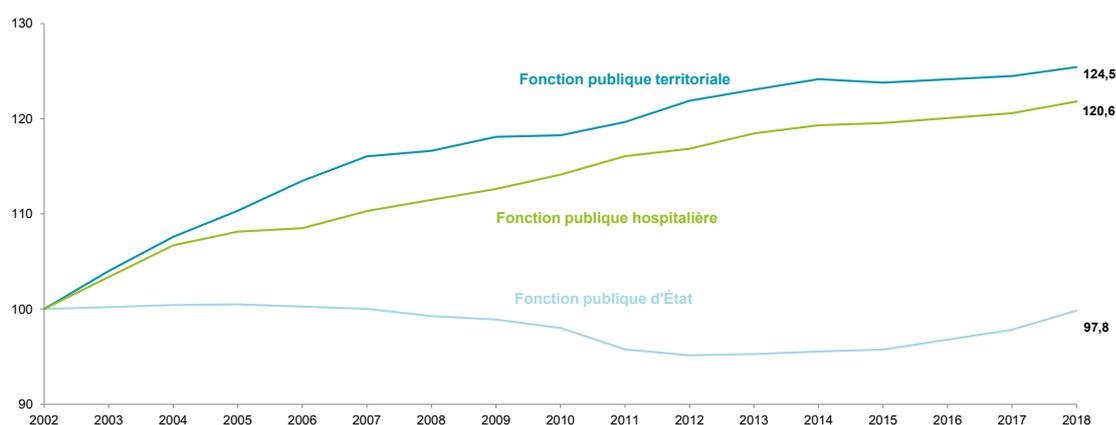


Figure 9 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 2002 (hors transferts)

Source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2020

Le secteur communal emploie à lui seul plus de 82 % des effectifs totaux de la fonction publique territoriale en 2018. Le développement de l'intercommunalité, pourtant favorable aux mutualisations et aux économies d'échelle, a entraîné une hausse des effectifs des groupements de communes qui n'a pas été compensée par une réduction équivalente de ceux des communes.

Effectifs en milliers au 31 décembre (hors décentralisation)	Année 2003	Année 2018	Evolution 2003-2018	Part dans le total de la fonction publique territoriale en 2016	Progression des effectifs 2003-2018	Variation moyenne annuelle 2003-2018
Secteur communal	1 197	1 465	268	82%	22%	1%
Conseils départementaux	185	198	13	11%	7%	1%
Conseils régionaux	13	38	25	2%	192%	7%
Autres	78	76	-2	4%	-3%	0%
Total fonction publique territoriale	1 474	1 777	304	100%	21%	1%

Tableau 1 : Variation des effectifs physiques de la fonction publique territoriale par strate, hors transferts (2003-2018)

Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2020*

Sur une période plus récente, l'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale s'est stabilisée. Après une hausse continue de 2013 à 2015, puis une baisse en 2016 (- 7 000 ETP) et en 2017 (- 7 249 ETP). Au 31 décembre 2017, la fonction publique territoriale s'établissait à 1 724 479 ETP⁷ pour 1 902 237 agents, 26, 3% des agents ayant recours au temps partiel. Cette baisse est essentiellement due à la fin des contrats aidés (- 23 666 ETP). Entre 2017 et 2018, le nombre d'agents en termes d'effectifs a progressé pour s'établir à 1 915 400 d'agents publics territoriaux.

Encadré thématique

Le chantier du temps de travail dans la fonction publique territoriale

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 etc.) ;
- 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, etc.).

L'article 47 de la **loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique** impose une harmonisation de la durée du travail dans la fonction publique territoriale en supprimant les régimes dérogatoires à la durée légale de travail (1 607 heures), sauf sujétions particulières (travail de dimanche, de nuit...), en accord avec les propositions formulées par le rapport Laurent.

L'abrogation du fondement législatif des régimes dérogatoires imposera aux collectivités concernées la redéfinition, par délibération et dans le respect du dialogue social local, de nouveaux cycles de travail. Elles disposeront pour ce faire d'un délai d'un an à compter du renouvellement de chacune des assemblées délibérantes, soit au plus tard en mars 2021 pour le bloc communal, en mars 2022 pour les départements et en décembre 2022 pour les régions.

⁷ Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2019

2. Portée par la fiscalité directe locale et les transferts financiers de l'État, l'évolution des ressources des administrations publiques locales est très dynamique depuis 1983.

a. Les recettes des APUL représentent une part croissante de l'ensemble des recettes publiques.

Depuis le début de la décentralisation, les recettes des APUL se caractérisent par un fort dynamisme : en euros courants, elles sont passées de 48,6 Md€ en 1983 à 270,2 Md€ en 2019, en comptabilité nationale. Elles ont augmenté de + 7,5 Md€ en 2019. Rapportée au PIB, cette dynamique des recettes totales des APUL est significative :

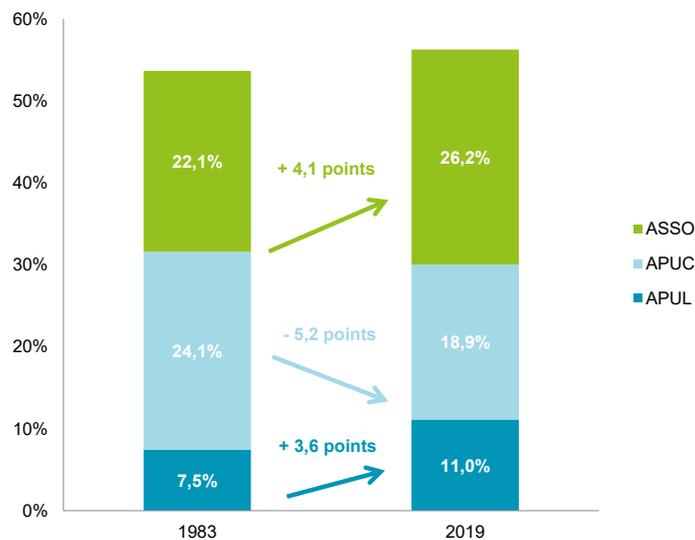


Figure 10 : Recettes totales par sous-secteur rapportées au PIB entre 1983 et 2019

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

Entre 1983 et 2019, l'augmentation des recettes des APUL (+ 4,9 % par an en moyenne) a été plus rapide que l'augmentation du PIB (+ 3,7 % par an en moyenne), en comptabilité nationale, mais aussi que celle des recettes des autres administrations publiques. La variation moyenne des recettes des APUC s'établit à + 3,1 % par an et celle des ASSO à + 4,2 % en euros courants.

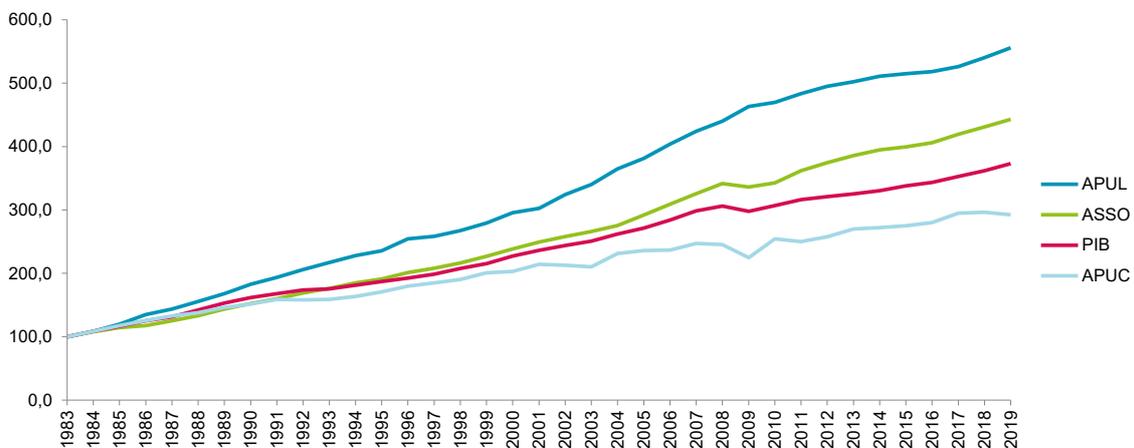


Figure 11 : Évolution des recettes des administrations publiques par rapport au PIB en base 100 entre 1983 et 2019

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

b. Les ressources des collectivités proviennent pour près de la moitié de transferts financiers de l'État.

En 2019, les transferts financiers de l'État se sont élevés à 112,9 Md€ en AE, soit 43 % des recettes totales (hors emprunts) des collectivités.

Ces transferts se composent des concours financiers de l'État, des dégrèvements d'impôts locaux et de la fiscalité transférée, précédemment évoquée. Leur composition détaillée ainsi que leur évolution est présentée dans la partie 2 (« Synthèse des transferts financiers de l'État aux collectivités locales »).

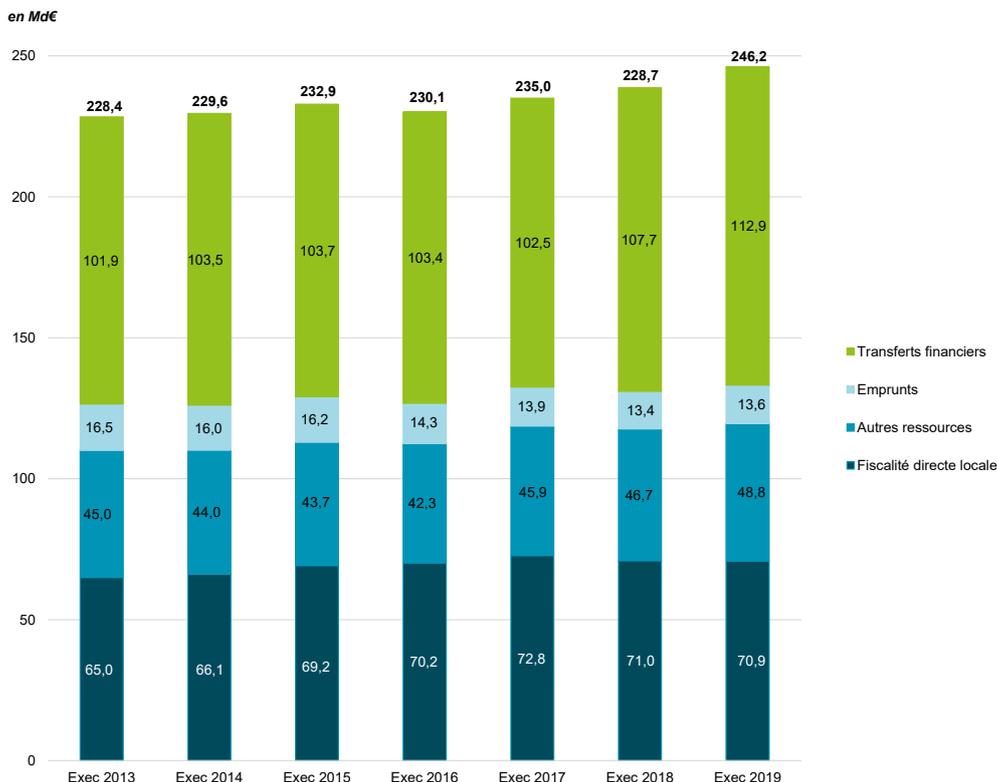


Figure 12 : Évolution des différentes ressources⁸ des collectivités territoriales sur la période 2013-2019 (exécution en Md€)⁹

Source : OFGFL, Les finances des collectivités locales en 2020

c. Les collectivités bénéficient de ressources dynamiques portées notamment par la fiscalité directe locale et la fiscalité transférée.

Les prélèvements obligatoires représentent 59,1 % des ressources des APUL en 2019 et sont constitués de la fiscalité directe locale, y compris les dégrèvements et les compensations d'exonérations pris en charge par l'État, et des autres impôts et taxes, notamment la fiscalité transférée. Ils ont progressé de + 3,4 %¹⁰ en volume par rapport à 2018, pour atteindre un montant total de 152,6 Md€.

L'État demeure le premier contribuable local. En 2021, il prendra effectivement à sa charge 8,97 Md€ de dégrèvements d'impôts locaux et de compensations d'exonérations. Cela représente 6,2 %¹¹ de l'ensemble des recettes fiscales des collectivités en 2019 (cf. partie 4 « Dégrèvements d'impôts locaux et compensations d'exonérations »).

⁸ Données exprimées en comptabilité générale. Périmètre : budgets principaux, hors syndicats.

⁹ Les montants de fiscalité directe locale sont retraités des dégrèvements, pris en charge par l'État et ainsi inclus dans les transferts financiers.

¹⁰ Source : Rapport de l'OFGFL : « Les finances des collectivités locales en 2020 ». Données : DGFIP.

¹¹ Ce chiffre est donné en comptabilité nationale. (cf. partie 4 « Dégrèvements d'impôts locaux et compensations d'exonérations »).

Encadré thématique

La fiscalité locale

La fiscalité locale comprend une part de fiscalité directe et une part de fiscalité indirecte. La fiscalité directe représente une part prépondérante des recettes des collectivités. Elle est constituée de dix taxes, dont le produit s'est élevé à 95,7 Md€ en 2019 :

Année 2019	Ensemble des collectivités
Taxe d'habitation (TH)	23 443
Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)	75
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	34 526
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFnB)	1 092
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	8 006
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	18 925
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFE)	1 557
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	791
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	7 012
Taxes annexes (Gemapi et TASA)	270
Total fiscalité directe locale	95 697

Tableau 2 : Produit des impôts directs locaux en 2019 pour l'ensemble des collectivités (en M€)

Source : OFGPI, Les finances des collectivités locales en 2020

Les collectivités bénéficient d'autres ressources fiscales dont plusieurs parts de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), pour un total de 11,7 Md€ en 2019, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour 16,2 Md€, la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) pour 7,6 Md€ et la fraction de TVA pour 4,3 Md€ (qui bénéficie aux régions depuis 2018).

Près des deux tiers des recettes fiscales des collectivités proviennent des impôts directs locaux. Ceux-ci font preuve d'un fort dynamisme : leur produit a en effet augmenté de + 74 % entre 2003 et 2019 et a connu sur cette même période une évolution moyenne annuelle de + 3,5 % (y compris dégrèvements de l'État). Ce dynamisme est notamment lié à la **revalorisation forfaitaire annuelle des bases fiscales**¹² qui a entraîné à elle seule des recettes supplémentaires pour les collectivités à hauteur de 2,2 Md€ entre 2014 et 2017. Sur la période 2014-2019, cette hausse est de 4,5 Md€ environ.

Ces dernières années, la **revalorisation importante des bases fiscales** de certains impôts a largement contribué au dynamisme des recettes fiscales des collectivités territoriales.

La taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), sont basées sur la valeur locative cadastrale. Or, cette **valeur locative cadastrale a particulièrement augmenté** ces dernières années. Par exemple, la revalorisation forfaitaire des bases d'imposition des locaux d'habitation a atteint + 1,2%¹³ en 2018, et + 2,2% en 2019.

En résumé, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, cette **revalorisation explique pour 68% l'augmentation du produit de la taxe d'habitation communale, pour 84% celle de la taxe sur le foncier bâti, et pour près de 100% celle de la taxe sur le foncier non bâti**. Plus globalement, la part de la revalorisation forfaitaire dans l'évolution du produit total s'élève à 75% en 2019.

¹² Depuis 2018, cette revalorisation, codifiée à l'article 1518 bis du code général des impôts, n'est plus instaurée par la loi de finances mais est automatiquement indexée sur le taux d'inflation harmonisée constaté.

¹³ Source : Cour des Comptes, Les finances publiques locales, 2020. Données : DGFIP

en Md€	Produit en 2019	Evolution 2018-2019	Part de la revalorisation forfaitaire des bases dans l'évolution du produit
Bloc communal			
Taxe d'habitation	23,31	2,9%	68%
Taxe sur le foncier bâti	19,91	2,6%	84%
Taxe sur le foncier non bâti	1,01	2,2%	100%
Ensemble des trois axes	44,22	2,8%	75%
Départements			
Taxe sur le foncier bâti	14,63	2,8%	78%

Tableau 3 : Evolution du produit des taxes communes aux ménages et aux entreprises entre 2018 et 2019

Source : Cour des Comptes, 2020. Données : DGFIP

Par ailleurs, à la suite de la mise en œuvre de la **révision des valeurs locatives des locaux professionnels**, tous les locaux professionnels disposent d'une nouvelle valeur locative révisée qui est égale au produit de leur surface pondérée par un tarif au mètre carré, éventuellement ajusté d'un coefficient de localisation. Dans le cadre de la mise à jour permanente prévue à l'article 1518 ter du code général des impôts, les coefficients de localisation sont actualisés chaque année depuis 2019.

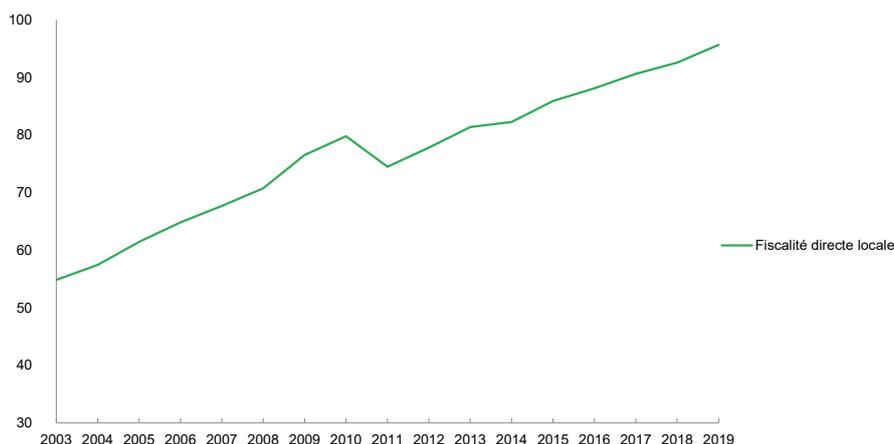


Figure 13 : Évolution du produit des impôts directs locaux entre 2003 et 2019¹⁴

Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres (2020)*

Les ressources fiscales transférées aux collectivités, (38,6 Md€, hors formation professionnelle et apprentissage) comme la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ont également un rendement élevé (cf. partie 6 « Fiscalité transférée »). Elles ont augmenté de + 2 % entre 2017 et 2018 et constituent un des vecteurs par lesquels l'État soutient les collectivités.

Entre 2003 et 2019, l'augmentation des recettes totales des collectivités s'est accompagnée d'une hausse plus que proportionnelle du produit de la fiscalité directe locale et des autres impôts et taxes (+ 4,5 % en moyenne par an contre + 3 %). En 2003, l'ensemble des ressources fiscales des collectivités représentaient 48,3 % de leurs recettes totales hors emprunts, elles en représentaient 59 % en 2019.

¹⁴ Données exprimées en comptabilité générale. Périmètre : budgets principaux et annexes, y compris syndicats.

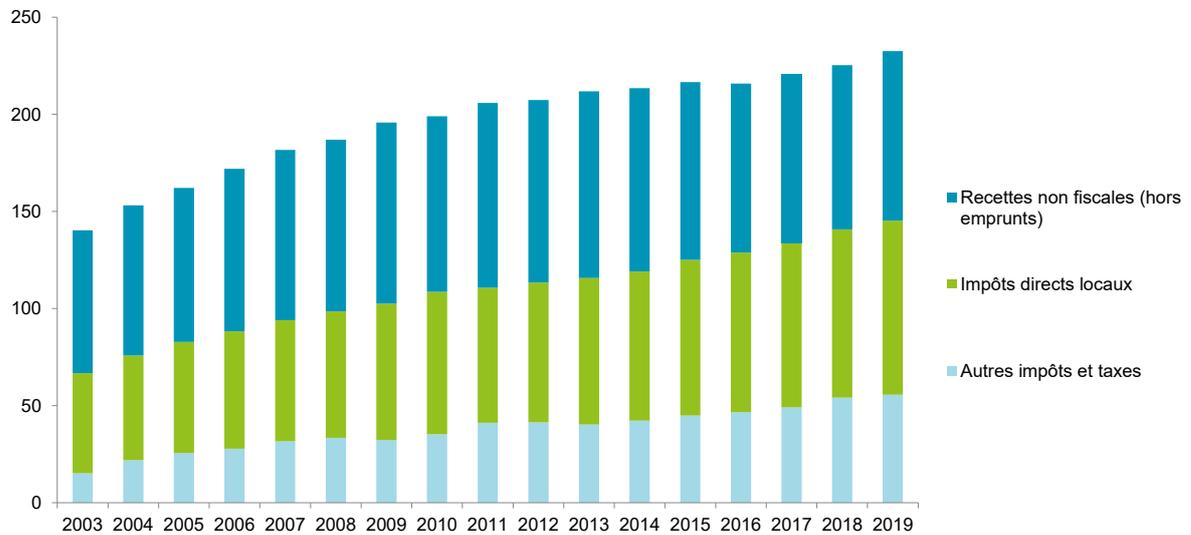


Figure 14 : Évolution de la part des recettes fiscales dans les recettes totales hors emprunts des collectivités (Md€)¹⁵

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2020*

En 2019, le secteur communal a bénéficié de près de 59 % des recettes totales et de 52 % des recettes fiscales de l'ensemble des collectivités.

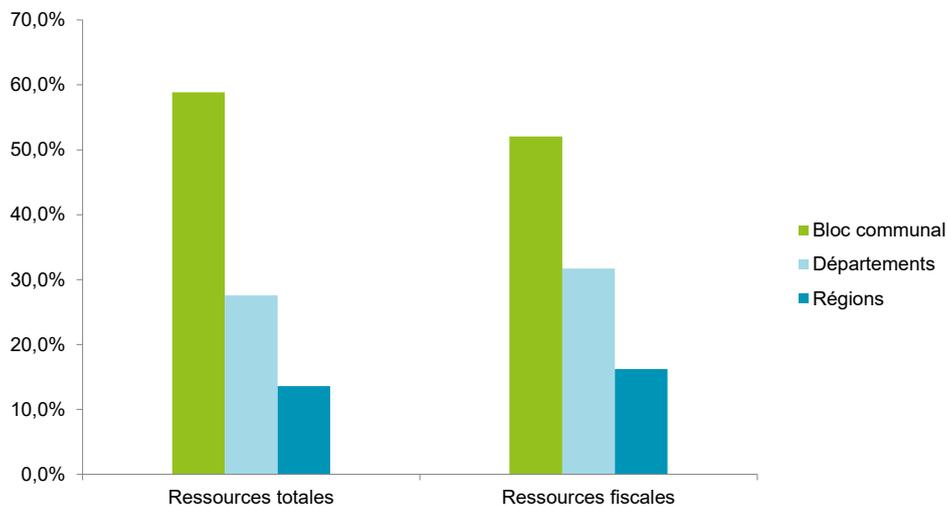


Figure 15 : La répartition des recettes des collectivités en 2019 (hors syndicats)

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2020*

3. La situation financière des collectivités locales, longtemps déficitaire, constitue un enjeu important pour la maîtrise des finances publiques.

a. Le solde des APUL a longtemps été déficitaire

Le solde est la différence entre les recettes et les dépenses des administrations publiques. Un solde déficitaire traduit un besoin de financement, assuré par l'emprunt, tandis qu'un solde excédentaire apparaît comme une capacité de financement.

Les collectivités territoriales ont l'obligation de voter un budget à l'équilibre, mais en intégrant les dépenses et les recettes de l'emprunt. **Sur le long terme, en neutralisant l'emprunt, les dépenses locales ont été supérieures aux recettes.** Ainsi, en comptabilité nationale, leurs soldes ont été le plus souvent déficitaires depuis le début des années 1980, ce qui a contribué à augmenter le déficit des finances publiques.

¹⁵ Données exprimées en comptabilité générale. Périmètre : budgets principaux, hors syndicats.

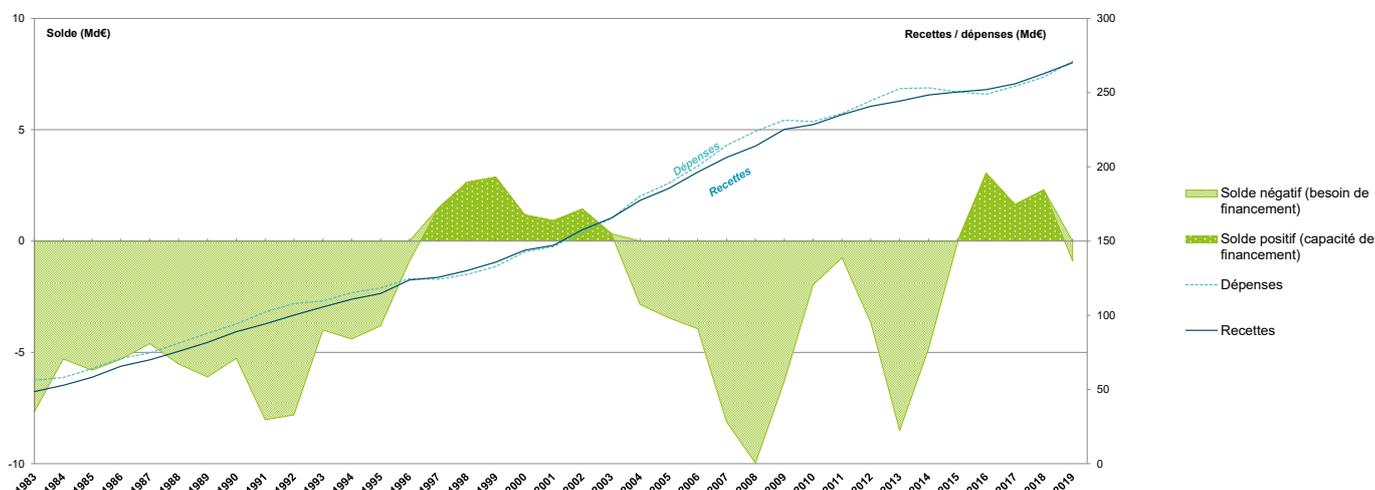


Figure 16 : Évolution des dépenses, des recettes (Md€) et du solde des APUL, de 1983 à 2019

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

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. Les finances locales ont connu en 2003 un « effet de ciseaux » du fait d'une forte progression des dépenses des collectivités territoriales, non compensée par une augmentation équivalente de leurs recettes (+ 58,6 Md€ de dépenses entre 2003 et 2008 contre + 48,4 Md€ de recettes sur la même période).

Plus précisément, les APUL ont vu leur besoin de financement s'accroître très fortement en 2008 (- 10 Md€), dans le contexte de la crise économique, et en 2013 (- 8,5 Md€), année pré-électorale au cours de laquelle la dépense publique locale a enregistré une progression importante (+ 3,4 %).

b. Par conséquent, l'endettement des APUL a quadruplé depuis le début de la décentralisation.

L'endettement des collectivités a fortement augmenté depuis 1983 (+ 161 Md€). Le montant de l'encours de dette des APUL atteignant 210 Md€ fin 2019, soit près de **9 % de la dette publique française**. Du fait de la « règle d'or » qui empêche les collectivités locales d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement, cet endettement résulte entièrement des investissements locaux (qui représentent ainsi près de 60%¹⁶ de l'investissement public total).

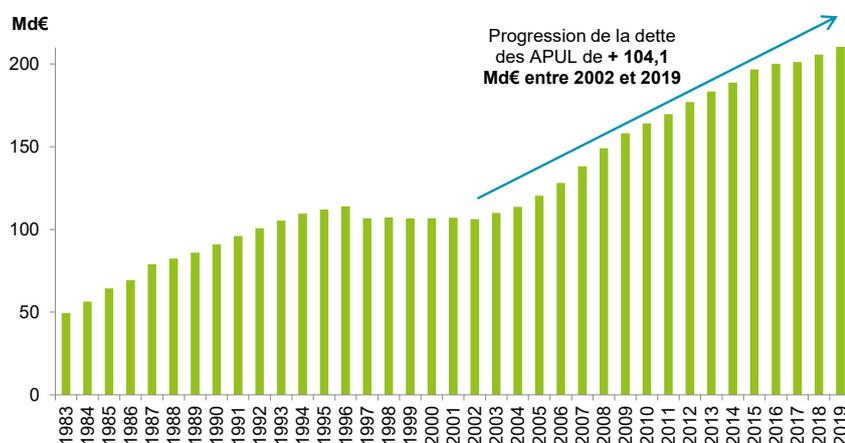


Figure 17 : Évolution de l'encours de dette au sens de Maastricht des APUL (1983-2019)

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

¹⁶ Insee, comptes nationaux, base 2014

Par ailleurs, la **capacité de désendettement des collectivités s'est détériorée depuis 2004** : au regard de la capacité d'autofinancement¹⁷ de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements constatée en 2019, 4,3 années d'exercice seraient théoriquement nécessaires pour rembourser en totalité l'encours de dette dans l'hypothèse où l'intégralité de la capacité d'autofinancement y serait consacrée. Cette capacité de désendettement était de 3,2 années en 2003¹⁸. Néanmoins, entre 2017 et 2019, la capacité de désendettement des collectivités territoriales s'est améliorée, en lien avec la réduction du besoin de financement de 936 M€ pour l'ensemble des collectivités. Cette évolution résulte à la fois d'une diminution des emprunts souscrits et d'un remboursement plus important de dette sur la période.

Encadré thématique

L'État apporte son aide financière aux collectivités ayant contracté des emprunts toxiques.

La loi de finances pour 2014 a créé un fonds exceptionnel de soutien en faveur des collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés et des produits financiers à risque. Il s'agit, à travers ce fonds, de faciliter le remboursement de ces emprunts par anticipation ou d'alléger la charge d'intérêt qu'ils représentent. Il est doté d'une capacité d'intervention de 3 Md€ en AE sur la durée du fonds, jusqu'en 2028.

Ce fonds a permis de prendre en charge la grande majorité, voire la totalité pour les situations les plus difficiles, des surcoûts d'indemnités de remboursement anticipé des emprunts à risque adossés à la parité euro-franc suisse, provoqués par la décision de la Banque nationale suisse de 2015 de laisser s'apprécier la devise helvétique par rapport à l'euro. Au total, au 31 décembre 2018, 858 prêts ont pu être remboursés par anticipation grâce à l'aide de l'État. **Entre 2014 et 2019, 774,8 M€ ont ainsi été versés aux collectivités au titre de ce fonds.**

Le programme P344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » prévoit dans le PLF pour 2021 189,5 M€ en CP. 174,9 M€ avaient été ouverts dans la LFI pour 2020.

c. Grâce au dynamisme des recettes et à la maîtrise des dépenses locales, la situation financière des collectivités s'améliore depuis 2015.

La situation financière des collectivités territoriales a connu une nette amélioration depuis 2015. Le **solde des APUL est en effet revenu à l'équilibre** en 2015 (- 0,1 Md€¹⁹), et a été excédentaire durant les trois années suivantes : + 3 Md€ en 2016 (+ 3,4 Md€ hors Société du Grand Paris – SGP), + 1,6 Md€ en 2017 (+ 2,7 Md€ hors SGP) et + 2,3 Md€ en 2018 (+ 4,0 Md€ hors SGP). Et si l'année 2019 marque un retour à un solde des APUL négatif (- 0,9 Md€), le solde des collectivités locales seules, c'est-à-dire sans le solde de la Société du Grand Paris, est lui positif, et s'établit à + 0,7 Md€²⁰. La dégradation par rapport à 2018 s'explique par la très forte reprise de l'investissement local (+15,1 %).

L'endettement des collectivités a également connu un infléchissement à partir de 2016 (+ 3,1 %²¹ d'augmentation moyenne annuelle sur la période 2013-2015 contre + 1,9 % en 2016, + 1,0 % en 2017 et une quasi-stabilisation en 2018 avec + 0,1 %). Malgré une forte augmentation de l'épargne brute des collectivités locales (+11,0 %), l'année 2019 a aussi été marquée par une stabilisation de l'endettement pour l'ensemble des collectivités locales (-0,2 % par rapport à 2018, à 150,1 Md€²²).

Le retour à l'équilibre des finances locales résulte de la **progression plus forte des recettes de fonctionnement** des collectivités (+ 2,8 %²³ en moyenne annuelle entre 2016 et 2019), tirées par la fiscalité directe locale, que des **dépenses de fonctionnement** (+ 1,1 % en moyenne annuelle sur la même période), qui permet l'amélioration de l'épargne brute (+ 7,0 % en moyenne annuelle sur la période 2016-2019).

Il est toutefois à noter que les années 2017, 2018 et 2019 sont marquées par une reprise de la dépense locale. Elle s'explique, pour 2017, par la revalorisation du point d'indice et la mise en œuvre du dispositif *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* (PPCR), et pour 2018 et 2019, par la hausse des dépenses d'investissement, en cohérence avec le positionnement dans le cycle électoral.

¹⁷ La capacité d'autofinancement est définie comme la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

¹⁸ Données exprimées en comptabilité générale.

¹⁹ Données exprimées en comptabilité nationale.

²⁰ Source : DGCL. Données : DGFIP

²¹ Données exprimées en comptabilité générale.

²² Les finances des collectivités locales en 2020, rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

²³ Périmètre : Budgets principaux, hors syndicats. Source : DGCL

Dépenses des collectivités	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
Dépenses de fonctionnement	2,5%	1,2%	-0,1%	2,0%	0,2%	1,1%
dont secteur communal	2,5%	1,9%	-0,2%	1,7%	0,1%	1,1%
dont départements	2,8%	-0,2%	-1,4%	-0,2%	-1,6%	1,3%
dont régions	1,5%	2,8%	4,5%	10,3%	5,2%	1,2%
Dépenses d'investissement	-7,7%	-8,4%	-3,0%	6,2%	5,2%	13,0%
dont secteur communal	-12,0%	-11,4%	-0,6%	8,2%	6,5%	13,7%
dont départements	-3,4%	-9,7%	-6,7%	-1,1%	2,9%	13,5%
dont régions	3,7%	3,5%	-6,0%	7,3%	3,6%	10,5%
Total	-0,1%	-1,0%	-0,7%	2,9%	1,3%	3,8%
dont secteur communal	-1,7%	-1,5%	-0,3%	3,2%	1,7%	4,3%
dont départements	1,8%	-1,7%	-2,2%	-0,3%	-1,0%	3,0%
dont régions	2,2%	3,1%	0,9%	9,3%	4,7%	4,1%

Tableau 4 : Évolution des dépenses²⁴ des collectivités territoriales entre 2013 et 2019²⁵

Source : OFGPL, Les finances des collectivités locales en 2020

La déclinaison de cette analyse par catégorie de collectivités territoriales donne les tendances suivantes.

Pour le **bloc communal**, les dépenses de fonctionnement ont progressé en 2017, 2018 et 2019 (70,1 Md€²⁶, + 1,1% par rapport à 2018), après une légère baisse en 2016, sous l'effet principalement de l'augmentation des frais de personnel. Les dépenses d'investissement ont fortement progressé (22,79 Md€²⁷, + 13,5% par rapport à 2018), en lien avec le cycle électoral, à l'approche des élections municipales de mars 2020. La hausse des recettes de fonctionnement et d'investissement a par ailleurs permis de stabiliser la dette en 2019.

Les finances des **départements** ont été marquées en 2017 et 2018 par le transfert aux régions des compétences en matière de transports non urbains et scolaires, accompagné d'un transfert de CVAE. En neutralisant les effets de ce transfert de compétence, les dépenses de fonctionnement des départements ont augmenté en 2018. Après trois années consécutives de baisse, les recettes d'investissement ont progressé en 2018, permettant une relance de l'investissement des départements et interrompant un cycle de fort repli entamé en 2010. En 2019, les départements ont poursuivi leur désendettement, et ce grâce à des dépenses réelles de fonctionnement relativement contenues (56,01 Md€, +1,3% par rapport à 2018), et surtout à des recettes réelles de fonctionnement et d'investissement particulièrement soutenues (respectivement +3,1% et +11,4% entre 2018 et 2019). Enfin l'épargne brute a augmenté en moyenne de 15,8% sur la période.

Les **régions**, pour leur part, ont vu leurs dépenses de fonctionnement (hors compétences de transport transférées) augmenter en 2019 (22,53 Md€, + 1,2% par rapport à 2018) Malgré une épargne brute en hausse et une augmentation des recettes d'investissement, les dépenses d'investissement ont reculé (hors gestion des fonds européens), permettant aux régions de présenter en 2018 un besoin de financement quasi-nul. En 2019, l'épargne brute des régions a continué de s'améliorer et a augmenté de +12,3% par rapport à 2018.

d. Les collectivités locales poursuivent leurs efforts d'investissement, bénéficiant d'un soutien de l'État à hauteur de plus de 20 %.

Les dépenses d'investissement des collectivités ont connu une progression importante en 2018 (+ 5,2²⁸ %) et en 2019 (+ 13 %). Cela s'explique en grande partie par le positionnement dans le cycle électoral, qui prévoit que les années précédant les scrutins municipaux sont marquées par une hausse importante de l'investissement local (cf. encadré).

Les collectivités ont également bénéficié du soutien renforcé de l'État à l'investissement local, qui s'est élevé en 2019 à 8,2 Md€, augmentant de + 167 M€ par rapport à 2018. En 2019, l'État a ainsi financé plus de 20 % de l'investissement public local, hors subventions²⁹.

La LFI pour 2020 ainsi que le PLF pour 2021 renforcent encore ce niveau historique des dotations en faveur de l'investissement local (cf. partie 3 « Concours de l'État aux collectivités locales ») à hauteur de 9,4 Md€ en 2021 (hors crédits de la mission « Plan de relance»). En outre, le gouvernement a prévu, au titre du plan de relance, un abondement exceptionnel de 1 Md€ d'AE du

²⁴ Les dépenses totales sont présentées hors remboursements. Les évolutions ne sont pas corrigées des effets de transferts de compétences.

²⁵ Données exprimées en comptabilité générale. Périmètre : Budgets principaux, hors syndicats.

²⁶ Périmètre : Budget principaux, hors syndicats. Source : DGCL.

²⁷ Périmètre : Budgets principaux, hors syndicats et hors remboursements et subventions. Source : DGCL.

²⁸ Dépenses d'investissement hors remboursements. Périmètre : Budgets principaux, hors syndicats, y compris les établissements publics territoriaux (ETP) et la Métropole du Grand Paris (MGP). Source : DGCL.

²⁹ Périmètre : Budgets principaux, hors syndicats.

soutien à l'investissement local (DSIL « verte et sanitaire ») en LFR 3 pour l'année 2020. 100 M€ sont inscrits en CP au PLF pour 2021 à ce titre.

Encadré thématique

L'évolution de l'investissement local ces dernières années est en grande partie liée au cycle électoral communal.

Les fluctuations observées dans les dépenses d'investissement dépendent en grande partie du **cycle électoral communal**. Depuis les années 1980, il se traduit par une hausse progressive de l'investissement les dernières années du mandat, puis par une baisse de l'investissement en année électorale et post-électorale. L'intensité de ce phénomène varie d'une élection à l'autre et ne s'applique pas de la même manière à l'ensemble des collectivités. **Le bloc communal représentant 63 % de l'investissement local, les fluctuations de son niveau d'investissement ont une incidence sur l'effort d'investissement de l'ensemble du secteur public local.**

On observe que les baisses lors de l'année de l'élection ont été nettement plus importantes en 2014 que sur la moyenne des quatre mandatures précédentes, mais toutefois inférieures à celles observées en 1983 (- 14,5 points) :

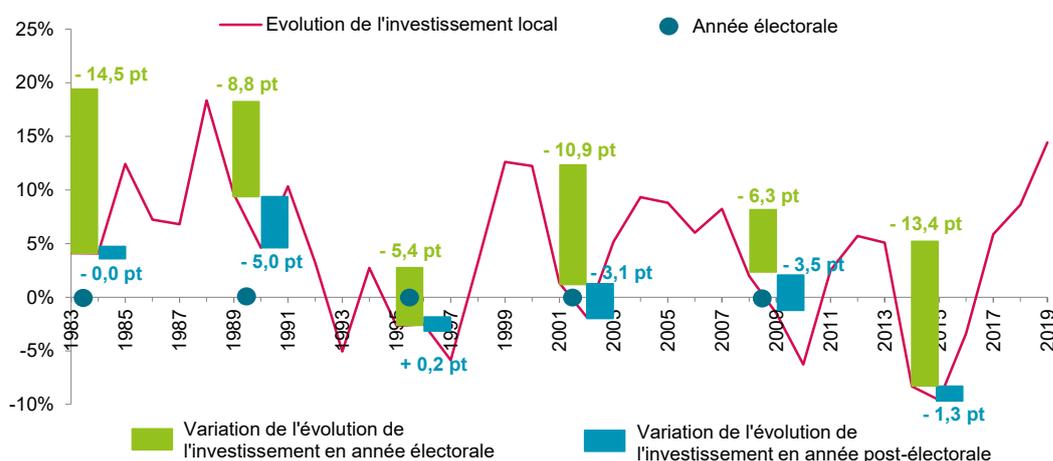


Figure 18 : Évolution de l'investissement local en années électorales et post-électorales (1983-2019)

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

On observe bien une baisse de l'investissement local en 2016 suivi d'une nette hausse en 2017, conformément au profil de l'accélération de l'investissement local lors des dernières années du mandat. Toutefois, les disparités sont marquées selon le niveau de collectivité considéré : ainsi les dépenses d'investissement du secteur communal, très influencées par le cycle électoral, ont diminué de - 12 % entre 2014 et 2016 contre - 2,6 % pour les régions.

Après trois années consécutives de baisse, les dépenses d'investissement des collectivités ont fortement augmenté depuis 2017. Ainsi, en 2019, année pré-électorale, les dépenses d'investissement des collectivités ont augmenté de plus de 15%. En revanche, il subsiste une grande incertitude quant à l'évolution de l'investissement local pour les années 2020 et 2021. En effet, les dépenses du premier trimestre de l'année 2020 restent à un niveau élevé et les mesures de soutien aux collectivités territoriales dans le cadre du plan de relance initié par l'État pourraient alimenter la résilience de l'investissement local.

B. La démarche contractuelle initiée en 2017 permet d'associer les collectivités locales à la maîtrise des finances publiques.

1. La contribution des collectivités à la maîtrise des finances publiques a longtemps pris la forme d'une baisse unilatérale des concours financiers de l'État.

Depuis 1996 et jusqu'à 2017, la participation du secteur public local au redressement des finances publiques a principalement pris la forme de mécanismes visant à encadrer les concours financiers de l'État.

Encadré thématique	L'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités de 1996 à 2017
<p>De 1996 à 2010, un encadrement de la progression des concours financiers : C'est d'abord par l'intermédiaire d'un « pacte de stabilité financière », introduit en 1996, que l'État a mis en place une contractualisation pluriannuelle portant sur les relations financières avec les collectivités territoriales. L'objectif 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. De 1999 à 2007, le contrat de croissance et de solidarité a ensuite indexé les dotations sur l'inflation, majorée d'une fraction de la hausse du PIB de l'année en cours (cette fraction a atteint 20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % à partir de 2001).</p> <p>Les concours financiers ont pour la première fois fait l'objet de mesures de maîtrise dans la LFI pour 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 que l'évolution des dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation soit 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 répartir plus équitablement la charge entre elles. La LFI 2009 a également désindexé les dotations d'investissement et les a stabilisées en valeur à compter de 2009.</p> <p>De 2011 à 2013, une stabilisation en valeur et à périmètre constant de l'enveloppe dite « normée » : En 2011, il est apparu nécessaire d'approfondir la contribution des collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise de la dépense publique. La 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 (enveloppe normée).</p> <p>De 2014 à 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, le principe d'une contribution au redressement des finances publiques (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. Ce pacte a toutefois prévu d'importantes mesures de compensation, en particulier pour les départements et les régions.</p>	

En 2014, les dotations ont été réduites de 1,5 Md€ dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 a programmé une **réduction des concours financiers aux collectivités territoriales de 11 Md€ à horizon 2017**, via une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ce montant correspondait à la part des APUL dans la dépense publique en 2013 (21 %) rapportée aux 50 Md€ d'économies attendues de l'ensemble des administrations publiques.

Les réductions de DGF ont été mises en œuvre par les LFI pour les années 2014 à 2017. Saisi notamment du grief de l'atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, **le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions contestées étaient conformes à la Constitution**³⁰.

La CRFP a été répartie au *pro rata* des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée pour les départements et au *pro rata* des recettes totales pour les régions (avec une quote-part pour les régions d'outre-mer). Elle a été atténuée par un moindre prélèvement sur les communes en 2017 (1 Md€) et par la hausse de la péréquation.

Depuis 2018, la DGF des régions, ainsi que la DGD allouée à la collectivité territoriale de Corse (90 M€ en 2017) a été remplacée 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 ont bénéficié de la dynamique de cette ressource fiscale dès 2018.

³⁰ Décisions n° 2014-707 DC, 2015-725 DC et n° 2016-744 DC

Baisse de la DGF	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2014-2018
Baisse de la DGF en LFI	3 516	3 385	2 362	3 900	13 163
Baisse de la DGF en exécution	3 472	3 341	2 428	3 903	13 144

Tableau 5 : Montant de la baisse de la DGF (en M€) entre 2014 et 2018 (en LFI et en exécution)

Source : Direction du budget

Les montants de minoration exécutés sur la DGF ont pu être légèrement inférieurs à ceux prévus en loi de finances initiale. En effet, certaines collectivités avaient une dotation forfaitaire insuffisante pour acquitter leur contribution au titre de la CRFP. Pour ces collectivités, la LFI pour 2015 a introduit un mécanisme de contribution spécifique *via* des prélèvements sur les douzièmes de fiscalité locale versés par l'État.

Chaque année, un arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre en charge du Budget précisait, pour chaque collectivité concernée, le montant du prélèvement mis à sa charge.

La CRFP n'ayant pas été reconduite en 2018, il n'y a pas eu de nouveaux prélèvements sur fiscalité. En revanche, les prélèvements opérés en 2016 et en 2017 sont reconduits depuis 2018 afin d'éviter une rupture d'égalité entre les collectivités qui connaissent une baisse pérenne de leur DGF et celles ayant participé à la CRFP *via* des prélèvements sur fiscalité.

Chaque année, depuis 2017, 439 communes et 132 EPCI font ainsi l'objet d'un prélèvement sur leur fiscalité. Le montant total de ces prélèvements s'élève à 26,5 M€ par an pour les communes et 36 M€ par an pour les EPCI. S'agissant des régions, trois sont concernées (Corse, Guadeloupe, Guyane) pour un montant total de 4,1 M€ par an. Aucun département n'est concerné par ces prélèvements.

D'un point de vue budgétaire, les recettes correspondantes pour l'État sont retracées dans l'annexe *Évaluation des voies et moyens – Tome 1* du projet de loi de finances de l'année (ligne 1499).

Par ailleurs, pour atténuer cette baisse de la DGF, les collectivités locales ont bénéficié d'une **hausse globale des principaux dispositifs de péréquation verticale** financés par l'État à destination des communes (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale) et des départements (dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale).

Dotations de péréquation	2015	2015/2016	2016	2016/2017	2017	2017/2018	2018	2018/2019	2019	2019/2020	2020
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	1 731	10,4%	1 911	9,4%	2 091	5,3%	2 201	4,1%	2 291	3,9%	2 381
Dotation de solidarité rurale (DSR)	1 125	10,4%	1 242	14,5%	1 422	6,3%	1 512	6,0%	1 602	5,6%	1 692
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	633	1,1%	640	2,0%	653	0,5%	657	0,5%	660	2,7%	678
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	810	1,6%	823	0,8%	830	0,8%	836	0,8%	843	-0,9%	835

Tableau 6 : Évolution des principales dotations de péréquation verticales entre 2015 et 2020 (M€)

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2020*

Les collectivités territoriales ont également bénéficié d'un **renforcement du soutien de l'État à l'investissement local, qui se poursuit aujourd'hui**. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a ainsi progressé de près de 400 M€ entre 2014 et 2017 pour atteindre 1 046 M€, soit le niveau du PLF pour 2021, la dotation politique de la ville (DPV) a progressé de 50 M€ sur cette même période et s'élève à 150 M€ dans le PLF pour 2021. Enfin, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été créée en 2016 et s'élève à 570 M€ dans le PLF pour 2021. Elle a été majorée d'un montant exceptionnel d'1 Md€ en AE par la LFR 3 pour 2020, dans le cadre du plan de relance. En incluant le FCTVA la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et les dotations de soutien à l'investissement scolaire, ce sont 9,5 Md€ qui seront consacrés par le PLF pour 2021 par l'État au soutien de l'investissement des collectivités.

2. Les contrats de Cahors inscrivent la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques dans une approche partenariale.

Le Gouvernement a présenté en 2018 sa stratégie en matière de finances publiques pour le quinquennat. Il s'est notamment fixé comme objectif la maîtrise de la dépense de l'ensemble des administrations publiques. La contraction du ratio de la dépense publique rapportée au PIB permettra ainsi de diminuer les impôts, de baisser les déficits publics et de réduire la dette.

Les collectivités territoriales participent à l'objectif de modération de la dépense publique selon des modalités déterminées par la LPFP 2018-2022. **L'article 13** dispose ainsi que les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements (budgets principaux et annexes) devront progresser d'au plus + 1,2 % chaque année et que leur besoin de financement devra diminuer de - 2,6 Md€ chaque année (soit une réduction cumulée de -13 Md€ sur la période 2018-2022).

Encadré thématique**L'ODEDEL, un premier outil visant à associer les collectivités au redressement des finances publiques**

L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), fixé par l'article 11 de la LPFP pour les années 2014 à 2019, est initialement défini comme un pourcentage d'évolution annuelle à périmètre constant de la dépense locale.

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 sous-objectifs : un objectif d'évolution de la dépense totale des collectivités locales (fonctionnement et investissement) et un objectif d'évolution des seules dépenses de fonctionnement.

La LPFP pour les années 2018 à 2022 est venue renforcer l'ODEDEL en prévoyant une contractualisation inédite avec les plus grandes collectivités territoriales autour d'objectifs d'évolution des dépenses locales de fonctionnement.

L'article 29 prévoit par ailleurs une contractualisation financière entre l'État et les 322 plus importantes collectivités. Cette démarche innovante, initiée lors de la conférence nationale des territoires (CNT) du 14 décembre 2017 à Cahors, vise à développer une approche partenariale entre l'État et les collectivités afin de responsabiliser les exécutifs locaux dans la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et de mieux les associer à l'objectif de redressement des comptes publics. En contrepartie de l'effort demandé, l'État garantit la prévisibilité et la stabilité de ses concours financiers.

Pour chacune des 322 plus importantes collectivités, dont les dépenses de fonctionnement du budget principal dépassent 60 M€, les contrats comprennent ainsi :

- Un objectif contraignant d'**évolution des dépenses réelles de fonctionnement** ;
- Un objectif de **réduction du besoin de financement** ;
- Et, le cas échéant, une **trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement**.

Par sa **décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018**, le Conseil constitutionnel a estimé que l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques justifiait ces mesures d'encadrement, et que le dispositif contractuel prévu à l'article 29 ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités.

Afin de tenir compte des spécificités locales (dynamisme démographique, revenu moyen par habitant et efforts passés de maîtrise des dépenses), l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement peut faire l'objet d'une modulation et varier de + 0,75 % à + 1,65 %. Le **décret n° 2018-309 du 27 avril 2018** d'application des articles 13 et 29 a défini les règles de calcul de cette modulation et est venu préciser la définition des dépenses réelles de fonctionnement à prendre en compte selon les situations territoriales.

D'après l'article 29, les collectivités qui ne respectent pas leur objectif de dépenses fixé dans le contrat se verront appliquer une **reprise financière dont le montant sera égal à 75 % de l'écart constaté ou à 100 % de l'écart pour les collectivités ayant refusé de signer un contrat**. Elle sera réalisée par un prélèvement sur les douzièmes de fiscalité ou bien sur les versements de TVA affectée aux régions. Le montant de cette reprise ne pourra toutefois pas excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

Néanmoins, pour l'exercice 2020, le gouvernement a souhaité tenir compte de la nécessité pour les collectivités, dans le contexte de la crise sanitaire et économique, d'assumer des dépenses urgentes pour aider la population ou soutenir les entreprises. Ainsi, **l'article 12 de la loi du 13 mars 2020 d'urgence sanitaire suspend, pour toutes les catégories de collectivités, le dispositif de reprise financière prévu** en cas de dépassement du niveau d'augmentation de 1,2% annuel des dépenses de fonctionnement.

3. Les résultats de la contractualisation débutée en 2018 et poursuivie en 2019 permettent de dresser un bilan positif de la démarche.

a. La démarche contractuelle a fait l'objet d'une large adhésion de la part des collectivités.

Les préfets ont été chargés de négocier la signature des contrats avant le 30 juin 2018. Sur les 321³¹ collectivités concernées par la contractualisation, 229 ont décidé de s'engager, soit 71 % d'entre elles. Seules 92 collectivités non-signataires se sont vu notifier par arrêté préfectoral une trajectoire d'évolution maximale de leurs dépenses de fonctionnement³².

³¹ Chiffre arrêté au 1^{er} janvier 2019 et à la fusion de la ville et du conseil départemental de Paris

³² Pour les collectivités concernées par le dispositif ayant refusé la signature des contrats, une instruction ministérielle du 23 juillet 2018 précise que les préfets doivent leur notifier par arrêté le taux annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, pouvant tenir compte des possibilités de modulation prévues par la loi.

L'adhésion des collectivités a donc été forte, d'autant plus que 17 autres collectivités ont décidé de signer un contrat avec l'État de façon volontaire (celles-ci ne pourront toutefois pas faire l'objet de reprise financière en cas d'écart avec leur objectif).

	Ensemble	Régions	Départements	EPCI	Communes
Nombre de contrats signés	229	9	46	54	120
Part des collectivités signataires dans le total des collectivités concernées	71%	53%	47%	87%	83%

Tableau 7 : Taux de signature des contrats de Cahors par catégorie de collectivité

Source : Direction du budget

Les 321 collectivités signataires représentent 116 Md€ de dépenses réelles de fonctionnement, soit 66 % de la dépense totale de fonctionnement des collectivités locales.

(Md€)	Dépenses réelles de fonctionnement des 321 collectivités en 2019	Dépenses réelles de fonctionnement des collectivités en 2019	Taux de couverture
Ensemble des collectivités	116,0	175,7	66%
Régions	22,5	22,5	100%
Départements	58,0	58,0	100%
GFP	10,2	24,1	42%
Communes	25,3	71,1	36%

Tableau 8 : Taux de couverture des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales par les contrats de Cahors en 2019

Source : Direction du budget

b. L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités a été atteint en 2018 et en 2019

Les objectifs des contrats de Cahors ont en partie été atteints sur la période 2018-2019. En effet, les dépenses réelles de fonctionnement des 321 collectivités concernées par la contractualisation ont augmenté dans des proportions moindres (+0,3 % en 2018 et + 0,8 % en 2019³³) que celles de l'ensemble des collectivités locales (+0,3 % en 2018 et +1,2 % en 2019).

Cette modération des dépenses de fonctionnement a permis aux collectivités signataires de dégager une épargne brute en forte augmentation (+12,9 % en 2019, soit +2,6 Md€). Cette épargne brute n'a pas permis de réduire autant qu'attendu leur besoin de financement, entendu comme le recours à l'emprunt nécessaire pour couvrir les dépenses d'investissement (-1,4 Md€ de 2017 à 2019 pour un objectif de -5,2 M€ pour l'ensemble des collectivités). En effet, les dépenses d'investissement des collectivités locales ont fortement augmenté en 2019 (+15,1 %), démontrant que l'existence d'un dispositif d'encadrement des DRF conforte la faculté des collectivités à investir, dès lors qu'il participe à l'accroissement des capacités d'autofinancement et au renforcement de leur résilience financière.

La forte augmentation de l'épargne brute a permis aux collectivités locales signataires de diminuer leur capacité de désendettement moyenne, exprimé comme le nombre d'années théoriques qu'il faudrait pour qu'une collectivité rembourse son encours de dette si elle y consacrait l'intégralité de son épargne brute, passant de 5,4 années à 4,4 années entre 2017 et 2019. La mise en place de trajectoires de redressement de la capacité de désendettement pour les collectivités dépassant les plafonds établis dans l'article 29 de la LPFP 2018-2022 a permis d'améliorer la capacité de désendettement des collectivités les plus en difficulté. La capacité de désendettement des 39 collectivités concernées est passée de 17 années en 2017 à 12 années en 2019. Cependant, l'encours de dette des collectivités est resté stable sur cette période. L'encours de dette des 321 a diminué de seulement -0,18 % de 2017 à 2019, atteignant 100,3 Md€ en 2019, rendant la capacité de désendettement des collectivités, ratio considéré comme un critère d'arbitrage du recours à l'emprunt par les banques, sensible à une baisse importante de l'épargne brute.

Enfin, si le dispositif de contractualisation financière a été globalement respecté, cette performance s'accompagne de dépassements individuels. 17 collectivités ont dépassé la cible d'évolution des DRF en 2019 contre 14 en 2018. Elles feront donc l'objet, à l'issue d'une procédure contradictoire, d'une reprise financière qui sera égale à 75 % du dépassement et sera pratiquée sur leurs douzièmes de fiscalité.

Suite à la suspension de la contractualisation en 2020 et afin de répondre aux enjeux de l'après-crise, une nouvelle génération de contrats devra permettre d'associer les collectivités territoriales à la relance et d'améliorer leur résilience financière.

³³ Périmètre : Budgets principaux. Source : DGFIP, SPOCC, mai 2020

Encadré thématique**Le chantier de la simplification des normes**

Si le Gouvernement a impliqué les collectivités dans la maîtrise des finances publiques, il s'est également engagé à ouvrir le chantier de la simplification des normes durant le quinquennat, afin de limiter les coûts techniques et financiers pour les collectivités induits par l'adoption de nouveaux textes réglementaires.

D'après le rapport public annuel 2018 du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), les 265 projets de texte soumis pour avis au CNEN auront généré en 2019 un coût net à la charge des collectivités de 200 M€. En 2018, les 355 textes avaient généré un coût net de 184 M€.

Une circulaire du Premier ministre du 28 juillet 2017 énonce par ailleurs que l'adoption d'une nouvelle norme réglementaire devra s'accompagner de la suppression de deux normes existantes dans le cadre de la même politique publique. En cas d'impossibilité de la suppression, une simplification de deux normes est demandée. Cette circulaire a été complétée par un nouveau principe prévoyant l'inclusion dans chaque projet de loi d'un titre comportant des mesures de simplifications législatives.

Encadré thématique**Le compte financier unique : vers une documentation financière plus claire et intelligible**

La séparation entre ordonnateurs et comptables publics est la pierre angulaire du système de comptabilité publique français. Elle se traduit par l'existence de deux documents comptables : le compte administratif, correspondant à un arrêté des comptes pour l'ordonnateur local, et le compte de gestion, présentant la comptabilité patrimoniale (dont les comptes de tiers recensant les redevables et les fournisseurs). Cependant, la coexistence de deux états financiers distincts nuit à la lecture et à l'analyse financière des entités locales.

C'est pourquoi, en février 2017, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) ont été missionnées pour proposer les modalités de création d'un compte financier unique (CFU) ayant pour but d'améliorer la compréhension et l'intelligibilité des données. Leur rapport propose la création d'une nouvelle maquette qui comprendrait des informations générales, des données relatives à l'exécution budgétaire, des éléments ayant trait à la situation patrimoniale et des annexes simplifiées.

L'article 242 de la loi de finances pour 2019 a ouvert l'expérimentation, à partir de 2020 et pour une période de trois exercices budgétaires, du compte financier unique pour les collectivités volontaires.

Ce CFU se substituera pour les collectivités retenues, durant la période de l'expérimentation, au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

À l'issue de cette phase d'expérimentation, un bilan sera transmis par le Gouvernement au Parlement en vue d'une éventuelle généralisation du CFU.

C. L'État a adopté des mesures inédites d'un montant exceptionnel de 5,2 Md€ en LFR 3 pour 2020 pour soutenir financièrement les collectivités territoriales confrontées à la crise sanitaire et économique

1. Les finances locales sont partiellement et temporairement fragilisées par la crise de la Covid-19

a. La crise sanitaire et économique intervient alors que la situation financière des collectivités locales est particulièrement saine et favorable.

Les collectivités sont entrées dans la crise avec une situation financière bien différente de celle qui prévalait lors de la crise de 2009/2010.

Les collectivités ont abordé ce choc conjoncturel avec des finances plus solides. En effet :

- **le niveau d'épargne nette des collectivités est supérieur de 30 % à celui de 2008**, et s'est particulièrement renforcé entre 2018 et 2019 (+3 Md€). Les collectivités territoriales disposent donc d'un « matelas de sécurité » beaucoup plus important ;
- **la structure de la dette des collectivités locales s'est assainie depuis 2008**. Grâce notamment à l'action de l'État et à la création du fonds de soutien aux emprunts à risque par la loi de finance initiale de 2014, l'encours des emprunts à risque détenu par les collectivités a fortement diminué pour ne plus représenter aujourd'hui qu'une part mineure dans la dette des collectivités locales.

En parallèle, les recettes de fonctionnement des collectivités ont connu une dynamique forte ces dernières années avec une augmentation moyenne annuelle de + 1,65% sur la période 2015-2019 (209,32 Md€³⁴ en 2019, + 2,7% par rapport à 2018) :

- **la forte revalorisation forfaitaire des bases imposables**, prévue en LFI 2019 (+ 2,2%, soit + 1,5 Md€), explique les trois quarts de cette augmentation des recettes de fonctionnement ;
- **le soutien financier de l'État aux collectivités a été renforcé**. Ainsi, à périmètre courant, l'ensemble des concours financiers a progressé de 815 M€ entre 2018 et 2019 ;
- **La progression des impôts locaux a été marquée (+ 3,3% soit + 2,8 Md€ de 2018 à 2019)**

Ces différentes dynamiques permettent donc aux collectivités territoriales d'afficher un niveau d'épargne brute particulièrement élevé.

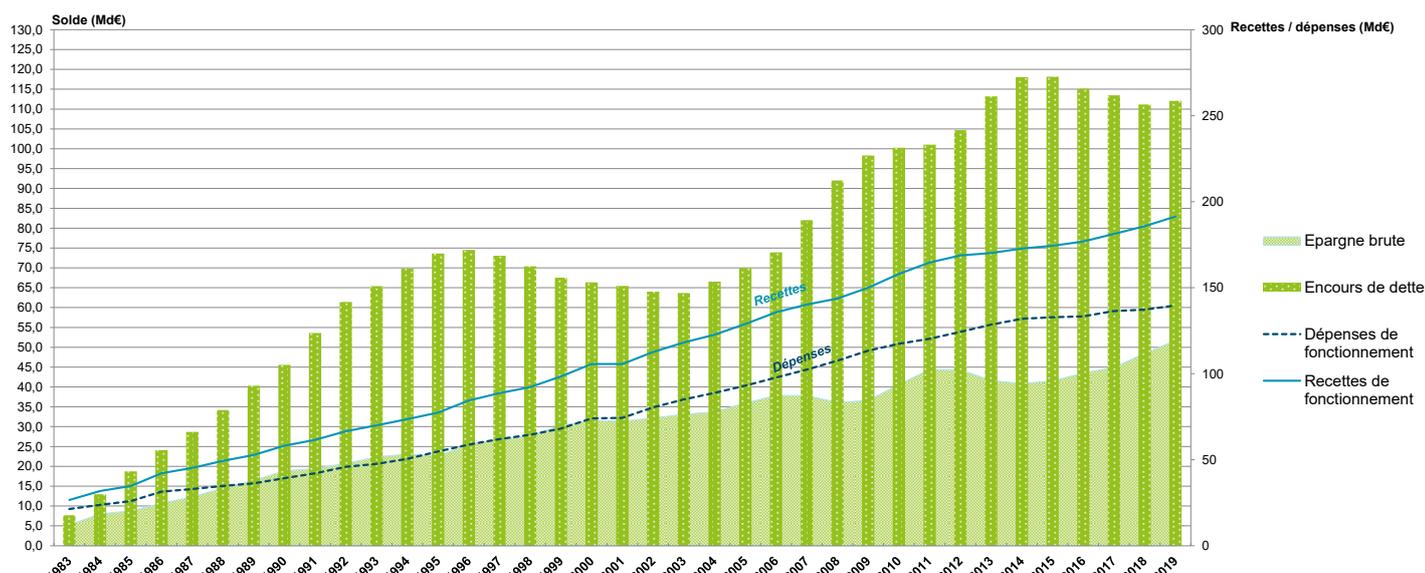


Figure 19 : Évolution de l'encours de la dette et de l'épargne brute des APUL de 1983 à 2019

Source : INSEE, Comptes nationaux - base 2014

Par ailleurs, il convient de souligner la facilité d'accès des collectivités territoriales à l'emprunt. Le secteur public local est en effet considéré comme globalement peu risqué par le secteur bancaire, et il est ainsi beaucoup plus facile de se financer pour les

³⁴ Périmètre : ensemble des collectivités, hors syndicats, budget principaux. Source : DGCL.

collectivités que pour la plupart des entreprises. Pour la première fois en 2019, les collectivités, toutes catégories confondues, se sont financées à un taux moyen inférieur à 1%³⁵ (contre 4% en moyenne en 2007).

b. Les conséquences de la crise sur les ressources fiscales locales, différenciées selon la catégorie de collectivité, sont à la fois temporaires et limitées à certaines recettes

Encadré thématique

Une première estimation de l'impact de la crise sur les finances locales : le rapport Cazeneuve du 29 juillet 2020

Le **rapport Cazeneuve** relatif à l'impact de la crise de la COVID-19 sur les finances locales a été remis le 29 juillet 2020 au Premier Ministre.

Les hypothèses retenues par le rapport conduisent à une estimation d'une perte, en juillet 2020, de - 7,3 Md€³⁶ de recettes pour les collectivités sur l'année 2020 par rapport à l'année 2019. Plus précisément, le rapport Cazeneuve chiffre la perte des recettes fiscales en 2020 à - 5,2 Md€ (soit 3,6% des 145,38 Md€³⁷ de recettes fiscales perçues au titre de l'année 2019). Les recettes tarifaires diminueraient également par rapport à leur prévision dans le budget 2020 (- 2,3 Md€, soit - 22%).

Ces pertes de recettes et coûts supplémentaires sont en partie compensés par le dynamisme et la croissance des impôts ménages, des IFR et de la TASCOM (+ 2,4 Md€ au global, soit une augmentation de + 4% par rapport aux recettes perçues au titre de l'année 2019) et par des économies qui devraient être réalisées sur les dépenses de fonctionnement réalisées (+ 1,4 Md€).

En outre, le rapport souligne le **caractère temporaire de cette baisse de recettes**. En effet, dès l'année 2021, toutes les recettes fiscales des collectivités devraient connaître un rebond, à l'exception de la CVAE, de la taxe d'aménagement et de la CFE, qui ne représentent que 18% de l'assiette totale des recettes fiscales. Ce rebond devrait s'amplifier en 2022.

Les **finances du bloc communal** sont globalement peu sensibles au contexte économique en raison de la structure de la fiscalité directe qui leur revient. Composé principalement de recettes pesant sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères), ce panier de recettes est structurellement dynamique et représente 51,8 Md€ en 2019 soit 77% du total de leurs ressources fiscales. Ces ressources fiscales ont connu une progression moyenne de 4,4% par an entre 2006 et 2019, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2022 (entre 2008 et 2011, elles avaient continué à croître en moyenne de 7,3% par an).

Les impôts économiques (CVAE, taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et CFE) représentent une part plus faible des ressources fiscales du bloc communal (15 Md€ en 2019, soit 23 % du total des ressources fiscales). En raison du décalage d'un an du versement de la CVAE, l'État supportera en 2020 l'impact de la récession économique sur les recettes issues de cet impôt. Les pertes de recettes de la fiscalité économique devraient par ailleurs être au moins en partie compensées par le dynamisme des taxes sur les ménages.

Les pertes de ressources des **départements** seront **largement concentrées sur la baisse des DMTO**. Estimée par le rapport Cazeneuve à - 20% en 2020 par rapport à 2019, elle devrait toutefois être moindre que prévue, probablement autour de - 10%, d'après les dernières données disponibles. De plus, les départements bénéficieront également des clauses de **garantie existantes pour la TICPE** finançant des transferts de compétence, estimées en l'état actuel des prévisions à 1,3 Md€, limitant largement leur manque à gagner sur cette recette.

Les **finances régionales** devraient rester globalement stables pour l'année 2020. En effet, comme pour le bloc communal, le montant des recettes de CVAE (9,49 Md€³⁸ en 2019, soit 39% des recettes fiscales des régions) sera préservé en 2020, en raison du décalage d'un an du versement de cette ressource. En outre, les régions bénéficient d'une clause de garantie sur le montant de la part de TVA qu'elles perçoivent depuis 2018, qui ne pourra être inférieur au niveau de leur DGF de 2017, soit 4 025 M€. A ce titre, l'État devrait leur verser 273 M€ de garanties en 2020. Dans le scénario le plus dégradé, les régions ne verraient donc cette ressource de TVA remplaçant la DGF baisser que de - 6% en 2020 (soit - 267 M€) par rapport au montant perçu en 2019.

De façon générale, **les collectivités devraient profiter du rebond de l'activité économique attendu dès 2021**. Au regard de la nature singulière de la crise, il pourrait être particulièrement rapide et important (le PIB pourrait progresser de + 8 % en 2021). D'après le rapport Cazeneuve, les principales recettes fiscales qui pâtissent de la baisse de la conjoncture en 2020 sont les DMTO (-10%), le versement mobilité (-6%) et la taxe de séjour (-17,2%). Leur redressement devrait suivre le rattrapage du PIB.

³⁵ Rapport de Jean-René Cazeneuve, « Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales ». Données : DGFIP

³⁶ Hors IDFM

³⁷ Recettes fiscales. Périmètre : Budgets principaux, hors syndicats, y compris les établissements publics territoriaux (ETP) et la Métropole du Grand Paris (MGP). Source : DGCL.

³⁸ Source : DGCL. Données : DGFIP

Plus particulièrement, l'effet rebond anticipé par la direction générale du Trésor est estimé à +10% pour les DMTO et à un niveau supérieur à celui du PIB pour les recettes de TVA.

Encadré thématique

Point sur la situation financière des collectivités au 31 août 2020 : une situation qui résiste mieux qu'escompté

(source : chiffres DGFIP)

La situation financière des collectivités demeure saine, la crise n'ayant à ce stade conduit ni à une accélération importante des dépenses, ni à une baisse généralisée des recettes.

Au 31 août 2020, les finances locales démontrent même une bonne résistance à la crise :

- une contraction des dépenses réelles de fonctionnement (- 1,6% par rapport à août 2019) avec des disparités toutefois entre strates : - 2,1% pour le bloc communal, + 1,2% pour les départements et - 6,3% pour les régions ;
- un recul des recettes réelles de fonctionnement de 4,3% : - 3,6% d'impôts et de taxe mais une plus forte baisse des autres recettes de fonctionnement (- 18,9%) ;
- des dépenses d'équipement qui baissent de 13,9% ;
- une trésorerie en progression : 48 Md€ contre 44 Md€ au 1^{er} janvier 2020.

2. Pour faire face à l'urgence et dans le cadre de la relance, l'État a adopté un dispositif inédit de soutien aux recettes et à l'investissement des collectivités

a. Au-delà du plan de relance, un accompagnement de l'ensemble des collectivités face à l'urgence et au caractère exceptionnel de la crise sanitaire et économique

Depuis le début de la crise, l'État a accompagné les collectivités pour faire face à la crise sanitaire.

L'instruction interministérielle du 5 mai 2020 relative au soutien aux collectivités territoriales pendant l'état d'urgence sanitaire a permis de traiter les difficultés immédiates de trésorerie, en fonctionnement comme en investissement. L'État a ainsi procédé à des avances de fiscalité : à la mi-août 2020, 120 M€ avaient été versés en avances de fiscalité au profit de 57 collectivités. En outre, l'État a procédé à la majoration d'acomptes de DGF pour les collectivités dont les difficultés étaient les plus marquées, pour un total de 41,8 M€ depuis le début de l'année 2020, à destination de 103 collectivités. Ces mesures d'urgence ont également concerné le volet investissement. Les préfetures ont été incitées à mobiliser les crédits de paiement des dotations de soutien à l'investissement local pour atténuer les difficultés de trésorerie des collectivités et des entreprises, ainsi qu'à accorder des acomptes exceptionnels de FCTVA selon une procédure assouplie.

En outre, un traitement budgétaire et comptable des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire dérogeant au droit commun a été mis en place afin d'accompagner les collectivités. Plus précisément, plusieurs procédures comptables et budgétaires dérogeant ont été prévues :

- un mécanisme d'étalement des charges budgétaires exceptionnelles liées à la crise sanitaire sur une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans, permettant aux collectivités de les financer par emprunt. Cette mesure, optionnelle, est ouverte à toutes les collectivités, aussi bien pour leur budget principal que pour le budget de leurs budgets annexes ;
- les collectivités, ayant terminé l'exercice 2019 avec un excédent d'investissement, ont la possibilité d'affecter tout ou partie de cet excédent en section de fonctionnement. Il s'agit d'une simplification importante par rapport à la procédure ordinaire puisqu'un simple avis préalable du comptable est nécessaire ;
- pour permettre aux citoyens et aux contribuables locaux de mesurer l'impact de la crise sanitaire sur la situation financière des collectivités, celles qui le souhaitent pourront produire une annexe supplémentaire au compte administratif 2020. Cette annexe détaillera au niveau le plus fin, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, toutes les dépenses effectuées en lien avec la crise entre le 24 mars et le 31 décembre 2020.

Enfin, l'action de l'ensemble des collectivités en faveur de la résilience économique dans les territoires a été coordonnée dans le cadre du Fonds de solidarité pour les entreprises. Le Fonds de solidarité, créé par l'État et les régions, a pour objectif de prévenir la cessation d'activité des très petites entreprises (TPE), micro-entrepreneurs, indépendants et professions libérales, acteurs particulièrement touchés par la crise sanitaire. Mis en place par l'État, le Fonds peut être complété au niveau local. Comprenant deux volets et une aide complémentaire, il est financé par l'État, les régions, ainsi que par d'autres acteurs publics ou privés :

- le volet 1 consiste en une aide allant jusqu'à 1500 € visant à compenser les pertes de chiffre d'affaires, versée sous conditions d'effectifs, de chiffre d'affaires et de bénéficiaires. Depuis juillet, son bénéfice est réservé aux entreprises des secteurs qui restent les plus concernés par les effets de la crise (tourisme, culture, restauration, loisirs...) ;
- le volet 2, instruit par les régions. Ouvert aux entreprises en grande difficulté bénéficiaires du volet 1 et employant au moins un salarié, il permet de toucher une aide allant de 2000 € à 10 000 € ;

- une aide complémentaire ou « volet 2 bis » allant jusqu'à 3000 € peut être financée par les départements, communes ou EPCI souhaitant soutenir les entreprises de leur territoire bénéficiaires du volet 2.

Des règles comptables spécifiques ont été prévues pour favoriser la participation des collectivités locales à ce fonds. Par exception aux règles comptables et budgétaires en vigueur (circulaire du 10 avril 2020), les versements des collectivités et de leurs groupements au Fonds de solidarité constituent des dépenses d'investissement. Ces modalités dérogatoires d'imputation comptable, applicables aussi bien au volet 2 qu'au volet 2 bis, permettent aux collectivités partenaires du Fonds de solidarité de ne pas voir leur équilibre de fonctionnement menacé par leur participation au dispositif.

Au 21 septembre 2020, l'État a versé plus de 5,7 Md€ au titre du volet 1 pour plus de 1,7 million d'entreprises aidées, tandis que les participations des régions s'élèvent à plus de 450 M€ pour plus de 31 000 entreprises soutenues. Seules deux régions n'ont pas versé, en tout ou partie, les participations attendues. Le montant de la participation des départements et du bloc communal s'élève à 840 000€.

b. Un engagement résolu de l'État aux côtés des collectivités territoriales dans le cadre de la relance économique.

La troisième loi de finances rectificatives pour 2020 a prévu des dispositifs inédits de soutien financier des collectivités à hauteur de 5,2 Md€. Ces moyens supplémentaires doivent permettre de préserver la capacité d'investissement des collectivités.

L'État a mis en place plusieurs dispositifs de soutien financier à destination des collectivités les plus touchées par la crise. Ce « **filet de sécurité budgétaire** » sur les ressources des collectivités du bloc communal, des départements et des collectivités d'outre-mer, se décompose en plusieurs actions pour **un montant total estimé à 4,2 Md€** :

- **Un dispositif de compensation automatique des pertes de recettes fiscales et de redevances domaniales du bloc communal est institué**, via la création d'un prélèvement sur les recettes de l'État (estimé à 1,2 Md€). Le versement des compensations fait l'objet d'un acompte en 2020 et d'un ajustement en 2021. Île-de-France Mobilités (IDFM) est également éligible à cette compensation et bénéficie à ce titre d'un acompte d'un montant de 425 M€ ;
- **La Corse et les régions et collectivités territoriales unique d'outre-mer bénéficient d'un dispositif similaire de compensation** au titre des pertes de recettes spécifiques à ces territoires, pour un montant estimé à 75 M€ ;
- **Un mécanisme d'avances remboursables du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, est mis en place au profit des départements (estimé à 2,7 Md€). Ces avances feront l'objet d'un versement en 2020 puis d'un ajustement en 2021. Le remboursement s'effectuera sur trois ans, à compter de l'année suivant celle où les DMTO auront retrouvé leur niveau de 2019.

Ces mesures s'ajoutent bien évidemment aux dispositifs pérennes de garantie de ressources déjà existants (en particulier de TVA des régions et de la TICPE).

Encadré thématique

Mécanismes de garantie des ressources de TVA et de TICPE

S'agissant de la TVA, conformément au II de l'article 149 de la LFI pour 2017, une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée est affectée, depuis le 1er janvier 2018, aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane. Cette nouvelle recette est 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). Par rapport à leur DGF de 2017, cette TVA est dynamique et a déjà permis aux régions de disposer de ressources supplémentaires à hauteur de +175 M€ (soit +4,4%) en 2018 et de + 92 M€ en 2019 par rapport à 2018 (soit +2,2%).

Les V et VI de l'article 149 de la LFI pour 2017 prévoient **une clause de garantie d'un montant minimum de TVA revenant aux régions : chaque année, le montant de TVA versé par l'État ne peut être inférieur au montant de la DGF (ou de la DGD pour la Corse) notifié en 2017**. Ainsi, en cas de baisse de la TVA en 2020 en-dessous de la DGF perçue en 2017, l'État devrait verser un « complément » aux régions, afin de leur garantir le montant de la DGF 2017 (soit 4 025 M€). En l'état actuel des prévisions, la mobilisation de cette garantie représenterait un coût de 273 M€ pour l'État.

Il en va de même pour les recettes de TICPE affectées aux collectivités territoriales pour financer le transfert de certaines compétences par l'État. Si leur produit est inférieur au montant du droit à compensation constitutionnellement garanti au moment du transfert de la compétence, l'État procède à l'attribution d'une part supplémentaire de produit de TICPE lui revenant. En cas de recettes supérieures à ce montant garanti, le bénéfice en reste acquis aux collectivités qui reçoivent alors une surcompensation des compétences transférées.

L'État a également renforcé son soutien à l'investissement local par l'abondement exceptionnel d'un milliard d'euros supplémentaire en autorisations d'engagement de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Ces crédits seront fléchés vers des projets relatifs à la transition écologique, à la résilience sanitaire et à la préservation du patrimoine public historique et culturel. Ils bénéficieront également, conformément à l'instruction du 30 juillet 2020, à des projets éligibles à la DETR qui répondraient à ces objectifs. **Ce milliard d'euros supplémentaire porte ainsi à un niveau historique de 10 Md€³⁹ le soutien de l'État à l'investissement local en 2020.** 100 M€ de CP sont prévus en PLF 2021 pour couvrir ces AE supplémentaires.

En sus de ces 5,2 Md€, le plan de relance prévoit des crédits supplémentaires qui bénéficieront à l'investissement local et à l'équipement des territoires.

Encadré thématique

France Relance : une contribution historique de l'État pour financer l'investissement local et accompagner la transition écologique

Le plan France Relance, doté de **100 Md€**, vise à permettre le redressement de l'économie tout en préparant aux défis de demain. Une partie des crédits mobilisés est intégrée au sein de la mission budgétaire temporaire « Plan de relance », créée à partir de 2021 et placée hors du champ de la norme de dépenses pilotables de l'État.

Le PLF pour 2021 comprend des mesures fortes d'accompagnement des collectivités locales dans la relance économique :

- il prévoit la **compensation intégrale et dynamique de la baisse des impôts de production** :
 - la CVAE régionale est remplacée par une fraction de TVA affectée aux régions, égale au montant perçu au titre de la CVAE en 2020, soit près de 10 Md€ ;
 - les communes et EPCI bénéficient d'une compensation dynamique et territorialisée de l'allègement de la CFE et de la TFPB sur les établissements industriels, via un prélèvement sur les recettes de l'État, à hauteur de 3,3 Md€.
- conformément à l'**Accord de méthode signé entre l'État et les régions** le 30 juillet 2020, confirmé par l'accord du 28 septembre 2020, **40 Md€ seront dédiés dans la prochaine génération de contrats de plan État-régions (CPER) 2021-2027** avec un effort réciproque de l'État et des régions de 20 Md€ ;
- la mission « plan de relance » comprend également des crédits directement destinés aux collectivités et aux territoires, parmi lesquels :
 - une enveloppe de 600 M€ sera destinée aux régions ;
 - au sein de l'enveloppe dédiée à la rénovation énergétique des bâtiments publics, 1 Md€ sera fléché vers les bâtiments des collectivités territoriales (bloc communal et départements) ;
 - les collectivités seront associées à la lutte contre l'artificialisation des sols via, d'une part, une aide à la densification pour les maires, à hauteur de 350 M€ d'AE sur deux ans, et, d'autre part, un fonds de recyclage des friches et du foncier artificialisé avec une capacité d'engagement de 300 M€ ;
 - 1,2 Md€ est prévu en complément des moyens déjà programmés par l'État pour le financement de nouvelles infrastructures de transports et le développement des mobilités du quotidien. Ces moyens de l'État viendront compléter les financements des collectivités et pourraient permettre un investissement total dans les territoires proche de 5 Md€.

c. Pour l'avenir, le Gouvernement et les collectivités prévoient d'engager une concertation commune afin de renforcer la résilience des finances locales et la solidarité financière entre collectivités.

Une concertation a été ouverte entre le Gouvernement et les collectivités, au premier rang desquelles les régions, afin de tirer les leçons des conséquences de la crise en termes de résilience et de solidarité financières.

Ces deux axes stratégiques sont au cœur des recommandations du rapport Cazeneuve, qui préconise :

- de renforcer la résilience des finances locales, grâce, d'une part, à l'institution de **fonds collectifs de garantie de ressources alimentés par une partie de la dynamique des recettes fiscales**, afin de lisser à la hausse et à la baisse les variations de ressources dans le cadre d'un « serpent budgétaire » (recommandations 28 et 30) et, d'autre part, le **développement d'outils et de normes budgétaires et comptables permettant aux collectivités d'adopter une gestion pluriannuelle des recettes** et de constituer des réserves « anti-crise » ou fléchées vers l'investissement (recommandation 26) ;

³⁹ La LFI pour 2020 prévoyait déjà 11,1 Md€ de soutien de l'État à l'investissement local (via DETR, DSIL, DPV, DSID, dotations scolaires, FCTVA)

- d'étendre la solidarité entre les collectivités, par la mise en place de **fonds de péréquation horizontale plus ambitieux** en termes de volume.

L'Accord de partenariat signé entre l'État et les régions le 28 septembre 2020 prévoit un travail conjoint visant à mettre en place un mécanisme renforçant la résilience des budgets régionaux face aux chocs de la conjoncture et à revoir le système de péréquation existant. L'État et les régions s'engagent à finaliser les dispositifs correspondants à l'été 2021, pour une traduction législative dans le PLF pour 2022.

D. La réforme de la fiscalité locale, instituée par la loi de finances pour 2020 et mise en œuvre à compter de 2021, vise à rendre la fiscalité locale plus simple, plus juste et plus lisible.

1. La suppression de la taxe d'habitation vise à redonner du pouvoir d'achat aux Français.

La LFI pour 2020 a prévu une suppression définitive de cet impôt par étapes, sur une période allant de 2020 à 2023 :

- pour 2020, le dégrèvement, sous conditions de ressources, de taxe d'habitation sur la résidence principale dont bénéficient 80 % des foyers, prévu à l'article 1414 C du code général des impôts (CGI) par la loi de finances pour 2018, est adapté afin que les contribuables concernés ne paient plus aucune cotisation ;
- pour 2021, une nouvelle exonération à hauteur de 30 % est instaurée pour les 20 % de ménages restants ;
- pour 2022, ce taux d'exonération est porté de 30 % à 65 %.
- à compter de 2023, la taxe d'habitation sur la résidence principale sera définitivement supprimée. La taxe ne concernera plus que les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, notamment les locaux meublés occupés par des personnes morales.

Année	Suppression pour 80 % des foyers			Suppression pour 20 % des foyers		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de dégrèvement	30%	65%	100%	30%	65%	100%

Tableau 9 : Chronique de la suppression de la taxe d'habitation

Source : Direction du budget

Cette réforme permettra à 80 % des Français, soit 17,6 millions de foyers, de ne plus payer cet impôt dès 2020. Ces contribuables connaîtront un gain de 555 € en moyenne à partir de 2020, après avoir bénéficié d'un allègement d'un tiers de leur impôt en 2018 et de deux tiers en 2019. En 2023, la disparition totale de la taxe d'habitation sur la résidence principale permettra à l'ensemble des foyers de bénéficier d'un gain moyen de 723 €.

2. La suppression de la taxe d'habitation permet de simplifier l'architecture fiscale territoriale.

La suppression de la taxe d'habitation est l'occasion de réviser en profondeur la fiscalité locale afin de la rendre plus simple et plus juste.

Le Gouvernement a assigné trois objectifs à cette réforme :

- améliorer le pouvoir d'achat des Français ;
- octroyer une compensation à l'euro près aux collectivités ;
- garantir une sécurité durable des ressources tout en respectant l'autonomie financière des collectivités.

Ainsi, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties reviendra dorénavant aux communes. La taxe foncière sera alors intégralement affectée au bloc communal, rendant la fiscalité locale plus lisible pour le citoyen et renforçant le lien entre la collectivité et le contribuable.

Pour les EPCI à fiscalité propre, la Ville de Paris et les départements, les pertes de recettes seront intégralement compensées par l'affectation d'une recette dynamique, sous la forme d'une fraction de TVA comme il en existe déjà pour les régions. Cette affectation vise à compenser la perte de ressources résultant, pour les EPCI et la Ville de Paris, de la suppression de la taxe d'habitation, et pour les départements, de l'affectation aux communes de leur part de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Cette nouvelle architecture fiscale sera effective dès le 1^{er} janvier 2021, afin de donner de la visibilité aux collectivités, notamment aux nouveaux exécutifs municipaux issus des élections de l'année 2020.

Encadré thématique**L'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation a été lancée par la loi de finances pour 2020.**

Afin de renforcer l'équité du système fiscal, la loi de finances pour 2020 amorce la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH). Elle achève ainsi le chantier de la révision générale des valeurs locatives, différée depuis 50 ans, dont la première étape est entrée en vigueur en 2017 avec la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP).

Tout comme la RVLLP, la RVLLH se déroule en deux étapes : une révision initiale, reflétant les situations actuelles, et un dispositif de mise à jour permanente des évaluations, permettant de prendre en compte au fur et à mesure les évolutions du marché locatif.

La révision initiale permettra d'actualiser les bases d'imposition des locaux d'habitation en fonction des valeurs réelles des baux constatées sur le marché locatif. Le mode de calcul des valeurs locatives en résultant est simplifié, en particulier par l'abandon de la notion de local de référence et grâce à la mise en place d'une grille tarifaire. La révision rendra ainsi l'évaluation des biens plus objective.

Au premier semestre de l'année 2023, les propriétaires bailleurs de locaux d'habitation déclareront à l'administration les loyers pratiqués.

Sur la base des données collectées, le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2024, un rapport qui exposera les impacts de cette révision pour les contribuables, les collectivités territoriales et l'État. Ce rapport précisera également les modalités de prise en compte du marché locatif social dans l'élaboration des paramètres collectifs d'évaluation, l'opportunité d'un ajustement des évaluations individuelles pour tenir compte des éventuelles disparités de loyers entre les locaux d'un même immeuble ainsi que les modalités de mise en place et de sortie des dispositifs d'accompagnement de la réforme qui seront jugées nécessaires. Ces dispositifs d'accompagnement pourront notamment consister en un lissage pluriannuel des effets de la révision.

En 2025, les commissions locales se réuniront pour arrêter les nouveaux secteurs et tarifs qui serviront de base aux nouvelles valeurs locatives qui s'appliqueront à partir des impositions établies à compter du 1^{er} janvier 2026.

3. Le nouveau panier fiscal issu de la suppression de la taxe d'habitation offre des compensations dynamiques aux collectivités, tout en étant ancré dans le temps.

L'État assumera la compensation intégrale des collectivités sur ses propres ressources et supportera, seul, le coût de cette suppression d'impôt sans précédent. Ce nouveau schéma de financement garantit donc une compensation à l'euro près des collectivités, tout en leur affectant des ressources pérennes et dynamiques.

Au niveau national, l'État compensera aux communes la différence entre la recette de taxe d'habitation supprimée et la ressource de taxe foncière départementale transférée. Un mécanisme correcteur interviendra par ailleurs lorsque localement la taxe foncière départementale ne correspondra pas exactement à la recette de taxe d'habitation supprimée. Ce coefficient correcteur s'appliquera chaque année aux recettes de taxe foncière de la commune et le complément ou la minoration en résultant évoluera dans le temps avec la base d'imposition de la taxe foncière. À titre de simplification, les communes pour lesquelles la surcompensation sera inférieure ou égale à 10 000 € ne seront pas concernées.

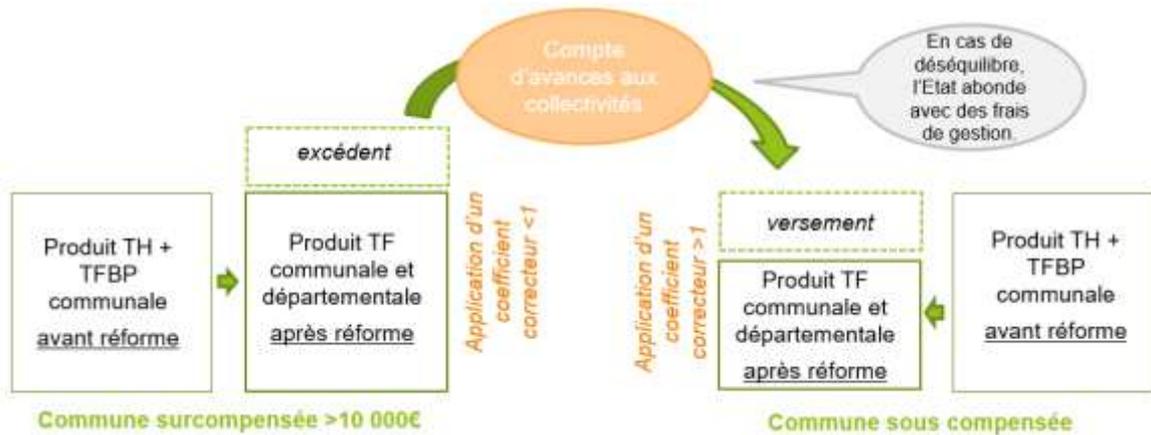


Figure 20 : Mécanisme correcteur garantissant la neutralité de la réforme de la fiscalité locale

Source : Direction du budget

Par ailleurs, la part de TVA transférée aux départements compensera à l'euro près l'affectation de la part départementale de la taxe foncière aux communes, et celle transférée aux EPCI compensera également à l'euro près la perte de recettes résultant de la suppression de la taxe d'habitation.

Les régions bénéficieront pour leur part d'une dotation budgétaire de l'État visant à compenser la perte des frais de gestion liés à la taxe d'habitation perçus par ces collectivités depuis 2014.

E. La baisse des impôts de production en faveur des entreprises, pour soutenir l'activité et l'emploi dans les territoires, se fera à compter de 2021 sans perte de recettes pour les collectivités locales.

1. L'État compensera aux collectivités territoriales la baisse des impôts de production, de manière certaine, dynamique et territorialisée.

La France se singularise par le nombre et le niveau élevé des impôts de production, c'est-à-dire les impôts qui portent sur les facteurs de production des entreprises indépendamment de leurs bénéficiaires : masse salariale, investissement, capital productif notamment. Ces impôts pèsent lourdement sur la compétitivité des entreprises françaises et représentent 77 Md€ en 2018, soit 3,2 % du PIB, contre 1,6 % en moyenne dans l'Union européenne. L'industrie est particulièrement pénalisée : alors qu'elle représente moins de 14 % de la valeur ajoutée nationale, elle assume presque 20 % des impôts de production. Ces impôts pèsent également sur l'attractivité du territoire et dissuadent l'implantation des entreprises industrielles.

Les impôts concernés sont d'une part, la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et d'autre part, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

La baisse des impôts de production décidée dans le cadre du plan de relance inscrit en PLF pour 2021 repose sur la combinaison de trois mesures :

- la réduction de la CVAE de moitié pour toutes les entreprises redevables de cet impôt, ce qui correspond à la suppression de la part régionale (- 7,25 Md€) ;
- la réduction de moitié des impôts fonciers (CFE et TFPB) des établissements industriels pour environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements (- 1,75 Md€ de TFPB et -1,54 Md€ de CFE) ;
- l'abaissement du taux de plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée qui serait ramené de 3 % à 2 % afin d'éviter que tout ou partie du gain pour les entreprises de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisé par le plafonnement.

L'allègement des impôts de production aura un impact sur les finances des régions (suppression de la part régionale de la CVAE) et du bloc communal (baisse de moitié de la CFE et de la TFPB perçus sur les locaux industriels). Le PLF pour 2021 prévoit de compenser ces collectivités de manière certaine, dynamique et territorialisée, à hauteur de 13 Md€.

2. La suppression de la part régionale de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et son remplacement par une part de TVA dynamique.

La CVAE est un impôt national, calculé à partir de la valeur ajoutée fiscale des entreprises, réparti entre les collectivités territoriales à hauteur de 50% pour les régions, 23,5% pour les départements et 26,5% pour le bloc communal. Il s'agit d'un des principaux impôts de production (14,5 Md€ payés par les entreprises), qui pénalise particulièrement les entreprises tenues de renouveler régulièrement leur outil productif.

Le taux de CVAE sera abaissé à hauteur de la suppression de la part régionale (50 %). Ainsi, le taux théorique de la CVAE passera de 1,5% à 0,75% pour assurer chaque année une stricte diminution par deux du produit de la CVAE (équivalente au produit perçu par les régions).

Les règles d'affectation de la CVAE sont adaptées afin de maintenir à l'identique les ressources perçues par le bloc communal et les départements.

La CVAE régionale est remplacée par une part supplémentaire de TVA affectée aux régions, égale au montant de la CVAE perçu par ces dernières en 2020, soit 9,7 Md€ environ. La capacité d'investissement des régions sera donc pleinement préservée dès lors que l'État neutralisera intégralement la baisse attendue de CVAE en 2021 et que les régions bénéficieront, dès 2022, d'une ressource fiscale dynamique.

Parallèlement, et conformément à l'Accord de partenariat du 28 septembre 2020, la concertation avec les régions se poursuivra afin de renforcer la résilience de leurs finances, par la mise en place d'un « serpent budgétaire » consistant à épargner une partie de la hausse de la fiscalité des régions de manière à alimenter un fonds de sauvegarde. Enfin, la concertation permettra également d'examiner les voies et moyens d'une amplification de la solidarité entre régions, grâce à la création d'un nouveau fonds de péréquation. Ce travail commun doit permettre de proposer une traduction législative pour ces mécanismes dans le PLF pour 2022.

3. La baisse de la fiscalité des établissements industriels (CFE et TFPB) sera compensée par un prélèvement sur les recettes de l'État, dynamique et territorialisé.

Les bases d'imposition (« valeur locative ») à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des entreprises industrielles reposent sur une méthode construite pour répondre à leurs spécificités mais dont les paramètres, anciens, nécessitent d'être modernisés.

La base d'imposition à la CFE et à la TFPB de la plupart des établissements industriels est évaluée selon la méthode dite « comptable », fondée sur la valeur des immeubles inscrite au bilan.

La méthode comptable consiste à appliquer au prix de revient des différents éléments des établissements industriels des taux dits « d'intérêt » fixés depuis 1973 à 8 % pour les sols et terrains et à 12 %, diminué d'abattements, pour les constructions et installations. Déterminés à partir du coût de l'emprunt en 1970 et des taux d'amortissement, ces paramètres ne sont plus en adéquation avec la réalité économique.

Le plan de relance propose de conserver la méthode actuelle, adaptée aux entreprises industrielles, en baissant de moitié la valeur locative.

La compensation du coût de la mesure (3,3 Md€ environ) pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre sera assurée par un prélèvement sur les recettes de l'État. Dynamique, cette compensation inclura la dynamique des bases, et elle évoluera, dans chaque collectivité concernée, comme le sous-jacent physique, y compris en cas d'installation d'une nouvelle entreprise industrielle (elle sera donc égale chaque année au produit obtenu en multipliant la perte de bases, résultant de la mesure, par le taux de TFPB et de CFE).

Pour les communes, cette compensation sera intégrée dans les modalités de calcul du prélèvement ou du complément prévu par le mécanisme dit de « coefficient correcteur » afin garantir le maintien à l'identique de la compensation à l'euro près de la perte de produit de la taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale.

Partie 2

Synthèse des transferts financiers de l'État aux collectivités locales

A. Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales continuent d'augmenter à périmètre constant dans le projet de loi de finances pour 2021, mais diminuent à périmètre courant.

Dans le PLF pour 2021, les transferts financiers de l'État aux collectivités représentent **117,5 Md€ en AE à périmètre constant et hors compensations des collectivités liées aux réformes fiscales soit une augmentation de + 1,4 Md€ par rapport à la LFI pour 2020**. En intégrant les compensations de suppression de la taxe d'habitation et de la baisse des impôts de production, les transferts financiers atteignent 121 Md€, soit + 5 Md€ par rapport à 2020.

La fiscalité transférée affiche un moindre dynamisme entre les montants de la LFI 2020 et ceux du PLF 2021 car les estimations de la LFI pour 2020 ne tenaient pas compte, par définition, de l'impact de la crise sanitaire et économique. D'après les estimations disponibles à date, la fiscalité transférée devrait en réalité progresser de 4% entre les prévisions actualisées de recettes en 2020 et 2021, conformément au rebond attendu de ces ressources fiscales dès 2021.

En revanche, **les transferts financiers de l'État aux collectivités locales représentent 104,4 Md€ à périmètre courant, soit une baisse faciale de – 13 Md€ qui s'explique en grande partie par la suppression mécanique des dégrèvements de taxe d'habitation, qui est neutre sur les ressources du bloc communal (voir introduction supra).**

Le montant de ces transferts ne tient pas compte des nouvelles parts de TVA transférées aux collectivités en compensation de la suppression de la taxe d'habitation et de la part régionale de CVAE.

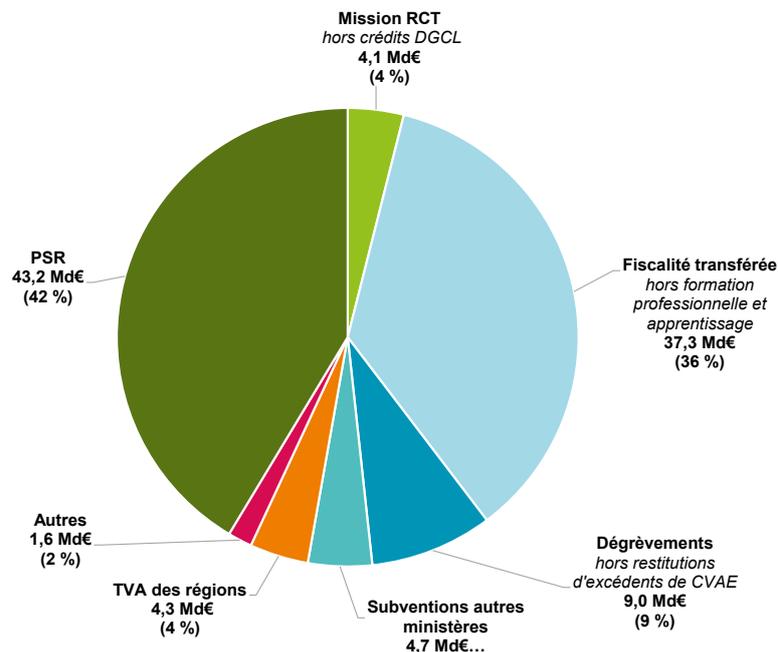


Figure 21 : Composition des transferts financiers de l'État aux collectivités dans le PLF pour 2021 (104,1 Md€, à périmètre courant en AE)

Source : Direction du budget

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

SYNTHÈSE DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

En AE, en M€	LFI 2020 courant	2021 constant	Évolution 2021 constant/ 2020	Changements de périmètre	PLF 2021 courant
TOTAL Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	116 069	117 447	1%	-13 028	104 420
Concours de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (hors crédits DGCL)	49 505	50 510	2%	1 372	51 882
Prélèvements sur les recettes de l'Etat	41 247	42 186	2%	1 062	43 248
Dotation globale de fonctionnement (1)	26 847	26 845	0%	-89	26 756
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	8	7	-19%		7
Compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines	50	50	0%		50
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 000	6 546	9%		6 546
PSR de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (2)	2 869	2 677	0%	-2 138	540
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DotF)	451	414	-8%		414
Dotation élu local	93	101	9%		101
PSR de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	63	63	0%		63
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (3)	467	467	0%	-1	466
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0%		326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0%		661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0%		3
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle	2 918	2 905	0%		2 905
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0%		4
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	107	107	0%		107
Dotation de garantie des versements des FDPPT	284	284	0%		284
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	7	7	0%		7
PSR de compensation du versement transport	48	48	0%		48
PSR Guyane	27	27	0%		27
PSR Apprentissage	123	123	0%		123
PSR Polynésie Française	91	91	0%		91
Soutien exceptionnel de l'Etat au profit des collectivités du bloc communal (LFR 3)	0	430			430
PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels	0	0		3 290	3 290
Mission "Relations avec les collectivités territoriales" (hors crédits DGCL)	3 829	3 780	-1%	310	4 091
Dotation équipement des territoires ruraux	1 046	1 046	0%		1 046
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements	570	570	0%		570
Dotation de la politique de la ville (ex-DDU)	150	150	0%		150
Dotation globale d'équipement des départements	212	212	0%		212
Dotation pour les titres sécurisés	46	46	0%		46
Régisseur police municipale	1	1	0%		1
Dotation d'insularité	4	4	0%		4
Dotation Natura 2000	10	10	0%		10
Dotation protection fonctionnelle élu local	3	3	0%		3
Dotation générale de décentralisation	1 546	1 546	0%		1 546
<i>Dotation générale de décentralisation Communes</i>	<i>130</i>	<i>130</i>	<i>0%</i>		<i>130</i>
<i>Dotation générale de décentralisation Départements</i>	<i>266</i>	<i>266</i>	<i>0%</i>		<i>266</i>
<i>Dotation générale de décentralisation Régions</i>	<i>914</i>	<i>914</i>	<i>0%</i>		<i>914</i>
<i>Dotation générale de décentralisation Concours particuliers</i>	<i>236</i>	<i>236</i>	<i>0%</i>		<i>236</i>
Dotation de compensation régions frais gestion TH (prévue en LFI 2020)	0	0		293	293
Dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de CFE et TFPB (EI)	0	0		17	17
Subventions communes en difficulté (4)	52	2	-96%		2
<i>Dont dotation exceptionnelle pour Saint-Martin</i>	<i>50</i>	<i>0</i>			<i>0</i>
Remboursement frais de garde-élu local	7	7	0%		7
Dotation calamités publiques	40	40	0%		40
Dotations Outre-mer	143	144	1%	0,30	145
TVA des régions (ex-DGF)	4 429	4 294	-3%	0	4 294
TVA des régions (ex-DGF) (5)	4 429	4 294	-3%		4 294
Fonds de sauvegarde des départements	0	250	0	0	250
Fonds de sauvegarde des départements (art 16 et 208 LFI 2020)	0	250			250
Transferts financiers divers	28 060	28 369	1%	- 14 079	14 290
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères	4 390	4 677	7%		4 677
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs (6)	23 049	23 049	0%	-14 079	8 970
Produit des amendes majorées de police de la circulation et des radars	621	643	4%		643
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (8)	37 318	37 403	0%	-36	37 367
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	14 703	14 587	-1%	-	14 587
Cartes grises (régions)	2 459	2 225	-10%		2 225
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTO-RTP)	12 244	12 362	1%		12 362
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	12 333	12 150	-1%	-	12 150
Quote-part de TICPE (départements) - RMIRSA (9)	5 273	5 141	-2%		5 141
Acte II hors RSA - Principalement loi "LRL" et compensation de la suppression de la "vignette"	7 060	7 009	-1%		7 009
<i>dont quote-part de TICPE (régions) (10)</i>	<i>3 418</i>	<i>3 324</i>	<i>-3%</i>		<i>3 324</i>
<i>dont quote-part de TICPE (départements)</i>	<i>674</i>	<i>658</i>	<i>-2%</i>		<i>658</i>
<i>dont quote-part de TSCA (départements)</i>	<i>2 968</i>	<i>3 123</i>	<i>5%</i>		<i>3 123</i>
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	7 943	8 198	3%	-	8 198
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements)	3 596	3 830	7%		3 830
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (communes)	821	780	-5%		780
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	770	777	1%		777
Frais de gestion (TFPB, TFPNB)	2 756	2 811	2%		2 811
Fiscalité transférée à divers titres	1 322	1 401	6%	-36	1 365
Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SDIS - départements)	1 189	1 267	7%		1 267
Quote-part de TSCA au titre de l'article 11-II de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)	10	10	0%		10
Quote-part de TICPE attribuée au Département de Mayotte (11)	62	62	1%	-36	26
Quote-part de TICPE au titre des lois MAPTAM et NOTRE	62	62	0%		62
Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité	1 017	1 067	5%	-	1 067
Frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB au profit des départements	1 017	1 067	5%		1 067
Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage	1 186	1 165	-2%	-293	872
Ressources des régions au titre de la réforme de la formation professionnelle	1 029	1 008	-2%	-293	715
Quote-part de TICPE	306	299	-2%		299
Frais de gestion de la CVAE et de la CFE (plus de frais TH à compter de 2021) (12)	723	709	-2%	-293	416
Ressources des régions au titre de l'apprentissage	157	157	0%	0	157
TICPE compensation réforme apprentissage (LFI 2020)	157	157	0%		157
TICPE-DRONISEP	0	0	0%	8	8

Notes de lecture :

- (1) La DGF est stable à périmètre constant. Elle est minorée de - 89 M€ au titre de la recentralisation du RSA à La Réunion et des recentralisations sanitaires (lutte contre la tuberculose)
- (2) Le PSR de compensation des exonérations de fiscalité locale est minoré de - 2,1 M€ au titre de la suppression des compensations des exonérations de TH. Cela est néanmoins neutre pour le bloc communal puisque la compensation au titre de la suppression de la TH tient compte de ces compensations.
- (3) Minoration du FMDI au titre de la recentralisation du RSA à La Réunion
- (4) Les 50 M€ d'AE votés à titre exceptionnel en LFI 2020 au titre de l'aide apportée à Saint Martin ne sont pas reconduits
- (5) La TVA des régions diminue en écart de la LFI 2020 au PLF 2021 car le montant de la LFI 2020 correspond à une estimation avant-crise. La TVA des régions augmentera bien entre 2020 et 2021, compte-tenu du rebond de cette recette anticipée en 2021
- (6) et (7) Les dégrèvements législatifs diminuent à périmètre courant compte-tenu de la suppression du dégrèvement de TH lié à la suppression de cette imposition pour 80% des redevables. Cela est neutre pour le bloc communal puisque la compensation au titre de la suppression de la TH tient compte de ces dégrèvements
- (8) Les montants indiqués de la fiscalité transférée pour 2020 correspondent au niveau de la LFI 2020, donc aux prévisions avant-crise, conduisant à une stabilisation, voire une baisse pour certaines fractions, en affichage par rapport à 2021. En réalité, les montants connaîtront une hausse entre l'exécution anticipée en 2020 et 2021, compte-tenu du rebond des ressources fiscales attendu.
- (9) et (10) Les montants de TICPE sont des prévisions qui n'intègrent pas les éventuelles régularisations liées aux clauses de garantie qui s'appliqueront si le produit des fractions est inférieur aux montants constitutionnellement dus au titre des transferts de compétences. Le produit de TICPE étant très volatil, ces éventuelles régularisations ne sont pas chiffrables à ce stade.
- (11) Cette fraction spécifique à Mayotte est débasée d'un versement "one-sho" effectué en 2020 au titre du paiement d'un contentieux lié à la compétence PMI
- (12) La baisse est due à la suppression des frais de gestion TH, les régions étant compensées via une dotation inscrite sur la mission RCT

Tableau 10 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF pour 2021

Source : Direction du budget

B. Après une stabilisation entre 2014 et 2017, les transferts progressent depuis 2018 à périmètre constant.

La contribution au redressement des finances publiques (CRPF) mise en place entre 2014 et 2017 s'est traduite par une diminution des concours financiers de l'État aux collectivités (- 10 Md€ en exécution). Toutefois, cette baisse a été compensée par d'autres transferts.

En effet, les transferts de l'État hors concours financiers exécutés de 2014 à 2019 sont demeurés très dynamiques sur la période récente. La fiscalité transférée a ainsi progressé de + 7,4 Md€ (hors formation professionnelle et apprentissage). Les contreparties de dégrèvements d'impôts locaux décidés par voie législative ont aussi fortement progressé, en raison du dynamisme de la fiscalité locale. Dans leur exécution, les crédits au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont demeurés dynamiques pour l'année 2019. Ainsi le programme 119 présente une sur-exécution de + 39,8 M€ par rapport à la LFI 2019, et ce principalement lié au financement du fonds de stabilisation des départements (115 M€).

Au total, l'ensemble des transferts financiers de l'État ont globalement été stabilisés sur la période d'application de la CRFP. Cette maîtrise de la trajectoire des finances publiques permet ainsi au Gouvernement de conforter ses engagements européens.

Néanmoins, le Gouvernement a décidé de mettre fin à la baisse des concours financiers à partir de 2018, ces derniers connaissant même une nette progression. Ainsi, les données d'exécution font apparaître une **forte progression des transferts financiers en 2019** (+ 4,9 Md€ par rapport à 2018, soit + 5%), qui atteignent 112,7 Md€ en AE. Cette augmentation importante est portée notamment par les contreparties des dégrèvements (+ 3,2 Md€), dont l'évolution s'explique en 2019 par la poursuite de la suppression progressive de la taxe d'habitation. L'autre principal facteur est le dynamisme de la fiscalité transférée (+ 1,5 Md€, dont + 1,2 Md€ résultant des DMTO soit + 10%).

Encadré thématique

En exécution, des transferts financiers supérieurs aux prévisions inscrites en loi de finances initiale

À périmètre courant, les crédits alloués aux collectivités locales en gestion sur la période 2003-2019 sont en moyenne supérieurs de 2,3 % aux montants inscrits en LFI.



Figure 22 : Comparaison des transferts financiers prévus et exécutés

Source : DGFIP, Calculs direction du budget

Entre 2015 et 2019, 16,4 Md€ ont été versés aux collectivités au-delà des montants prévus par les lois de finances initiales. Les subventions des ministères, les dégrèvements de fiscalité directe locale et la fiscalité transférée expliquent près de 70 % de l'écart entre prévision et exécution car ils 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 évaluatif des montants de ce dispositif.

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

SYNTHÈSE DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

En AE ; en M€	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019
TOTAL Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	103 475	103 675	103 357	102 451	107 731	112 656
Concours de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (hors crédits DGCL)	57 118	53 433	50 112	48 078	48 218	49 033
Prélèvements sur recettes	54 426	50 528	46 461	43 781	40 325	40 890
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	40 117	36 645	33 305	30 877	26 974	26 947
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	21	17	13	12	9	8
Compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines	20	76	62	44	20	26
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 911	5 615	5 216	5 009	5 519	5 949
PSR de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 789	1 894	1 636	1 981	2 061	2 360
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot*)	736	650	626	533	525	495
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	292	193	163	50	-	-
Dotation élu local (DEL)	65	65	65	65	65	65
PSR de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	39	36	44	47	56	60
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	501	500	500	500	500	492
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	326	326	326	326
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	661	661	661	661	661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCS)	3	3	3	3	3	3
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	3	4				
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	3 325	3 324	3 324	3 099	3 057	2 978
Dotation de compensation relais de la réforme de la TP	3	0				
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	1					
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	3	3	3	3	3	3
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	83	83	83	83	99	107
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (corrections années antérieures)	22					
Dotation de garantie des reversements des FDPTP	505	425	423	389	333	284
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires		7	7	7	7	7
PSR de compensation du versement transport				82	87	91
PSR Guyane				9	18	27
Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL)	2 692	2 905	3 651	4 297	3 693	3 851
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	569	767	763	918	961	967
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)			791	545	614	557
Dotation pour les titres sécurisés	18	18	18	18	39	43
Régisseur police municipale	0	0	0	0	0	-
Dotation d'insularité				4	4	4
Dotation Natura 2000					-	5
Dotation de la politique de la ville (ex-DDU)	98	96	89	155	143	142
Dotation globale d'équipement des départements	210	207	151	210	189	283
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 608	1 597	1 625	1 635	1 546	1 546
Dotation générale de décentralisation Communes	130	113	146	130	130	130
Dotation générale de décentralisation Départements	271	264	266	265	266	262
Dotation générale de décentralisation Régions	983	994	995	1 012	914	918
Dotation générale de décentralisation Concours particuliers	224	226	217	228	236	237
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées + FSJU + autres subventions	3	2	1			
Subventions communes en difficulté	1	5	2	3	2	3
Fonds calamités publiques	39	63	23	20	29	41
Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)			51			
Dotations Outre-mer	145	150	139	139	140	141
Fonds région				450	-	14
Fonds département				200	25	131
TVA des régions	4 200				4 200	4 292
TVA des régions					4 200	4 292
Transferts financiers divers	13 952	15 347	17 000	15 923	20 285	22 887
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères (5)	2 505	3 720	4 290	3 282	3 896	3 438
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL)	81	78	74	74	8	9
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	10 695	10 913	11 998	11 897	15 707	18 887
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	671	636	637	670	690	571
Fiscalité transférée hors formation professionnelle et apprentissage	30 186	32 058	33 320	35 371	36 083	37 551
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	9 444	10 731	11 508	13 098	13 601	14 751
Cartes grises (régions)	2 077	2 086	2 187	2 245	2 280	2 263
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTO-RTP)	7 367	8 645	9 321	10 853	11 321	12 488
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	12 246	12 505	12 696	12 706	12 832	12 808
Quote-part de TICPE (départements) - RM/RSA	5 861	5 861	5 861	5 861	5 869	5 781
Acte II hors RSA - Principalement loi "LRL" et compensation de la suppression de la "vignette"	6 385	6 644	6 835	6 845	6 963	7 027
dont quote-part de TICPE (régions)	3 233	3 452	3 466	3 469	3 500	3 508
dont quote-part de TICPE (départements)	659	664	671	676	667	666
dont quote-part de TSCA (départements)	2 493	2 529	2 698	2 699	2 796	2 853
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	6 639	6 926	7 063	7 408	7 452	7 743
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements)	3 198	3 285	3 283	3 279	3 387	3 500
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (communes)	718	737	748	942	770	805
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	463	543	586	682	712	785
Frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 260	2 361	2 445	2 505	2 583	2 653
Fiscalité transférée à divers titres	1 017	1 030	1 153	1 227	1 240	1 255
Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SDIS - départements)	987	1 003	1 055	1 086	1 130	1 158
Quote-part de TSCA au titre de l'article 11-II de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)	10	10	10	10	10	10
Quote-part de TICPE attribuée au Département de Mayotte	20	17	67	78	42	26
Quote-part de TICPE liée aux lois MAPTAM et NOTRe			21	53	58	61
Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité	841	866	900	932	958	994
Frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB au profit des départements	841	866	900	932	958	994
Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage	2 219	2 836	2 925	3 079	3 146	3 185
DGD formation professionnelle						
dont formation professionnelle						
dont prime d'apprentissage						
Ressources au profit des régions dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle	901	916	936	956	969	982
Quote-part de TICPE formation professionnelle	300	300	300	301	300	302
Frais de gestion de la TH, de la CVAE et de la CFE	601	616	636	655	669	680
Panier de ressources au profit des régions au titre de l'apprentissage	1 318	1 920	1 989	2 123	2 177	2 203
Fonds régional de l'apprentissage	1 179	1 641	1 654	1 789	1 847	1 871
CAS FNDMA			1 502	1 635	1 690	1 710
dont part variable	314		106			
dont part fixe	865	1 495	1 396	1 394		
TICPE financement de l'apprentissage		146	152	154	157	161
TICPE Prime à l'embauche	139	279	239	237	233	232
TICPE - TPE Jeunes apprentis			95	97	97	100

Tableau 11 : Transferts financiers exécutés entre 2014 et 2019

Source : Direction du budget

C. La dynamique des transferts financiers de l'État est principalement portée par la fiscalité transférée et les dégrèvements depuis 2003.

À périmètre courant, le montant de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités inscrit en LFI a augmenté de + 57 % entre 2003 et 2020, soit + 3 % par an, hors mesures de décentralisation.

Cette évolution est principalement due au dynamisme des dégrèvements et de la fiscalité transférée. Si les concours financiers aux collectivités ont légèrement reculé sur longue période, ils ont repris leur progression depuis 2017 jusqu'à 2020.

En 2021, le PLF prévoit une progression des transferts financiers à périmètre constant, mais une diminution à périmètre courant. Cet écart s'explique par plusieurs effets de périmètres liés à la suppression de la taxe d'habitation, qui se traduit par une baisse mécanique du montant des dégrèvements législatifs (- 14,1 Md€ soit - 61%) et des compensations d'exonérations de fiscalité locale (- 2,1 Md€, soit - 80%). En outre, la fiscalité transférée apparaît stable entre la LFI 2020 et le PLF 2021, car les montants de la LFI 2020 n'intègrent pas, par définition, les effets de la crise.

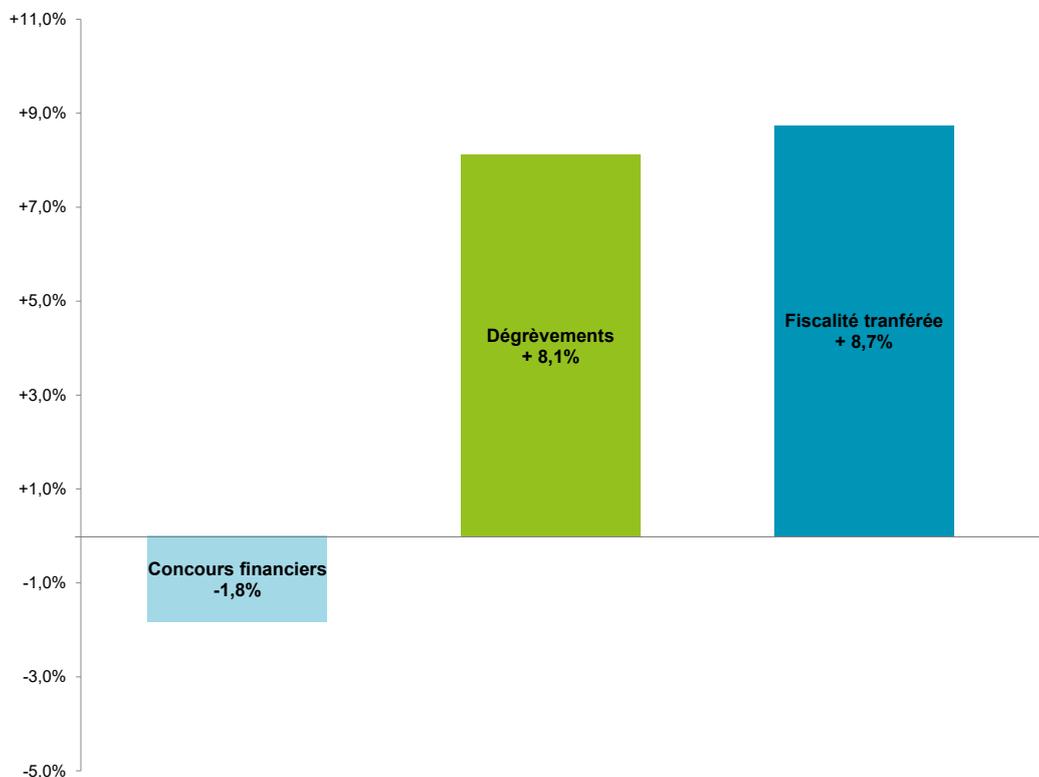


Figure 23 : Évolution annuelle moyenne des principales composantes des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales⁴⁰, hors décentralisation, entre 2010 et 2020 (en LFI)

Source : Direction du Budget

⁴⁰ La hausse importante des dégrèvements s'explique par l'exonération progressive de taxe d'habitation pour les 80 % des ménages les plus modestes, qui a été compensée aux collectivités territoriales sous la forme d'un dégrèvement en 2018 et 2019.

Partie 3

Concours de l'État aux collectivités locales

Introduction : Les concours financiers de l'État continuent d'augmenter dans le projet de loi de finances pour 2021 par rapport à l'année 2020.

Les concours financiers de l'État aux collectivités locales se composent de trois ensembles :

- Les **prélèvements sur les recettes de l'État** (PSR) au profit des collectivités territoriales ;
- Les crédits du budget général relevant de la **mission « Relations avec les collectivités territoriales »** (RCT) ;
- Le produit de **l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux régions**, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane et, à compter de 2021, aux départements, pour la part de TVA redistribuée en fonction de critères de ressources et de charges, créée en LFI pour 2020⁴¹.

Au-delà même des principes du pacte financier passé avec les collectivités, qui prévoit que les concours de l'État aux collectivités sont stabilisés (DGF), ils progressent en 2021, comme l'année passée.

L'article 16 de la LPFP pour les années 2018 à 2022 évalue ces concours sur la durée de la programmation, afin d'apporter aux collectivités une plus grande prévisibilité.

En Md€	2018	2019	2020	2021	2022
Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49
<i>Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</i>	<i>5,61</i>	<i>5,71</i>	<i>5,95</i>	<i>5,88</i>	<i>5,74</i>
<i>Taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions</i>	<i>4,12</i>	<i>4,23</i>	<i>4,36</i>	<i>4,5</i>	<i>4,66</i>
<i>Autres concours (RCT et PSR hors FCTVA)</i>	<i>38,37</i>	<i>38,14</i>	<i>38,12</i>	<i>38,1</i>	<i>38,1</i>

Tableau 12 : Évaluation de l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités entre 2018 et 2022 ; à périmètre constant (en CP)
Source : LPFP 2018-2022

Compte tenu de la décision du Gouvernement de ne pas gager un certain nombre de mesures nouvelles, les concours financiers plafonnés dépassent la programmation LPFP de + 704 M€ en LFI 2020 et + 615 M€ en PLF 2021 à périmètre constant, et hors mesures exceptionnelles liées aux réformes de la fiscalité locale et au plan de relance de l'économie 2020-2022 qui, par définition, n'avaient pas été anticipées lors de l'élaboration de la LPFP.

Dans le PLF pour 2021, les concours financiers de l'État aux collectivités atteignent **53,9 Md€ en CP à périmètre constant**, soit + 4,79 Md€ par rapport à la LFI pour 2020. La hausse des concours s'explique ainsi principalement par **l'inscription de la seconde annuité du « filet de sécurité budgétaire » voté en LFR 3 pour 2020 (+ 430 M€)**, par **la création d'un PSR de compensation au bloc communal de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels (+ 3 290 M€)** et par la création d'une dotation aux régions en compensation de la suppression des frais de gestion TH. En outre, **le dynamisme du FCTVA (+ 546 M€)**, en lien avec le cycle électoral de l'investissement local, explique également cette hausse des concours financiers. Enfin, **la création du fonds de sauvegarde des départements (+ 250 M€)** participe dans une moindre mesure à cette hausse.

En neutralisant l'augmentation liée à la réforme de la fiscalité locale (+3,3 Md€ de PSR de compensation d'allègement de la fiscalité sur les établissements industriels et +300 M€ de dotation aux régions en compensation de la perte des frais de gestion TH), les concours financiers progressent de + 1,2 Md€.

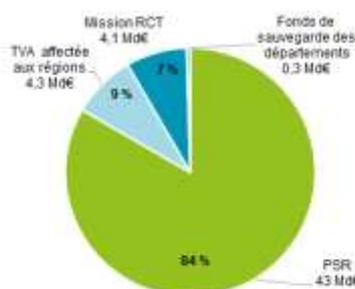


Figure 24 : Répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF pour 2021, à périmètre courant (en AE)
Source : Direction du budget

⁴¹ Art.16 et 208 de la LFI pour 2020, TVA affectée aux départements, dite « fonds de sauvegarde ».

A. Les prélèvements sur les recettes de l'État représentent près de 83 % des concours financiers versés aux collectivités.

1. Les prélèvements sur recettes de l'État s'élèvent à 43,2 Md€ dans le PLF pour 2021, en augmentation par rapport à la LFI pour 2020.

Encadré thématique

Les prélèvements sur recettes de l'État (PSR) au profit des collectivités territoriales

1. Un dispositif encadré par la LOLF et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel

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 »⁴².

Non prévus par l'ordonnance organique de 1959, les PSR sont apparus en 1969 pour compenser la suppression d'impôts locaux. Cette pratique a été admise sous certaines conditions par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 puis n° 98-405 DC du 29 décembre 1998. 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 rétrocedé 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 ».

L'article 34 de la LOLF prévoit par ailleurs que la première partie des lois de finances doit contenir l'évaluation des PSR. 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 et de dépenses » et que « l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative »⁴³.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, a déclaré non conforme à la Constitution la création d'un prélèvement sur recettes au bénéfice de la Polynésie française. Il a considéré que la loi n'explicitait pas de manière suffisante les critères de détermination des charges que le PSR était destiné à couvrir.

Les PSR viennent en déduction du montant des recettes totales inscrites au budget général de l'État dans l'article d'équilibre de la loi de finances. 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 l'objectif de dépense totale de l'État mais ne sont pas intégrés dans la norme de dépenses pilotables de l'État (article 9 de la LPFP pour les années 2018 à 2022).

Ainsi, le recours aux PSR se trouve-t-il encadré tant en ce qui concerne leur objet que les règles de procédure applicables. À cet égard, 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. Ces dépenses échapperaient alors aux prescriptions de la LOLF relatives aux dépenses

⁴² Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982

⁴³ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la LOLF

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.

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).

Dans le PLF pour 2021, les PSR au profit des collectivités territoriales s'élèvent à 43,2 Md€ (à périmètre courant), en augmentation d'un peu plus de + 2 Md€ par rapport à la LFI pour 2020 :

AE=CP ; en €	LFI 2020	PLF 2021 (périmètre constant)	Mesures de périmètre du PLF 2021	PLF 2021 (périmètre courant)
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	26 846 874 416	26 845 374 416	- 89 005 981	26 756 368 435
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	8 250 000	6 693 795		6 693 795
Dotation de compensation des pertes de bases de contribution économique territoriale et de redevance des mines des communes et de leur groupement	50 000 000	50 000 000		50 000 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	6 000 000 000	6 546 000 000		6 546 000 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 669 094 000	2 677 434 823	- 2 137 802 027	539 632 796
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot*)	451 253 970	413 753 970		413 753 970
Dotation élu local (DEL)	93 006 000	101 006 000		101 006 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	62 897 000	62 897 000		62 897 000
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	466 980 145	466 980 145	- 1 090 502	465 889 643
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326 317 000	326 317 000		326 317 000
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661 186 000	661 186 000		661 186 000
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCS)	2 686 000	2 686 000		2 686 000
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 917 963 735	2 905 463 735		2 905 463 735
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4 000 000	4 000 000		4 000 000
Compensation réforme fiscalité Mayotte	107 000 000	107 000 000		107 000 000
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	284 278 000	284 278 000		284 278 000
Fonds de compensation des nuisances aeroportuaires	6 822 000	6 822 000		6 822 000
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	48 020 650	48 020 650		48 020 650
Prélèvement sur recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane	27 000 000	27 000 000		27 000 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage	122 559 085	122 559 085		122 559 085
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la Polynésie française	90 552 000	90 552 000		90 552 000
Soutien exceptionnel de l'État au profit des collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire		430 000 000		430 000 000
PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels		3 290 000 000		3 290 000 000
Total PSR	41 246 740 001	45 476 024 619	- 2 227 898 510	43 248 126 109

Tableau 13 : Montant des PSR au profit des collectivités territoriales en PLF 2021, à périmètres constant et courant (en AE = CP)
Source : PLF pour 2021

Mesures de périmètre dans le PLF pour 2021 :

Dans le PLF pour 2021, le périmètre des PSR évolue légèrement :

- au titre de la recentralisation du RSA à la Réunion, le département voit sa DGF minorée au total de - 59,3 M€, tandis que le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) se voit minorer de - 1,1 M€ ;
- le département de Mayotte a connu une refaction analogue de sa dotation forfaitaire en 2019 et en 2020 également au titre de la recentralisation du RSA. À ce titre, le PLF 2021 prévoit une majoration de la DGF de + 637 037 € ;
- au titre de la recentralisation sanitaire liée au traitement de la tuberculose et à la vaccination, la DGF est minorée de - 30,3 M€ ;
- afin de neutraliser les effets de la réforme de la taxe d'habitation (TH), les compensations d'exonérations s'élèvent à - 2,1 Md€.

Au total, le montant global des mesures de périmètre des PSR est de - 2,228 Md€, hors comptabilisation des mesures de compensation liées aux réformes de fiscalité locale (soit + 3,6 Md€).

2. Les PSR constituent un ensemble diversifié dont la DGF et le FCTVA sont les principales composantes.

La majeure partie des PSR a pour objet de concourir aux dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales bénéficiaires ; tel est en particulier le cas de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Toutefois, certains PSR sont versés dans la section d'investissement des collectivités, notamment le FCTVA, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ou encore la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

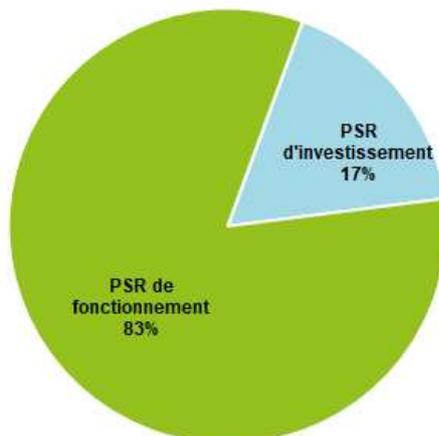


Figure 25 : Part respective des PSR subventionnant des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le PLF pour 2021

Source : PLF pour 2021, calculs direction du budget

Les montants des PSR peuvent être **fixés en loi de finances** (ex. : DGF, FMDI, dotations de compensations liées à la réforme de la taxe professionnelle, etc.) ou bien évoluer selon des **facteurs externes** connus en phase d'exécution (ex. : évolution des dépenses d'investissement éligibles au FCTVA ou flux annuel de sortie du corps des instituteurs dans le cas de la dotation spéciale instituteurs).

Dans le PLF pour 2021, la DGF et le FCTVA représentent 77% du montant total des PSR.

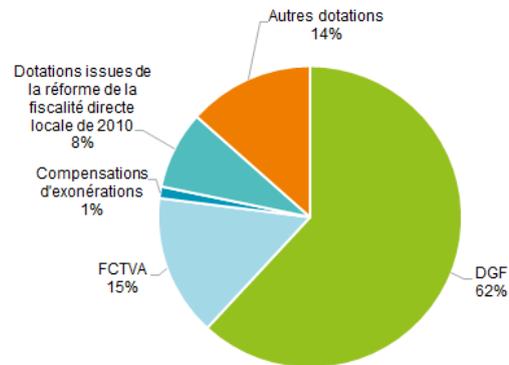


Figure 26 : Répartition des PSR au bénéfice des collectivités locales en 2021

Source : PLF pour 2021, calculs direction du budget

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

AE=CP ; en M€	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	41 467	41 505	40 121	36 607	33 222	30 860	26 960	26 948	26 847	26 756
Dotation spéciale instituteur (DSI)	24	22	21	19	17	15	13	11	8	7
Compensation de pertes de base de taxe professionnelle et de redevances des mines des communes et de leurs groupements	50	52	25	25	74	74	74	74	50	50
Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	5 507	5 627	5 769	5 961	6 047	5 524	5 612	5 649	6 000	6 546
Compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 913	1 840	1 751	1 826	1 637	2 053	2 079	2 310	2 669	540
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (« dot.	875	822	744	655	629	536	530	500	451	414
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	447	379	292	193	163	51	0	0	0	0
Dotation élu local (DEL)	65	65	65	65	65	65	65	65	93	101
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	41	41	41	41	41	41	63	63
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500	500	500	500	500	500	500	492	467	466
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGES)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20	10	10	5						
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 944	3 368	3 324	3 324	3 324	3 099	2 940	2 977	2 918	2 905
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants			4	4	4	4	4	4	4	4
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte			83	83	83	83	99	107	107	107
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	456	430	430	423	423	389	333	284	284	284
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires				7	7	7	7	7	7	7
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					79	82	82	91	48	48
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Guyane							18	27	27	27
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage									123	123
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la Polynésie française									91	91
Soutien exceptionnel de l'Etat au profit des collectivités du bloc communal										430
PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels										3 290
TOTAL PSR	51 899	51 853	54 169	50 729	47 305	44 374	40 347	40 575	41 246	43 248

Tableau 14 : Évolution des prélèvements sur recettes inscrits en LFI 2012-2020 et prévus au PLF 2021, à périmètre courant

Source : LFI pour 2012 à 2020 et PLF pour 2021

3. Conformément à l'engagement du Gouvernement, la dotation globale de fonctionnement est stabilisée et renforcée dans ses composantes péréquatrices, à hauteur de 26,8 Md€.

La DGF, instituée par la loi du 3 janvier 1979, est un PSR qui a été 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 2020, la DGF s'est élevée à 26,847 Md€. **Dans le PLF pour 2021, la DGF est stable à périmètre constant. Son montant, à périmètre courant, est fixé à 26,75 Md€.**

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

- Dans le PLF pour 2021, la DGF représente 52 % des concours financiers de l'État aux collectivités.

Dans le PLF pour 2021, les concours financiers de l'État s'élèvent à 51,7 Md€ (en CP). 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.

Depuis 2018, la DGF des régions, ainsi que la DGD allouée à la collectivité territoriale de Corse (soit 4 025 M€ au total en 2017) ont été 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 ont bénéficié de la dynamique de cette ressource fiscale dès 2018.

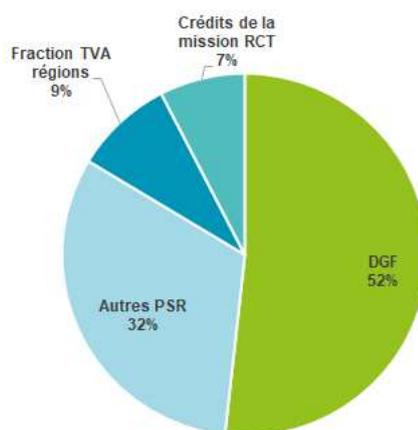


Figure 27 : Part de la DGF dans l'ensemble des concours financiers (hors crédits DGCL)

Source : PLF pour 2021

- La DGF bénéficie aux départements et au bloc communal.

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 59 % du montant total de la DGF, les départements 28 % et les régions 13 %.

Malgré la stabilité des concours financiers, ces équilibres sont modifiés depuis la disparition de la DGF des régions en 2018. En LFI 2020, la DGF est versée pour 44% de son montant aux communes, pour 24% aux EPCI, et pour 32% aux départements.

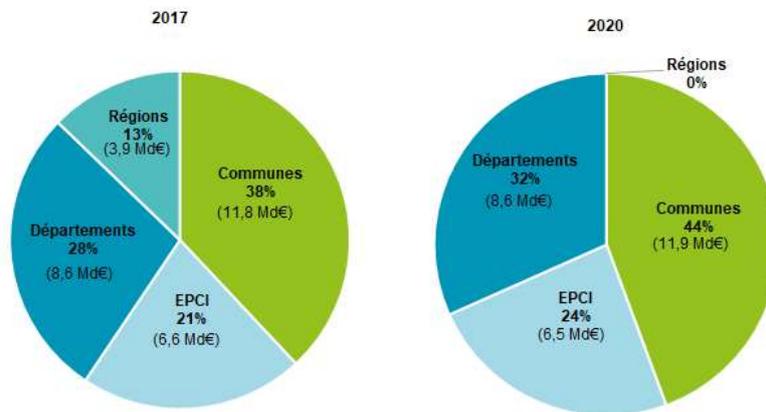


Figure 28 : Répartition de la DGF en 2017 et en 2020 (LFI) entre les différentes catégories de collectivités

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.

b. Dans le PLF pour 2021, le Gouvernement stabilise le montant de la DGF, renforce les dispositifs de péréquation et procède à une réforme des indicateurs financiers

- La CRFP n'a pas été reconduite depuis la LFI 2018.

Après quatre années de baisse de la dotation globale de fonctionnement entre 2014 et 2017, le Gouvernement a souhaité rompre avec l'approche consistant à réduire unilatéralement les recettes des collectivités, sans pour autant renoncer à l'objectif d'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement locales.

Conformément à l'article 13 de la LPFP 2018-2022, celles-ci devront progresser de + 1,2 % par an sur la durée du quinquennat, ce qui devrait engendrer une amélioration du besoin de financement des administrations publiques locales de - 13 Md€ par rapport à l'évolution tendancielle d'ici 2022. La maîtrise des dépenses de fonctionnement est envisagée dans le cadre contractuel prévu à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, suspendu en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire.

Pour autant, il convient de consolider l'existant. C'est pourquoi les prélèvements sur fiscalité acquittés en 2017 par les communes, les EPCI (en tenant compte, le cas échéant, des évolutions de périmètre) et les régions dont la dotation forfaitaire (ou d'intercommunalité) était inférieure à la contribution au redressement des finances publiques sont reconduits depuis 2018.

En effet, pour 98,5 % des collectivités, les quatre tranches de contribution au redressement des finances publiques ont été intégrées de manière durable *via* une baisse de leur dotation. En revanche, pour 1,5 % des collectivités, une partie de la minoration aurait pu disparaître puisque le prélèvement sur la fiscalité n'existe que tant qu'une tranche de contribution est prévue par ailleurs.

La LFI 2018 a donc reconduit 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.

Chaque année, depuis 2017, 439 communes et 132 EPCI font l'objet d'un prélèvement sur leur fiscalité. Le montant total de ces prélèvements s'élève à 26,5 M€ par an pour les communes et 36 M€ par an pour les EPCI. S'agissant des régions, trois sont concernées (Corse, Guadeloupe, Guyane) pour un montant total de 4,1 M€ par an. Aucun département n'est concerné par ces prélèvements. Le PLF 2021 s'inscrit pleinement dans cette ligne de stabilité de la DGF et de reconduction des prélèvements sur fiscalité, pour des montants équivalents. Au total, les prélèvements qui seront reconduits devraient s'élever à 66,5 M€.

L'existence de ces prélèvements sur la fiscalité n'est pas incompatible, pour les collectivités concernées, avec la perception d'attributions au titre de la DGF si l'évolution de leur situation le justifie, notamment en cas de forte croissance démographique. C'est également le cas pour un certain nombre d'EPCI ayant bénéficié de la mesure de « réalimentation » de leur dotation d'intercommunalité prévue à l'article 250 de la LFI pour 2019.

- Une augmentation de la péréquation est proposée, dans des proportions comparables à celles votées depuis la LFI pour 2018.

Les **composantes péréquatrices de la DGF** avaient connu une forte augmentation de 2015 à 2017 (+ 317 M€ en 2015 et en 2016 puis + 380 M€ en 2017). Cette hausse extrêmement rapide avait vocation à accompagner la réduction concomitante des composantes forfaitaires de la DGF en raison de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

Cette augmentation des dotations de péréquation, et notamment de celles d'entre elles qui permettent un ciblage effectif des communes les plus fragiles, avait eu pour effet, en 2017, 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 mieux classées au titre de la dotation de solidarité urbaine.

Depuis 2018 et la fin de la CRFP, il n'est plus nécessaire d'augmenter aussi massivement la péréquation. Les lois de finances proposent ainsi une poursuite modérée, mais constante, de la progression de la péréquation afin d'assurer une répartition plus équitable de la DGF entre les collectivités.

Ainsi, en 2018, la péréquation verticale a augmenté de + 210 M€, financée, pour les communes, par écrêtement des composantes forfaitaires et compensatrices de la DGF, et, pour les départements, 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.

En 2019, la péréquation verticale a crû de + 190 M€ à périmètre constant et de + 227 M€ en y intégrant la progression de + 30 M€ de la dotation d'intercommunalité telle qu'elle résulte de la réforme de cette dotation votée en LFI 2019. Cette progression a été financée intégralement par redéploiements internes au sein de la DGF.

En 2020, le poids de la péréquation dans la DGF a continué d'augmenter. L'augmentation s'est élevée à + 220 M€ : les dotations de péréquation des communes ont été majorées de + 180 M€ (la DSU et la DSR ont chacune augmenté de + 90 M€), la péréquation départementale a progressé de + 10 M€ et la dotation d'intercommunalité de + 30 M€. Comme en 2018 et 2019, cette progression a été financée en intégralité par redéploiements de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI.

Le montant total de la péréquation verticale versée aux communes dans la DGF a donc atteint 4,87 Md€ en 2020, contre 4,69 Md€ en 2019, soit 41% de la DGF communale en 2020.

Pour 2021, le Gouvernement propose d'augmenter une nouvelle fois le poids de la péréquation dans la DGF afin de rendre celle-ci plus équitable et d'assurer une meilleure adéquation entre la situation actuelle des collectivités et leurs attributions. L'augmentation proposée s'élève à + 220 M€ : les dotations de péréquation des communes sont une nouvelle fois majorées de + 180 M€ (la DSU et la DSR augmentent chacune de + 90 M€), de même que la dotation d'intercommunalité (+ 30 M€), alors que la péréquation départementale progresse de + 10 M€. Cette progression sera financée par redéploiements à partir des composantes historiques ou figées de la DGF, soit la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI.

Le montant total de la péréquation verticale versée aux communes dans la DGF atteindrait donc 5,05 Md€ en 2021, contre 4,87 Md€ en 2020.

Comme en 2018, 2019 et 2020, ces progressions sont financées en intégralité par redéploiement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI, qui sont chaque année minorées à cette fin. La péréquation représenterait ainsi en 2021 environ 42,4 % du total de la DGF des communes contre 40,9 % en 2020.

Dotations de péréquations (en M€)	Montant 2020 (LFI 2020)	Progression proposée dans le PLF 2021	Montant 2021 (PLF 2021)	Evolution 2020-2021
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	2 381	90	2 471	3,8%
Dotation de solidarité rurale (DSR)	1 692	90	1 782	5,3%
Dotation nationale de péréquation (DNP)	794	-	794	0,0%
Dotation d'intercommunalité	1 593	-	1 593	0,0%
Dotation de péréquation départements	1 513	10	1 523	0,7%
Dotation d'intercommunalité	1 562	31	1 593	0,0%
Total péréquation	9 535	190	9 756	2,3%

Tableau 15 : Dotations de péréquation de la DGF en 2020 (LFI) et 2021 (PLF)

Source : LFI pour 2020 et PLF pour 2021

Les données pour l'année 2021 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 2021, 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.

Ainsi, la plupart des montants péréqués relèvent de la péréquation verticale, c'est-à-dire de dotations de l'État, et notamment de la DGF. En 2020, la péréquation verticale représentait effectivement 66,1 % de l'ensemble des dispositifs de péréquation. Cet équilibre devrait être similaire en 2021.

- Conformément à l'engagement du Président de la République, la péréquation versée aux communes des départements d'outre-mer continue d'être renforcée.

La LFI pour 2020 a entamé une réforme de la péréquation versée aux communes des départements d'outre-mer, afin de la rendre plus équitable, en engageant une trajectoire d'alignement progressif du montant et des modalités de calcul avec la métropole. Cette trajectoire de rattrapage de + 85 M€ sur cinq ans concerne notamment la péréquation verticale, au sein de la DGF.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit d'accélérer la progression de la péréquation versée aux communes des départements d'outre-mer, qui bénéficient actuellement d'une quote-part, la « dotation d'aménagement des communes d'outre-mer » (DACOM), à la suite des annonces de « rattrapage » des dotations de péréquation versées aux communes ultra-marines formulées par le Président de la République lors du grand débat national, tout en renforçant leur efficacité péréquatrice.

À ce titre, le taux de majoration démographique permettant de fixer le montant de la DACOM augmenterait à nouveau, passant de 40,7% à 48,9% (contre 35% en 2019). La volonté de fixer un tel taux traduit **une accélération de la dynamique de rattrapage, en réalisant en 2021 le tiers du rattrapage restant à réaliser.**

Les sommes ainsi dégagées doivent alimenter la dotation de péréquation (DPOM) créée en loi de finances pour 2020, dont les critères de répartition sont plus adaptés aux spécificités des communes des départements d'outre-mer. Cette dotation de péréquation serait également, comme en 2020, alimentée par une minoration des sommes versées aux communes au titre de l'ancienne DACOM.

Il existe cependant un mécanisme de garantie grâce auquel la somme des attributions par habitant perçues par une commune d'un département d'outre-mer au titre de la DACOM « socle » et de la DPOM ne peut être inférieure au montant par habitant perçu en 2019 au titre de la DACOM.

Cet effort sur la péréquation se double d'une réflexion plus globale sur les modalités d'accompagnement des collectivités présentant une situation financière fragile, notamment pour améliorer les délais de paiement qui pèsent très fortement sur les acteurs économiques des territoires.

- Le PLF pour 2021 prévoit les modalités d'ajustement du calcul des indicateurs financiers afin de tirer les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation et de la réforme des modalités d'évaluation des locaux industriels

Le PLF pour 2021 procède à un ajustement du calcul des indicateurs financiers, utilisés dans le calcul des dotations et fonds de péréquation pour **tirer les conséquences de la réforme du panier de ressources des collectivités locales** prévue à l'article 16 de la loi de finances pour 2020. Ces indicateurs évoluent également pour tenir compte de la réforme des modalités d'évaluation des locaux industriels prévue dans le PLF pour 2021.

Ces évolutions sont le fruit des travaux conduits par le comité des finances locales. Elles visent à tenir compte du nouveau panier de ressources des collectivités à la suite à la suppression de la taxe d'habitation, notamment l'attribution de la part départementale de taxe foncière aux communes et la perception par les EPCI et les départements d'une fraction de TVA. Conformément à la volonté du Gouvernement, le but est ainsi de retranscrire le plus fidèlement possible le niveau des ressources dont ces collectivités peuvent disposer, afin de garantir une répartition équitable des dotations.

Le PLF pour 2021 comprend par ailleurs la mise en place d'une fraction de correction dans le calcul des indicateurs pour éviter que cette réforme ne déstabilise de manière brutale la répartition des dotations. Cette réforme a vocation à entrer en vigueur en 2022 et pourra donc faire l'objet d'évolutions en loi de finances pour 2022 en fonction des échanges qui se poursuivront l'année prochaine.

- Le PLF pour 2021 comprend un ajustement des modalités de recensement des populations utilisées pour le calcul des dotations et des fonds destinés à Mayotte.

Conformément aux dispositions de l'article 147 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, **le PLF pour 2021 prévoit un ajustement des modalités de recensement de la population à Mayotte, pour adopter les modalités en vigueur dans les départements métropolitains et dans les autres départements ultramarins.**

Pour des raisons techniques, ce changement conduira à reporter de plusieurs années la publication de la nouvelle population légale, qui ne pourra intervenir, au mieux, qu'au 1er janvier 2026 (alors qu'avec l'ancien système, basé sur un recensement exhaustif tous les 5 ans, les populations légales de Mayotte auraient été actualisées au 1er janvier 2023).

Dès lors, le Gouvernement souhaite prévoir des modalités transitoires, permettant d'actualiser les dotations et fonds calculés sur le fondement des chiffres de population recensés et versés aux collectivités, durant la période allant de 2021 jusqu'à la publication de la nouvelle population légale, afin de permettre aux collectivités de faire face aux charges découlant de la dynamique démographique soutenue à laquelle elles sont confrontées.

Afin de rester en cohérence avec le millésime des populations des autres départements issues du recensement, les premières estimations de populations communales pour Mayotte calculées selon cette méthode et qui serviront de référence pour l'année 2021 porteront sur le millésime 2018. Ce décalage de trois ans entre la date d'entrée en vigueur des populations et leur date de référence demeurera ensuite les années suivantes puisqu'il correspond au décalage existant dans tous les autres départements français.

Le schéma ci-dessous rappelle la structure de la DGF en 2020 :

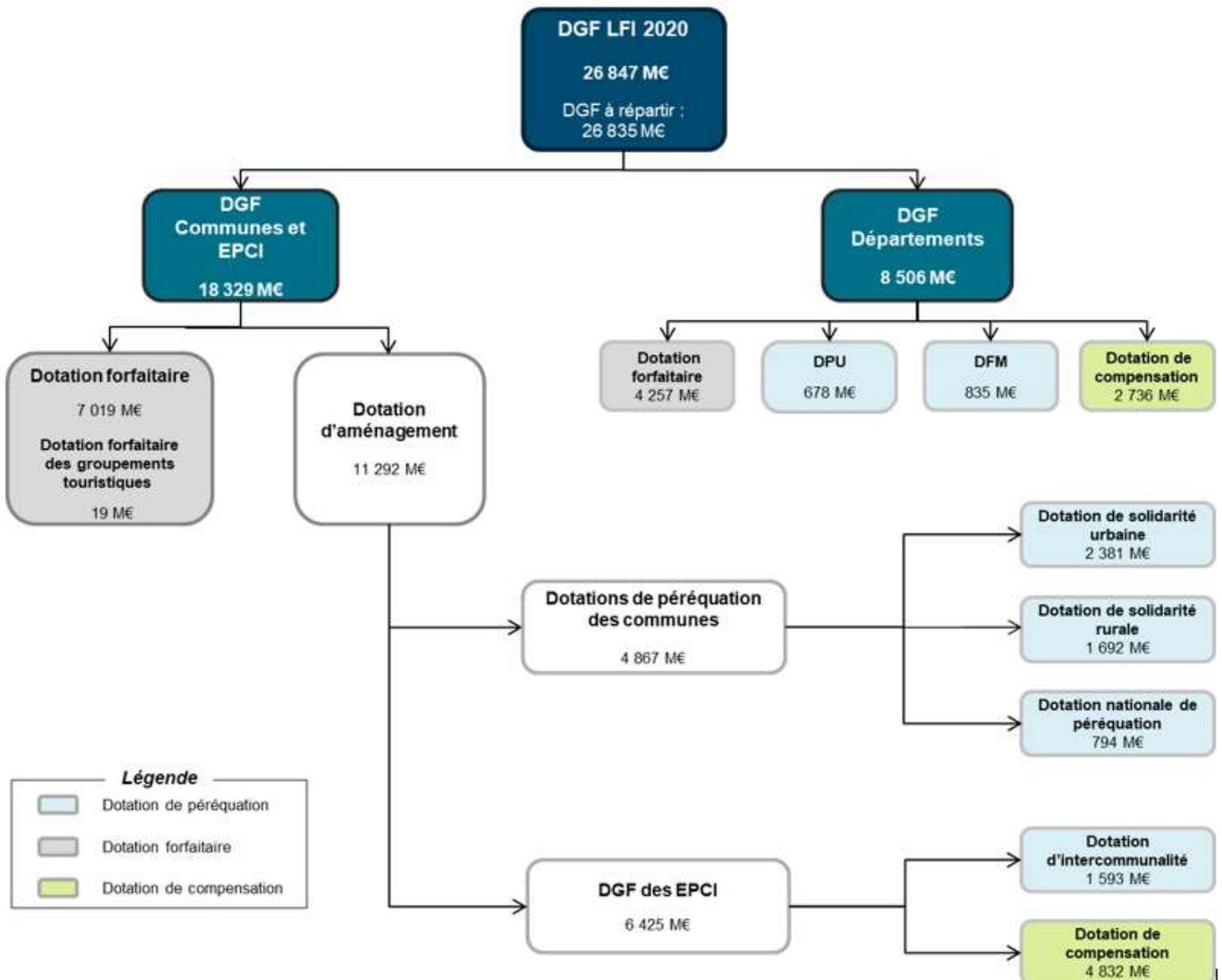


Figure 29 : Schéma de synthèse des différentes composantes de la DGF (LFI 2020)

Source : DGCL

4. Le FCTVA est conforté comme principal dispositif de soutien de l'État à l'investissement local dans le PLF pour 2021.

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 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)⁴⁴ a été créé par la loi de finances pour 1978. Il a succédé au fonds d'équipement des collectivités locales (FECL)⁴⁵.

a. *Le FCTVA permet aux collectivités territoriales de bénéficier d'une compensation partielle de la TVA sur leurs dépenses d'équipement.*

FCTVA permet aux collectivités territoriales de bénéficier d'une compensation partielle de la TVA sur leurs dépenses d'équipement.

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 au sein de l'UE, mais un mécanisme de compensation partielle destiné à soutenir l'investissement local.

Le FCTVA est le principal instrument de soutien à l'investissement local : en 2019, il s'est élevé à 5,949 Md€, à comparer aux dépenses d'équipement, hors subventions, des collectivités territoriales qui s'élèvent à 53.8 Md€⁴⁶. Ce PSR, fonctionne comme un « guichet ouvert », il représente pour l'État une dépense non plafonnée en forte hausse depuis le début des années 2000. Le montant prévisionnel du FCTVA s'élève à 6 Md€ en 2020. Il est en hausse de + 1,0% par rapport à 2019.

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. **La LFI 2020 a intégré au périmètre des dépenses de fonctionnement éligibles, les dépenses d'entretien des réseaux à compter du 1^{er} janvier 2020. En outre, la LFR 3 pour 2020 a élargi l'assiette du FCTVA aux dépenses de services de l'informatique en nuage (cloud) en leur appliquant un taux spécifique fixé à 5,6%, à compter du 1^{er} janvier 2021.**

Le taux forfaitaire et le taux spécifique de 5.6% pour les dépenses de cloud s'appliquent quel que soit le taux de TVA ayant grevé les opérations d'investissement, alors même que les collectivités territoriales bénéficient des taux réduits fixés par la loi ainsi que des taux particuliers applicables sur certains territoires (le taux normal de TVA s'élève par exemple à 8,5 % dans les DOM). Dans ces situations, le montant de FCTVA perçu peut donc être supérieur au montant de la TVA versé.

- *Le taux du FCTVA est déterminé de façon à couvrir le montant de la TVA supportée par les collectivités.*

Jusqu'au 31 décembre 2013, le taux du FCTVA 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 forfaitaire du FCTVA intègre une réfaction liée pour tenir compte de la part de TVA reversée par la France au titre de sa contribution au budget de l'Union européenne. Compte tenu de l'évolution de cette part, le taux forfaitaire a été remonté 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 16,667 % de son montant TTC. Le taux de 16,667 % est ensuite diminué du montant de la part de TVA versée par la France au budget de l'Union européenne.

⁴⁴ 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).

⁴⁵ Institués 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.

⁴⁶ Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2019*. Périmètre : budgets principaux et annexes, y compris syndicats.

La formule de calcul du taux de 16,404 % se pose de la manière suivante :

$$\text{Taux FCTVA } 16,404 \% = [(20 / (100+20)) * 100] - 0,263$$

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.

- Différents régimes de versements s'appliquent au FCTVA.

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

Le versement du FCTVA s'effectue selon trois régimes d'attribution :

- **Versement en année N+2 (bloc A)** pour les collectivités ne bénéficiant pas de dérogations (régime de droit commun) ;
- **Versement en année N+1 (bloc B)** pour les collectivités (autres que les communautés de communes et communautés d'agglomération) s'étant engagées en 2009 et 2010 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du dispositif de versement accéléré du FCTVA et ayant respecté leurs engagements, ainsi que 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 (bloc C)** pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communes nouvelles (issues de la fusion de plusieurs entités communales), les métropoles issues d'une communauté d'agglomération, les communautés urbaines se substituant à une communauté d'agglomération, les établissements publics territoriaux et les collectivités bénéficiant d'une dérogation au titre des intempéries exceptionnelles.

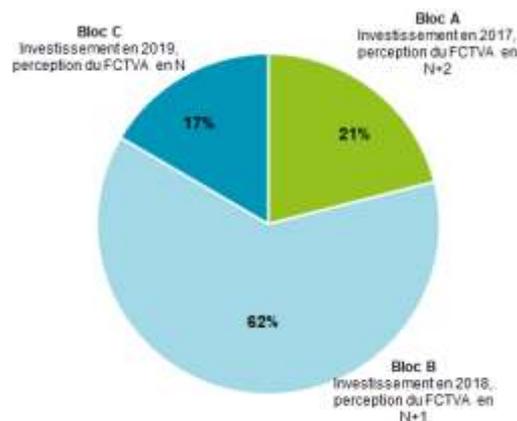


Figure 30 : Répartition du FCTVA en 2019 par bloc de bénéficiaires (régimes de versement)

Source : Direction du budget

Le bloc communal, et plus particulièrement les communes, sont les premiers bénéficiaires du FCTVA en raison de leur poids dans l'investissement local (63 % des dépenses d'investissement des collectivités) :

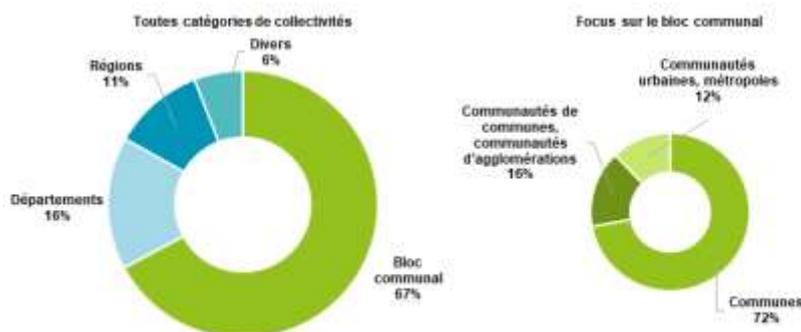


Figure 31 : Répartition du FCTVA en 2019 par catégorie de collectivités et au sein du bloc communal

Source : Direction du budget, sur la base des données de la DGFIP

b. Le FCTVA est un dispositif contra-cyclique qui vise à maintenir le soutien de l'État en faveur de l'investissement local.

Le FCTVA a été évalué à 6 M€ en LFI 2020. Dans le PLF pour 2021, le FCTVA est évalué à 6,546 Md€ (+ 546 M€ par rapport à la LFI 2020), soit environ 69 % des concours d'investissement versés par l'État aux collectivités territoriales.

En 2019, l'État a financé 18 % de l'investissement public local, hors subventions, soit 9,5 Md€.

Prélèvements sur recettes et crédits budgétaires (en M€, en AE)	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021
FCTVA	5 949	6 000	6 546
Scolaire (1+2+3)	990	990	990
(1) Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	326
(2) Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	661	661
(3) Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES)	3	3	3
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	967	1 046	1 046
Dotation politique de la ville (DPV)	142	150	150
Dotation globale d'équipement des départements (DGE)	283	212	212
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	557	570	570
Total	8 888	8 968	9 514

Tableau 16 : FCTVA et dotations d'investissement versées aux collectivités (exécution 2019, LFI 2020 et PLF 2021)

Source : Direction du budget

Le FCTVA caractérisé par plusieurs régimes de versements permet un financement tenant compte de la cyclicité de l'investissement local notamment dans un contexte de crise comme celui de la Covid-19 : les trois régimes de versement permettent de lisser les impacts et les évolutions de l'investissement local en préservant un montant total de FCTVA relativement régulier aux collectivités. Ainsi, à titre d'illustration du caractère résilient du dispositif du FCTVA, lorsque l'investissement local baisse la première année, a contrario, le montant total de FCTVA versé aux collectivités la même année, a tendance à augmenter.

Ainsi, le FCTVA, dont l'assiette est principalement assise sur le régime N-1 (65%), verse un montant total d'attributions important en 2020 quels que soient les effets de la crise économique sur le niveau d'investissement en 2020. Pour les attributions 2021, une partie de l'assiette du dispositif (environ 25%) repose également sur les dépenses 2019 des collectivités qui ont été particulièrement élevées. En 2021, les dispositifs de soutien de l'État à l'investissement local devraient permettre de maintenir un certain niveau de dépenses locales et par conséquent, des attributions correspondantes de FCTVA.

Encadré thématique

La réforme de l'automatisation de la gestion du FCTVA entrera progressivement en vigueur à compter de 2021 et devrait faire l'objet d'une mesure de correction en cas de surcoût.

Le principe de l'automatisation du dispositif de FCTVA a été introduit par l'article 156 de la LFI pour 2018. Cette réforme vise à permettre le calcul des attributions de FCTVA dans le cadre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables, sauf pour certaines dépenses qui resteront traitées selon une gestion déclarative manuelle (travaux réalisés dans l'urgence, subventions pour le canal Seine-Nord-Europe, interventions sur le domaine du Conservatoire du littoral, etc.). Cette réforme implique que les dépenses deviennent désormais éligibles de manière automatisée dès leur imputation comptable.

Les années 2019 et 2020 ont permis de réaliser les développements informatiques nécessaires et de poursuivre la concertation avec les associations représentant les collectivités territoriales notamment, au sujet de l'assiette des dépenses éligibles.

Dans un objectif de respect de la neutralité budgétaire de l'automatisation, et de la recherche d'un consensus avec les associations d'élus tant sur l'assiette d'éligibilité au FCTVA que sur les modalités d'application de la réforme, le Gouvernement a souhaité, dans un premier temps, reporter d'une année supplémentaire la mise en œuvre de l'automatisation.

Ce report devant permettre de poursuivre et d'affiner, en coordination avec les associations représentant les collectivités territoriales, les évaluations financières de la réforme.

Le Gouvernement a souhaité une mise en œuvre progressive de la réforme : dès 2021, seul, le régime de versement de l'année N sera automatisé soit les attributions de FCTVA correspondant aux dépenses réalisées durant l'année en cours. En 2022, le régime de versement N+1 sera également automatisé, puis l'ensemble des régimes en intégrant celui de droit commun N+2 en 2023. L'automatisation devrait permettre d'affiner les impacts de la réforme sur la base des dépenses effectivement réalisées. Le Gouvernement pourra mettre en œuvre une mesure correctrice en cas de surcoût avéré de la réforme afin d'en garantir la neutralité financière.

c. Le FCTVA poursuit sa progression dynamique sur longue période.

- L'évolution de l'investissement des collectivités territoriales est le premier déterminant de la hausse du FCTVA.

Les fluctuations observées dans les dépenses d'investissement sont en partie liées au cycle électoral communal qui produit une baisse de l'investissement local l'année du scrutin municipal, et l'année suivante. En parallèle, le cycle implique une hausse de l'investissement local lors des années pré-électorales.

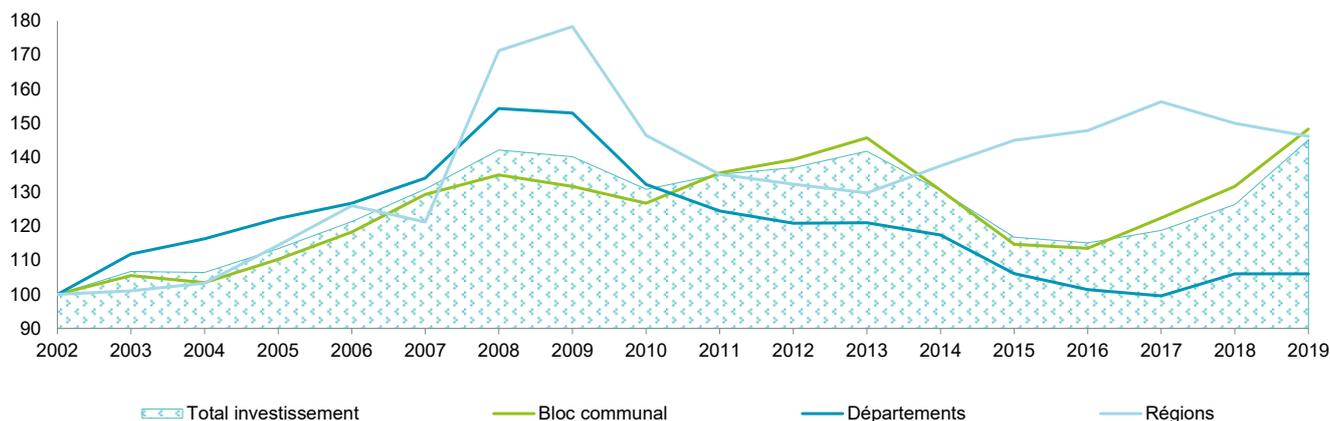


Figure 32 : Évolution des dépenses d'équipement par rapport au FCTVA versé et prévision (base 100 en 2002)⁴⁷

Source : Direction du budget, sur la base de données de la DGFIP

Le PLF pour 2021 repose sur une estimation de **6 546 M€**. La hausse de la prévision du FCTVA 2021 par rapport à la LFI 2020 correspond d'une part, à un dynamisme important de l'investissement local en début d'année 2020 et d'autre part, à une hypothèse de **résilience de l'investissement local** sous l'effet du soutien ciblé de l'État à la fois sur les ressources des collectivités et sur les projets d'investissement portés par les exécutifs locaux. Elle tient compte des élargissements de l'assiette du dispositif aux dépenses d'entretien des réseaux et aux dépenses de cloud et de l'effet de l'automatisation progressive qui devrait supprimer notamment le non-recours pour certaines collectivités.

L'automatisation devrait également réduire les éventuels reports et décalages des versements de FCTVA générés par le système déclaratif peu efficace. Par ailleurs, le décalage des élections municipales en 2020 pourrait également retarder l'effet du cycle électoral vers le second semestre de l'année.

⁴⁷ 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).

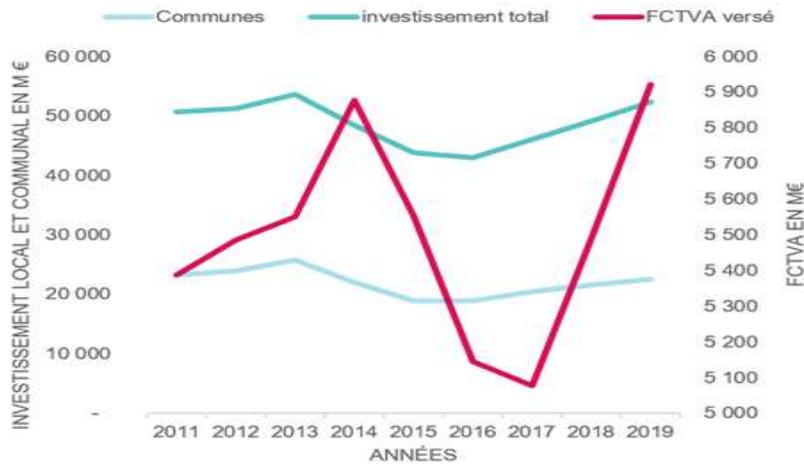


Figure 32 : Évolution des dépenses d'équipement par rapport au FCTVA versé

Source : Direction du budget, sur la base de données de la DGFIP

- Le dynamisme du FCTVA tient également à l'élargissement de son assiette.

Le taux d'éligibilité au FCTVA (dépenses d'investissement des collectivités bénéficiaires éligibles à une attribution au titre du fonds) a fortement progressé pour atteindre un taux moyen de 86 % des dépenses d'équipement pour l'année 2018.

Par ailleurs, l'évolution du taux du FCTVA, dont la hausse du taux forfaitaire à compter du 1^{er} janvier 2015, et l'accumulation des régimes de versement dérogatoires au régime de droit commun (N+2) ont également un impact sur le dynamisme du FCTVA.

La DGCL a estimé l'impact de l'élargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien des réseaux à 47 M€ en 2022 après la montée en charge sur l'ensemble des régimes de versement. L'élargissement du dispositif aux dépenses de services de l'informatique en nuage (cloud) au taux de 5,6%, à compter du 1^{er} janvier 2021 n'a, en revanche, pas été évalué.

L'automatisation du FCTVA à compter du 1^{er} janvier 2021 conduit à rénover l'assiette du FCTVA, qui reposera désormais sur les comptes budgétaires et non plus sur des dépenses éligibles au sein de ces comptes. Cette réforme enclenche la rupture attendue avec une procédure déclarative archaïque et complexe tant pour les collectivités territoriales que pour l'État.

B. La mission « Relations avec les collectivités territoriales » comporte les dotations de l'État à destination des collectivités locales.

1. Les crédits de la mission RCT progressent de + 244 M€ à périmètre constant par rapport à la LFI pour 2020.

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèvent à 4,09 Md€ en AE et 3,9 Md€ en CP dans le PLF pour 2021, en intégrant les crédits DGCL. Cette mission est composée de deux programmes : le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » (3,90 Md€ en AE et 3,72 Md€ en CP) et le programme 122 « Concours spécifiques et administration » (194,1 M€ en AE et 191,9 M€ en CP).

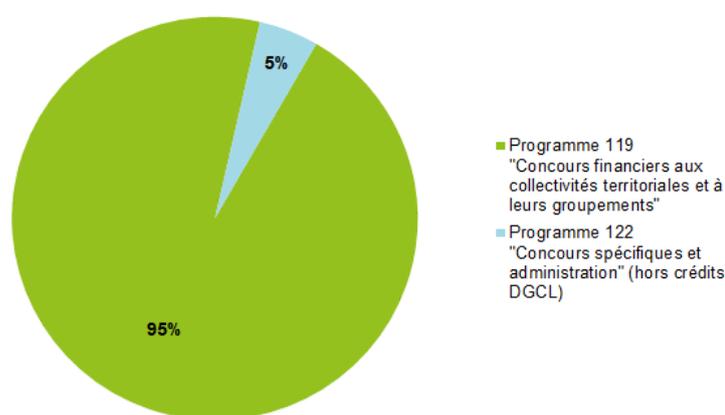


Figure 33 : Composition de la mission RCT dans le PLF pour 2021, à périmètre courant (en AE, hors crédits DGCL)
Source : PLF pour 2021

Dans le PLF pour 2021, les AE de la mission augmentent de 261 M€. Cette augmentation est directement liée à la création de la dotation de compensation de frais de gestion de la taxe d'habitation proposée dans le PLF pour 2021 (+ 293 M€ en AE = CP), à la création de la dotation de compensation de la réduction des taxes additionnelles de CFE et TFPB pour les établissements industriels (+ 17 M€) et à la non-reconduction des 50 M€ inscrits à titre exceptionnel en 2020 à destination du fonds d'aide pour la collectivité de Saint-Martin qui n'avaient pas vocation à être pérennisés.

En CP, les crédits de la mission augmentent de + 446 M€ par rapport à la LFI 2020 à périmètre constant, sous l'effet également des dotations d'investissement local (+46 M€) ainsi que de l'inscription de 100 M€ au titre de l'abondement exceptionnel d'1 M€ de la DSIL dont les crédits en AE ont été ouverts en LFR 3 pour 2020.

En AE ; en M€	LFI 2020	PLF2021 (périmètre constant)	Mesures de périmètre du PLF 2021	PLF2021 (périmètre courant)
Programme 119	3 587	3 897	-	3 897
Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	1 046	1 046		1 046
Dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements	570	570		570
Dotations pour les titres sécurisés	46	46		46
Dotations Régisseurs de police municipale	1	1		1
Dotations d'insularité	4	4		4
Dotations Biodiversité	10	10		10
Dotations protection fonctionnelle	3	3		3
Dotations politique de la ville	150	150		150
Dotations de soutien à l'investissement des départements (DSID)	212	212		212
<i>fraction DSID appels à projet</i>	163	163		163
<i>fraction DSID potentiel fiscal</i>	49	49		49
Dotations générales de décentralisation (DGD)	1 546	1 546		1 546
<i>DGD des communes</i>	130	130		130
<i>DGD des départements</i>	266	266		266
<i>DGD des régions</i>	914	914		914
<i>DGD concours particuliers</i>	236	236		236
Dotations de compensation régions frais de gestion TH		293		293
Dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de CFE et TFPB		17		17
Programme 122	243	194	0,30	194
Subventions communes en difficulté	2	2		2
Dotations calamités publiques	40	40		40
Crédits DGCL	1	1		1
Dotations Outre-mer	143	144	0,30	144
Remboursement frais de garde élu local	7	7		7
Fonds départements	50			
DGCL	1	1		1
TOTAL MISSION RCT	3 830	4 091		4 091

Tableau 17 : Crédits de la mission RCT dans le PLF pour 2021, à périmètre courant (en AE)

Source : LFI pour 2020 et PLF pour 2021

2. Le PLF pour 2021 renforce le soutien de l'État à l'investissement local et aux territoires fragilisés.

a. Le PLF pour 2021 confirme le soutien de l'État à l'investissement local.

L'effort de l'État en faveur de l'investissement local, significativement accru depuis 2017, se poursuit dans le projet de loi de finances pour 2021 et atteint environ 9,5 Md€ dont 2 Md€ sur la mission « Relations aux collectivités territoriales » et 7,5 Md€ en prélèvements sur recettes (6,5 Md€ de FCTVA et 1 Md€ de dotations d'investissement pour les équipements scolaires).

Dans un contexte où le cycle électoral et la crise sanitaire et économique devraient conduire à une baisse des projets d'investissement, les **autorizations d'engagement des dotations de soutien à l'investissement des communes et de leurs établissements sont maintenues à un niveau historiquement élevé** : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) atteint ainsi plus d'1 Md€, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) 570 M€, et la dotation politique de la ville (DPV) 150 M€. Au total, ces dotations atteignent donc 1,8 Md€, soit plus d'1 Md€ supplémentaires par rapport à 2014. Les crédits de paiement affectés à ces dotations progressent de + 91 M€ dans le PLF pour 2021 par rapport à la LFI pour 2020, traduisant la montée en charge des dotations d'investissement, notamment l'inscription de 100 M€ de crédits au titre de la dotation exceptionnelle de soutien de soutien à l'investissement local.

La dotation de soutien à l'investissement local des départements (DSID) bénéficie également de 0,2 Md€ en autorizations d'engagement.

b. Le PLF pour 2021 tire les conséquences des réformes de la fiscalité locale.

Le PLF pour 2021 crée plusieurs nouvelles dotations au sein du P119 à la suite de la suppression de la taxe d'habitation et de la réforme des impôts de production. Ainsi, les régions bénéficieront d'une dotation (+293 M€) en substitution de la suppression des frais de gestion de la TH qui avaient été transférés au titre du financement de la politique de formation professionnelle depuis 2014.

Par ailleurs, la réduction des taxes additionnelles à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) conduisent à l'inscription de trois nouvelles dotations budgétaires, d'un montant total de 17 M€ sur le P119.

c. Une seule mesure de périmètre affecte la mission RCT.

Le PLF 2021 verra la finalisation du transfert des aéroports polynésiens via un transfert de 0,3 M€ vers le P122 en provenance du P203 « Infrastructures et services de transports » faisant suite au transfert de 0,9 M€ intervenu en LFI 2020.

3. Les crédits de la mission bénéficient pour moitié au bloc communal.

Les dotations comprises dans la mission RCT se répartissent comme suit entre les différentes catégories de collectivités :

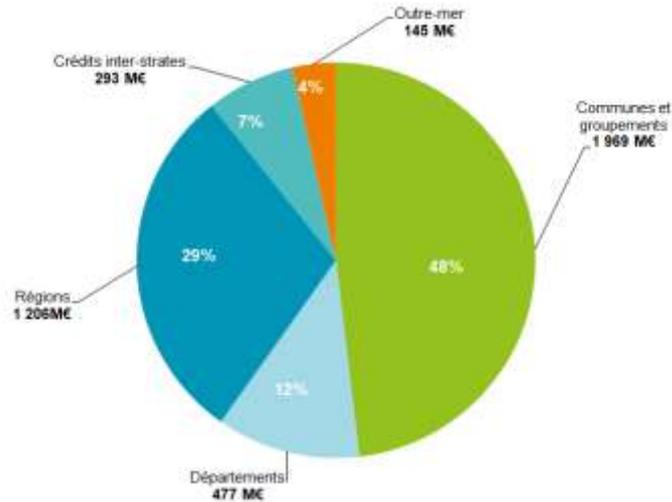


Figure 34 : Répartition des crédits de la mission RCT entre catégories de collectivités dans le PLF pour 2021

Source : PLF pour 2021, calculs direction du budget

Encadré thématique

Retour sur l'évolution des programmes de la mission RCT

Le **programme 119** de la mission RCT retrace les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités en fonction de leur catégorie (communes, EPCI à fiscalité propre, 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 spécifiques destinés à l'ensemble des collectivités territoriales et aux organismes publics locaux, et les crédits destinés à l'outre-mer. Cette nouvelle règle de présentation favorise la lisibilité de la mission RCT.

Le périmètre de la mission a été diminué d'un tiers au profit des PSR 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 pour 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 pour 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 pour 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 été l'occasion d'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 2021) ;
- La dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés (55 M€ en PLF 2021) ;
- La dotation globale de compensation de la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés (2 M€ en PLF 2021) ;
- La dotation globale de compensation versée à Saint-Martin (4 M€ en PLF 2021).

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

<i>En AE ; M€ ; périmètre courant</i>	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	616	816	816	996	1 046	1 046	1 046	1 046
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)					800	570	615	570	570	570
Dotation globale d'équipement des départements (DGE)	224	219	224	219	216	212	212	296	212	212
Dotation de politique de la ville (DPV) (ex- dotation de développement urbain - DDU)	50	75	75	100	100	150	150	150	150	150
Dotation générale de décentralisation (yc crédits culture) (1)	1 513	1 527	1 542	1 614	1 615	1 617	1 541	1 546	1 546	1 546
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)	0	10	0							0
Dotation pour les titres sécurisés	19	18	19	18	18	18	40	40	46	46
Dotations outre-mer	110	153	144	150	139	139	140	141	143	145
Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD)					69	0				0
Fonds région						450				0
Subvention pour travaux divers d'intérêt local (TDIL)	19	125	17	105	94	92				0
Autres dotations	50 653	3	0	3	31	61	47	104	117	377
TOTAL MISSION RCT	2 551	2 743	2 638	3 022	3 897	4 244	3 790	3 892	3 830	4 091

<i>En CP ; M€ ; périmètre courant</i>	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	581	578	570	610	667	719	816	807	901	888
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)					120	323	456	503	527	626
Dotation globale d'équipement des départements	224	219	224	219	216	212	212	149	105	161
Dotation de politique de la ville (DPV) (ex- dotation de développement urbain - DDU)	50	80	60	70	74	88	101	111	124	129
Dotation générale de décentralisation	1 513	1 527	1 542	1 614	1 615	1 617	1 533	1 546	1 546	1 546
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)	0	10	0							
Dotation pour les titres sécurisés	19	18	19	18	18	18	40	40	46	46
Dotations outre-mer	110	153	144	150	139	139	140	141	143	144
Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD)					69					
Fonds région						200	250			
Subvention pour travaux divers d'intérêt local (TDIL)	12	125	17	105	94	92	77	45	19	8
Autres dotations	3	24	15	27	20	26	35	94	57	367
TOTAL MISSION RCT	2 510	2 735	2 577	2 813	3 031	3 433	3 659	3 436	3 468	3 915

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

Tableau 18 : Crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (hors crédits DGCL), inscrits en LFI et dans le PLF pour 2021

Source : LFI de 2012 à 2020 et PLF pour 2021

<i>En AE ; M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DGD (1)	1 517	1 529	1 527	1 608	1 597	1 625	1 635	1 546	1 546
DETR	565	570	570	611	767	763	918	961	967
DSIL						791	545	614	557
DGE des départements	206	212	211	210	207	151	210	189	283
DPV (ex-DDU)	48	48	71	99	96	89	155	143	142
Dotations Outre-mer	109	152	153	100	150	139	139	140	141
Subventions pour travaux d'intérêt local	136	124	92	94	79	74	74	8	9
Calamités publiques	16	17	29	41	63	23	20	29	41
Autres dotations	21	24	29	10	22	72	25	47	29
Fonctionnement de la DGCL	2	2	2	3	3	2	2	1	4
Fonds Régions							450	24	145
Fonds départements							200		
Fonds emprunts toxiques			25						
TOTAL MISSION RCT	2 621	2 677	2 710	2 776	2 984	3 727	4 373	3 687	3 846

<i>En CP ; M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DGD (1)	1 518	1 529	1 528	1 617	1 596	1 626	1 638	1 546	1 546
DETR	571	561	575	558	572	591	621	801	816
DSIL						42	160	390	435
DGE des départements	205	212	212	207	209	151	210	189	121
DPV (ex-DDU)	24	34	43	54	56	62	83	103	120
Dotations Outre-mer	109	152	153	145	150	139	139	140	141
Subventions pour travaux d'intérêt local	126	134	139	113	100	86	81	68	39
Calamités publiques	22	14	12	26	39	29	34	30	30
Autres dotations	25	24	32	14	23	84	21	47	72
Fonctionnement de la DGCL	3	2	2	3	2	2	2	1	4
Fonds Régions							200	257	115
Fonds départements							200		
Fonds emprunts toxiques			25						
TOTAL MISSION RCT	2 604	2 661	2 721	2 738	2 748	2 814	3 389	3 572	3 440

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

Tableau 19 : Évolution des crédits consommés de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (en AE et en CP)

Source : Données d'exécution de la DGFIP

C. Les régions bénéficient du dynamisme de la ressource de TVA transférée par l'État, en substitution de la DGF, tout comme les départements, à compter de 2022, via le fonds de sauvegarde créé en LFI pour 2020

1. Depuis 2018, les régions bénéficient d'un transfert de TVA en substitution de leur dotation globale de fonctionnement (4,29 Md€ en 2021).

Les régions bénéficient du dynamisme de la ressource de TVA transférée par l'État, en substitution de la DGF.

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, depuis le 1^{er} janvier 2018, aux régions**, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane.

Cette nouvelle recette est 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). Chaque année, les régions se voient ainsi attribuer environ 2,5 % des recettes nationales de TVA. Il s'agit d'une évolution majeure dans les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui permet aux régions de bénéficier du dynamisme de cette recette fiscale.

La crise sanitaire et économique conduira à une baisse de la TVA versée aux régions en 2020 par rapport à 2019. A ce stade, une hypothèse de baisse de - 13% est retenue, soit un montant prévisionnel de 3 752 M€ en 2020. La clause de garantie de l'État devrait donc être mobilisée à hauteur de 273 M€, permettant aux régions de percevoir le niveau de leur DGF 2017 (4 025 M€).

Pour 2021, un rebond de 13% est anticipé : la TVA remonterait à 4,29 Md€, soit le niveau perçu par les régions en 2019.

Encadré thématique

La substitution d'une nouvelle fraction de TVA en lieu et place de la CVAE des régions à compter de 2021

À partir de 2021, les régions vont bénéficier d'une part supplémentaire de TVA pour compenser la perte de recette de CVAE prévue dans le cadre de la réforme des impôts de production.

Cette nouvelle affectation de TVA, dans la mesure où elle se substitue à une recette fiscale (CVAE), ne constitue pas un concours financier de l'État. Néanmoins, combinée à la fraction de TVA remplaçant la DGF, elle accentue la place prépondérante de cette taxe dans les recettes régionales.

Dans le cadre de la baisse des impôts de production, le PLF pour 2021 propose d'abaisser à compter de 2021 le taux de CVAE à hauteur de la part affectée à l'échelon régional, soit 50 %.

En contrepartie une fraction de la TVA sera affectée aux régions, au Département de Mayotte, à la collectivité de Corse et aux collectivités de Martinique et de Guyane. Cette fraction de la TVA sera égale, en 2021, au montant de la CVAE qu'ils ont perçu en 2020 (environ 10 Md€).

Ainsi, l'échelon régional, fortement mobilisé au titre de la relance économique, ne sera pas exposé à la baisse prévisible des recettes de CVAE du fait de la crise sanitaire. À compter de 2022, les régions bénéficieront de la dynamique de la TVA.

L'affectation de TVA permettra aux régions de bénéficier d'une ressource dynamique sur le long terme (+2,7 % en moyenne annuelle 2013-2018 contre 2,6 % pour la CVAE sur la même période), mais elle aura également pour conséquence de les exposer plus rapidement aux retournements de la conjoncture économique. C'est pourquoi, conformément à l'Accord de partenariat entre l'État et les régions signé le 28 septembre 2020, un travail sera engagé dans le but de mettre en œuvre des mécanismes destinés à apporter une réponse à la nécessité, mise en évidence par la crise, de renforcer la résilience des finances locales ainsi que la solidarité entre les collectivités. L'État et les régions s'engagent à finaliser les dispositifs correspondants à l'été 2021, pour une traduction législative dans le PLF pour 2022.

Il s'agit notamment de la mise en œuvre de la recommandation n° 30 formulée par la mission menée par le député Jean-René Cazeneuve tendant à la création d'un « serpent budgétaire ».

Par ailleurs, conformément à la recommandation n°29 du rapport de Jean-René Cazeneuve, les discussions porteront également sur l'amélioration et l'amplification de la solidarité financière entre les régions à travers une refonte de la péréquation.

2. En 2021, une fraction de TVA de 250 M€ bénéficiera aux départements et amplifiera fortement le soutien de l'État à cette catégorie de collectivités

L'article 16 de la LFI pour 2020 a institué un mécanisme de versement d'une fraction de TVA d'un montant de 250 M€ aux départements, au Département de Mayotte, à la métropole de Lyon, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité de Corse afin de soutenir les territoires les plus fragiles. Ce versement sera effectif à compter de l'année 2021. Cette fraction de TVA est répartie entre les bénéficiaires en fonction de ressources et de charges.

Plus précisément, les départements dont le montant par habitant de DMTO perçus l'année précédente est inférieur au montant moyen perçu par l'ensemble des départements et dont le taux de pauvreté est supérieur ou égal à 12 % bénéficient, en 2021, de la fraction complémentaire de TVA.

À compter de l'année 2022, cette fraction bénéficiera de la dynamique nationale de TVA. Elle sera alors divisée en deux parts :

- Une première part d'un montant fixe de 250 M€ qui sera répartie entre les bénéficiaires en fonction de critères de ressources et de charges ;
- Une seconde part sera affectée à un fonds de sauvegarde des départements. En 2022, son montant sera égal à la différence entre le montant dynamique de la fraction et le montant fixé à la première part. A compter de l'année suivante, son montant sera augmenté annuellement de cette différence.

La répartition de la première part fixe d'un montant de 250 M€ se fera en fonction d'un critère de fragilité sociale, prenant en compte différents critères (nombre de bénéficiaires du RSA, de l'allocation personnalisée pour l'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et du revenu par habitant).

La fraction du fonds de sauvegarde sera reversée aux collectivités concernées confrontées à une baisse importante de produit de DMTO et à une hausse importante des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée pour l'autonomie et de la prestation de compensation. Un futur décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de cette mesure à compter de 2022.

Encadré thématique

L'affectation de TVA aux départements à compter de 2021 en remplacement de la TFPB

La disparition de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales sera compensée dès 2021 aux communes par le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, 15 Md€). Afin de neutraliser les écarts de compensation entre les communes (divergence entre le montant de TH perdu et le produit de TFPB départementale affecté), est instauré un mécanisme de coefficient correcteur : prélèvement des communes « surcompensées » et reversement aux communes « sous compensées » avec un abondement de l'État afin d'équilibrer le dispositif. Par ailleurs, les petites communes dont la « surcompensation » sera inférieure à 10 000 euros ne seront pas prélevées, l'État se substituant à leurs contributions.

Les départements, eux, bénéficieront d'une affectation de TVA en 2021 (15 Md€) en remplacement de la TFPB transférée aux communes. Une fraction de TVA par département sera ainsi déterminée. Cette fraction de TVA sera calculée selon la formule suivante : recettes perçues par chaque département (produit fiscal de TFPB + montant des compensations d'exonérations de TFPB) / recettes nationales de TVA encaissées par l'État en 2020.

À compter de 2022, les départements bénéficieront de la dynamique générée par cette fraction de TVA de 15 Md€ environ.

En M€	2018	2019	2020 (LFI)	2021 (PLF)
TVA affectée aux régions	4 200	4 292	4 429	4 294
TVA affectée aux départements				250

Tableau 20 : Fraction de TVA affectée aux régions et aux départements en 2019 (exécution), 2020 (LFI) et 2021 (PLF)

Source : Direction du budget

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 peut avoir pour origine une décision législative (en faveur d'une catégorie de contribuables ou d'un type de biens immeubles) ou constituer une mesure de correction technique de l'impôt. Il intervient après le calcul de l'impôt, et conduit à réduire en tout ou partie le montant dû par le contribuable inscrit au rôle.

Les sommes équivalentes aux dégrèvements et admissions en non-valeur (contribuables non solvables, contribuables disparus, etc.) sont donc incluses dans les produits de taxes votés par les collectivités lors de l'établissement de leur budget.

L'État verse aux collectivités l'intégralité du produit émis en application des taux votés. Il finance donc de fait la différence, résultant des dégrèvements et admissions en non-valeur, entre le produit émis par les collectivités et le produit qu'il perçoit effectivement.

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 son 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

	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 21 : Principes fondamentaux des dégrèvements et compensations d'exonérations
Source : Direction du budget

A. Malgré la baisse des dégrèvements et compensations d'exonérations, la prise en charge des recettes fiscales par l'État demeure très élevée via les transferts de TVA aux collectivités locales.

En PLF 2021, l'État assumera 9,94 Md€ au titre des dégrèvements et compensations d'exonérations, ce qui représente 6,84 % des recettes globales de fiscalité locale en 2019 (soit 145,38 Md€⁴⁸). En PLF pour 2020, l'État assumait 18,2 % des recettes fiscales locales. Cette forte baisse est due à la suppression définitive de la taxe d'habitation (et des dégrèvements et compensations d'exonérations associés) dès 2021 pour les 80% des foyers les plus modestes. Cette réforme maintient une prise en charge par l'État mais à travers des transferts de TVA aux collectivités locales (cf. encadré au 1. *infra*) en lieu et place de dégrèvements et compensations d'exonérations.

Les 9,94 Md€ pris en charge par l'État se décomposent de la façon suivante :

- 8,97 Md€ au titre des **dégrèvements législatifs** ;
- 0,56 Md€, au titre des **compensations d'exonérations** ;
- 0,41 Md€ au titre des **dotations de compensation d'anciennes allocations compensatrices**⁴⁹.

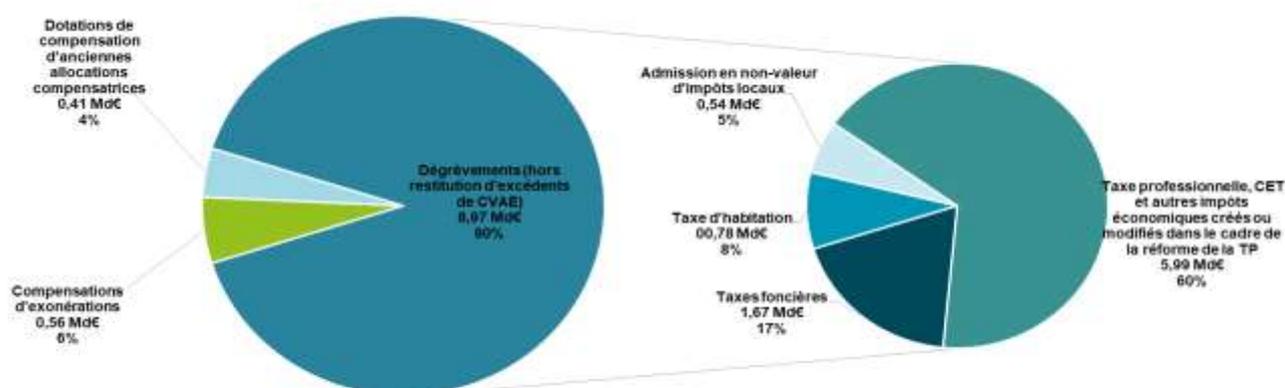


Figure 35 : Répartition en PLF 2021 des dégrèvements et compensations d'exonérations par type d'impôt

Source : PLF pour 2021, calculs direction du budget

Au total, dégrèvements, compensations d'exonérations et dotations de compensation d'allocations compensatrices représentent près de 10 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités locales en PLF 2021 (contre 22 % en PLF pour 2020). Les montants inscrits en loi de finances sont des estimations des dépenses qui seront effectuées en gestion. Là encore, cette baisse a pour origine la suppression définitive de la taxe d'habitation dès 2021 pour les 80% des foyers les plus modestes.

1. L'inflation importante des dégrèvements en 2019 et en 2020 est due à la mise en œuvre progressive de l'exonération de la taxe d'habitation avant un important reflux en 2021 en raison de la suppression de cette taxe.

Les **dégrèvements d'impôts directs locaux** se sont élevés en 2019 à 18,9 Md€, en très forte hausse par rapport à 2018 (+ 20,6 %). Cette forte hausse en 2019 est due à une inflation importante des dégrèvements au titre de la taxe d'habitation : 10,85 Md€ contre 6,7 Md€ en 2018. Cette différence de 4,2 Md€ résulte de l'instauration, à compter de 2018, de l'exonération progressive de taxe d'habitation pour les 80 % des ménages les plus modestes.

En prévision d'exécution 2020, compte tenu de la montant en charge cette exonération, le montant des dégrèvements d'impôts directs locaux est évalué à 23,17 Md€, soit une forte hausse de + 22,4 % par rapport au montant exécuté en 2019.

⁴⁸ Recettes de fiscalité directe et indirecte de l'ensemble des collectivités et leurs groupements à fiscalité propre. Source : OFGPI, *Les finances des collectivités locales en 2020*.

⁴⁹ 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 (Dot²).

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Prév 2020	PLF 2021	
Taxe professionnelle et contribution économique territoriale (CET) dont remboursements de CVAE	6 829 759	6 868 1 190	6 480 807	6 307 763	6 725 711	6 970 768	6 801 24	6 173 12	6 510 12	5 986 12	67% 12
Taxes foncières	838	844	985	990	1 475	1 508	1 660	1 668	1 668	1 668	19%
Taxe d'habitation	3 364	3 488	3 556	3 797	3 978	3 674	6 708	10 560	14 457	778	9%
Admission en non valeur d'impôts locaux	435	445	481	582	531	513	538	538	538	538	6%
Total programme 0201	11 466	11 645	11 502	11 676	12 709	12 665	15 707	18 939	23 173	8 970	100%
		1,6%	-1,2%	1,5%	8,8%	-0,3%	24,0%	20,6%	22,4%	-61,3%	

Tableau 22 : Répartition des dégrèvements en exécution de 2012 à 2019, prévisions 2020 et PLF 2021

Source : DGFIP

Pour 2021, le projet de loi de finances prévoit une très forte baisse (- 61,3 %) des dégrèvements par rapport à la prévision d'exécution pour 2020 pour atteindre un montant de 8,97 Md€, contre 23,17 Md€ en prévisionnel 2020.

Cette forte baisse des dégrèvements correspond à la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2021, qui vient supprimer définitivement la taxe d'habitation pour les 80% ménages les plus modestes.

Encadré thématique

Le mécanisme de compensation aux collectivités locales de la perte des recettes de taxe d'habitation à compter de 2021.

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 prévoit la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales, mise en œuvre progressivement entre 2020 et 2023. Dès 2020, 80 % des foyers fiscaux ne paieront plus la taxe d'habitation en 2020. Pour les 20 % des ménages restants, l'allègement sera de 30 % en 2021, puis de 65 % en 2022. En 2023, plus aucun foyer ne paiera de taxe d'habitation sur sa résidence principale. Entre 2021 et 2023, le produit résiduel de la taxe d'habitation sur la résidence principale acquitté par les 20 % de foyers restants sera « nationalisé » et affecté au budget de l'État.

Il convient de signaler que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est conservée et continuera d'être perçue par les communes et intercommunalités.

La disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales sera compensée dès 2021 aux communes par le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Afin de neutraliser les écarts de compensation entre les communes (divergence entre le montant de taxe d'habitation perdu et le produit de taxe foncière sur les propriétés bâties départementale affecté), est instauré un mécanisme de coefficient correcteur prévoyant à la fois un prélèvement pour les communes « surcompensées » et un reversement aux communes « sous compensées » avec un abondement de l'État afin d'équilibrer le dispositif. Par ailleurs, les petites communes dont la « surcompensation » sera inférieure à 10 000 euros ne seront pas prélevées, l'État se substituant à leurs contributions.

A l'issue de la réforme, la taxe foncière sur les propriétés bâties deviendra l'impôt « pivot » du système de lien entre les taux. Ainsi, l'évolution (à la hausse ou à la baisse) des taux de TFPB, de CFE et de TH sur les résidences secondaires dépendra de l'évolution de celui de la TFPB.

Les départements, eux, bénéficieront d'une affectation de TVA en 2021 (15 Md€ environ) en remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes. Une fraction de TVA par département sera ainsi déterminée.

S'agissant des intercommunalités et de la Ville de Paris, en compensation de la perte de leur taxe d'habitation sur les résidences principales, elles bénéficieront, à l'instar des départements, d'une part de TVA (8 Md€ environ).

Concernant les régions, la fraction des frais de gestion de la taxe d'habitation dont elles bénéficient depuis 2014 au titre du financement de la formation professionnelle (environ 0,3 Md€) sera compensée par une dotation budgétaire figée.

2. Les allocations compensatrices permettent aux collectivités de bénéficier d'une couverture par l'État de leurs pertes de recettes résultant de mesures d'exonération fiscale.

À l'inverse 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.

En effet, 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.

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.

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.

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, certaines compensations historiques d'exonérations de taxe professionnelle ont été figées : la **dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)** regroupait 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). Cette dotation a été supprimée par la loi de finances pour 2018.

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 étaient versées en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin, au-delà de la compensation aux collectivités des exonérations d'impôts locaux, il convient de signaler que les abattements fiscaux décidés par les collectivités locales entraînent une perte de recettes pour elles bien supérieure à celle résultant des décisions de l'État⁵⁰.

Ainsi, s'agissant de la taxe d'habitation, sur 3,6 Md€ d'abattements en 2016, ceux décidés par les collectivités territoriales ont représenté 2,9 Md€, soit 80 % de ce total. Les abattements imposés par le législateur se sont élevés, eux, à 0,7 Md€.

3. L'État contribue fortement à la fiscalité directe locale pour toutes les catégories de collectivités.

Les analyses qui suivent se fondent sur l'analyse des **données d'exécution 2019** permettant de rapporter les compensations d'exonération 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 a progressé en 2019. C'est en particulier le cas pour le bloc communal (26,6% pour les communes (+ 6,5 points par rapport à 2018) et 29,7% pour les EPCI (+ 4,2 points par rapport à 2018)). Cette évolution reflète la montée en charge du dégrèvement de taxe d'habitation pour les 80% des ménages les plus modestes. Toutefois, la part de fiscalité locale prise en charge par l'État dans les recettes issues de la fiscalité directe locale pour les départements et les régions recule

⁵⁰ Source : OFGPL, *Les allègements de fiscalité directe locale et leurs compensations*, avril 2018.

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

légèrement. Cette part atteint 11,2% en exécution en 2019 pour les départements (- 0,9 point par rapport à 2018) et 22,3% pour les régions (- 3,5 points par rapport à 2018).

La part de la fiscalité directe locale prise en charge par l'État toutes collectivités confondues augmente donc fortement en 2019 à 22,0% (+3,2 points par rapport à 2018), du fait du dynamisme important de la fiscalité locale et de l'inflation importante des dégrèvements au titre de la taxe d'habitation.

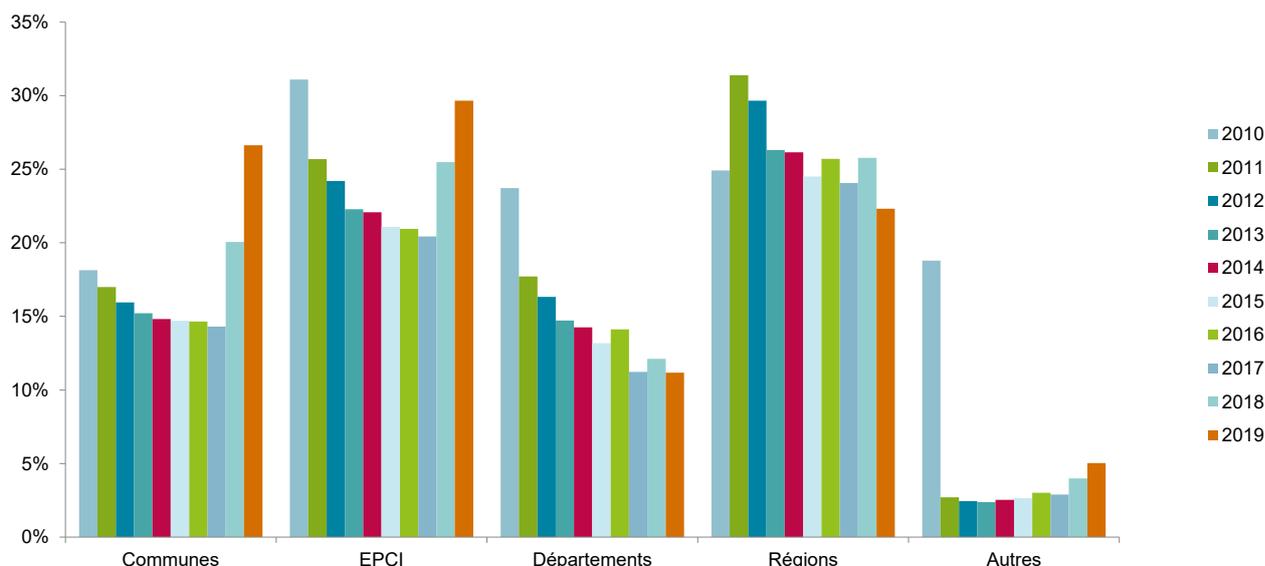


Figure 36 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par catégorie de collectivités de 2010 à 2019

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

Catégories de collectivités	Communes	EPCI	Départements	Régions	Autres
Part prise en charge (%)	26,6%	29,7%	11,2%	22,3%	5,0%

Tableau 23 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par catégorie de collectivités en 2019

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

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des montants des dégrèvements et compensations d'exonérations par catégorie de collectivités.

En M€	Dégrèvements et Exonérations									
	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Communes	5 786	5 243	5 094	4 983	4 870	5 043	5 006	4 905	7 014	9 798
EPCI	5 728	3 759	3 745	3 699	3 810	3 925	4 294	4 457	5 735	6 911
Départements	6 002	3 241	3 131	2 995	2 917	2 736	3 073	2 042	2 253	2 055
Régions	1 543	1 355	1 316	1 245	1 212	1 179	1 252	2 273	2 443	2 236
Autres	1 726	206	213	212	223	226	268	263	359	451
Total	20 785	13 805	13 499	13 133	13 030	13 109	13 893	13 941	17 805	21 451
dont dégrèvements										
Communes	4 013	3 505	3 410	3 396	3 382	3 533	3 727	3 424	5 514	8 168
EPCI	5 384	3 212	3 223	3 201	3 329	3 438	3 891	3 971	5 219	6 075
Départements	5 069	2 316	2 281	2 216	2 218	2 137	2 462	1 568	1 718	1 523
Régions	1 343	1 165	1 144	1 085	1 064	1 047	1 121	2 157	2 333	2 140
Autres	1 635	206	213	212	223	226	268	263	359	451
Total	17 445	10 404	10 271	10 110	10 216	10 380	11 469	11 384	15 144	18 358
dont compensations d'exonérations et dotations de compensations										
Communes	1 773	1 739	1 684	1 587	1 488	1 510	1 279	1 482	1 500	1 631
EPCI	344	547	522	497	481	488	403	485	516	835
Départements	933	926	849	779	698	599	611	474	535	532
Régions	200	190	173	160	147	132	132	116	110	96
Autres	92	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	3 341	3 400	3 228	3 023	2 814	2 729	2 424	2 556	2 661	3 094

Tableau 24 : Compensations des exonérations et dotations de compensation d'exonérations et détail (M€), de 2010 à 2019

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

Par ailleurs, la part de la fiscalité locale prise en charge par l'État évolue également en fonction du type d'impôt local.

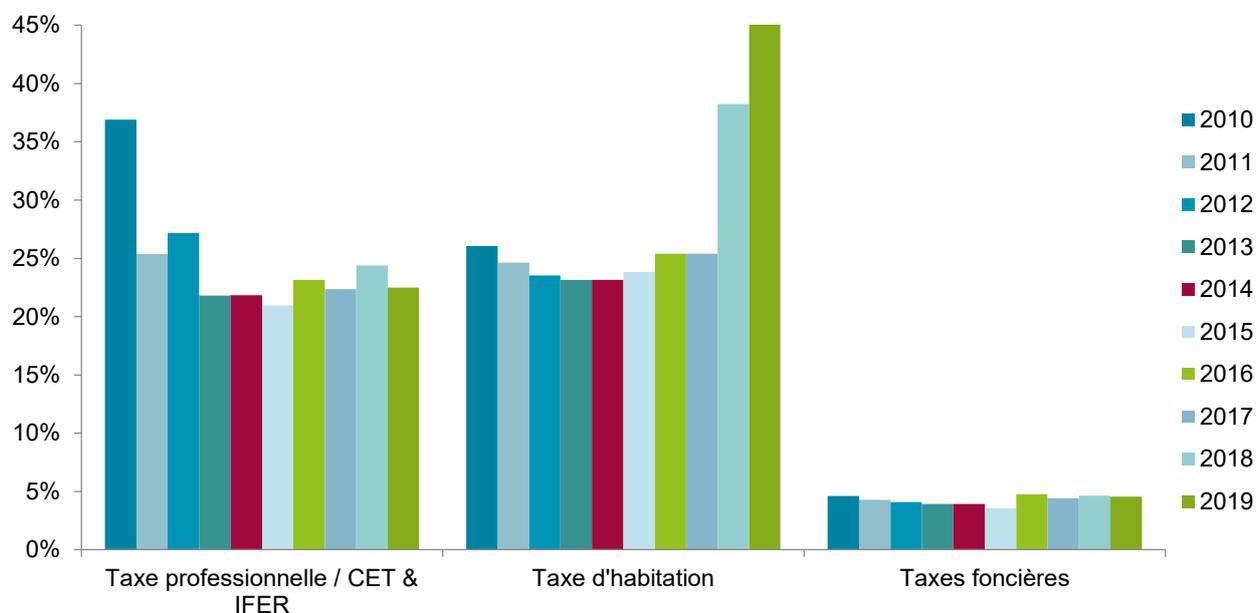


Figure 37 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par impôt de 2010 à 2019

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, le taux de prise en charge par l'État de la taxe d'habitation s'est élevé 54 % en 2019.

B. Les variables d'ajustement sont un instrument permettant le respect de la norme de dépense.

1. Le dispositif des variables d'ajustement est en adaptation constante.

La loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour 2012-2017 définissait une enveloppe normée comprenant :

- L'ensemble des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités, à l'exception du FCTVA et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;
- Les crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;
- Et les crédits de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi ».

Depuis la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019, c'est désormais l'intégralité des concours financiers de l'État aux collectivités qui est incluse dans l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE).

Afin de rendre les évolutions des concours financiers aux collectivités territoriales plus 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, 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 à la totalité de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP).

En 2017 et 2019, l'assiette des variables a été élargie aux dotations figées issues de la réforme de la taxe professionnelle pour neutraliser la dynamique importante d'un certain nombre de dotations et prélèvements sur recettes en progression au sein l'enveloppe des concours financiers (cf. supra).

Enfin, en 2020, l'assiette a été élargie au PSR destiné à compenser aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) la perte de recettes consécutive au relèvement en 2016 du seuil d'assujettissement (de 9 à 11 salariés) des entreprises au versement transport.

Encadré thématique

Le périmètre des variables d'ajustement en 2021

- **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 minorées à compter de 2019 :

Depuis la loi de finances pour 2019, 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 communes et des EPCI.

Compensations minorées à compter de 2020 :

Depuis la loi de finances pour 2020, le périmètre des variables d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités est élargi au PSR destiné à compenser aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) la perte de recettes consécutive au relèvement en 2016 du seuil d'assujettissement (de 9 à 11 salariés) des entreprises au versement transport.

- **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 ;
- Compensation de l'exonération de la base minimum de CFE au profit des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 000 € par an.

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)⁵¹ faisant chacune d'entre elles l'objet d'une ligne de PSR distincte. C'est également le cas de la DC RTP et de la dotation aux FDPTP.

2. Le montant du gage atteint un niveau historiquement faible en 2021 (50 M€).

Les variables d'ajustement permettront en 2021 de neutraliser, en partie, les écarts constatés entre, d'une part, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et les prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (hors FCTVA) et, d'autre part, le niveau des crédits fixé pour ce même ensemble par la loi de finances pour 2020.

En 2021, le montant de la minoration atteint ainsi 50 M€. Ce montant de « gage » est en diminution par rapport aux années précédentes, où il s'élevait à 120 M€ en PLF 2020, à 159 M€ en PLF 2019 et à 293 M€ en PLF 2018.

Ce redéploiement de crédits au sein de l'enveloppe permet notamment de compenser le dynamisme des PSR et notamment celui assurant la compensation d'anciennes exonérations fiscales.

Les concours financiers plafonnés progressent au total de + 350 M€ par rapport à la LFI pour 2020, hors compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (nouvelle dotation en faveur des régions de 293 M€), sous l'effet de mesures nouvelles non gagées :

- la création d'un prélèvement sur recettes de compensation des pertes de recettes fiscales subies par le bloc communal en raison de la crise sanitaire et économique créé dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2020 adoptée le 30 juillet 2020 : + 250 M€ ;
- un abondement du soutien de l'État à l'investissement local de + 100 M€, traduction de l'ouverture d'un milliard d'euros en autorisation d'engagement en loi de finances rectificative pour 2020 adoptée le 30 juillet 2020.

Une fois ces mesures neutralisées, la mobilisation des variables d'ajustement permet la stabilisation des concours financiers plafonnés à destination des collectivités territoriales à hauteur de la LFI 2020, tel que s'y engage le Gouvernement à travers le présent projet de loi de finances.

En 2021, seules les parts régionales et départementales de la DC RTP ainsi que les parts régionales et départementales de la DTCE (dite dot carrée) font l'objet d'une minoration. Les autres variables sont maintenues à leur niveau antérieur.

Encadré thématique		Le périmètre des variables d'ajustement en PLF 2021	
PLF 2021 (en M€)			
Allocations compensatrices	<i>Sous-total allocations compensatrices minorées (figées au taux de compensation de 2017)</i>		61
	<i>Sous-total allocations compensatrices non minorées</i>		502
	Total allocations compensatrices		563
Dotations de compensation	DTCE (Dot ²)	minorée	414
	Dotation aux FDPTP	minorée	284
	<i>DC RTP bloc communal</i>	<i>minorée</i>	<i>1 145</i>
	<i>DC RTP départements</i>	<i>minorée</i>	<i>1 268</i>
	<i>DC RTP régions</i>	<i>minorée</i>	<i>492</i>
	DC RTP totale		2 905
	Total dotations de compensation		3 603
PSR compensation du relèvement du seuil du versement transport		Plafonné	48
Total	<i>Total variables minorées</i>		3 651
	<i>Total variables non minorées</i>		563
	Total général		4 214

Tableau 25 : Périmètre et montant des variables d'ajustement en PLF 2021 après minoration
Source : Direction du budget

⁵¹ La DUCSTP a été supprimée dans la LFI pour 2019.

3. Le taux de compensation des allocations compensatrices soumises à minoration au sein des variables d'ajustement reste maintenu au niveau de 2017.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les compensations d'exonérations de fiscalité locale soumises à minoration (62 M€ en PLF 2020) ont vu leur taux de compensation figé au niveau de celui l'année 2017. Ces compensations ne se voient 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 à ces 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) sont 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 DCRTP).

Au sein du PSR de compensation d'exonérations de fiscalité locale (items n° 1 à n° 27 dans le tableau page suivante), qui agrège l'ensemble des compensations d'exonérations, seules 8 compensations (suivies d'un « * » dans le tableau) sur 27 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.

Par conséquent, les allocations compensatrices anciennement minorées et désormais figées représentent 62 M€ en PLF 2021. Ce montant est à comparer au montant total du PSR de compensation d'exonérations de fiscalité locale : 563 M€.

Enfin, jusqu'en 2020, on peut constater qu'en termes de montant, les allocations compensatrices les plus importantes, en particulier la compensation de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste (1,9 Md€), n'étaient pas minorées : ces exonérations étaient donc intégralement compensées (2 Md€).

A compter de 2021, les PSR de compensations fiscales les plus importants s'élèveront à 3,29 Md€ au total. En effet, le PLF pour 2021 prévoit l'institution de deux PSR destinés à compenser aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre la perte de recettes résultant de l'allègement de la TFPB (-1,75 Md€) et de la CFE (-1,54 Md€) des établissements industriels (cf. encadré).

Encadré thématique

La baisse de moitié de la CFE et de la TFPB des établissements industriels dans le cadre de la baisse des impôts de production

La base d'imposition à la CFE et à la TFPB de la majorité des établissements industriels est calculée selon la méthode dite « comptable », fondée sur une donnée simple : la valeur des immeubles inscrite au bilan. Cette méthode d'évaluation se justifie par l'absence de données pertinentes de loyer et le souhait des entreprises concernées de disposer d'une règle d'évaluation objective et incontestable pour des bâtiments fortement spécialisés. Elle consiste à appliquer au prix de revient des différents éléments des établissements industriels des taux dits « d'intérêt ». Or ceux-ci n'ont pas été actualisés depuis leur fixation en 1973.

Afin de poser le cadre de la relance industrielle, le PLF pour 2021 prévoit de réviser ces taux d'intérêt qui ne sont plus adaptés à la réalité économique. Cette mesure pérenne permettra une réduction de moitié des impôts fonciers pour environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements (- 1,75 Md€ de TFPB et -1,54 Md€ de CFE).

Afin de neutraliser les effets de cette mesure sur les finances locales, le PLF pour 2021 prévoit l'institution de prélèvements sur les recettes de l'État destinés à compenser aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et à la métropole de Lyon la perte de recettes résultant de la révision des taux d'intérêt. Dynamique, la compensation sera égale chaque année au produit obtenu en multipliant la perte de bases résultant de l'exonération par le taux de TFPB et de CFE appliqué en 2020 dans la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

En M€		Exécution					Prévision 2020	PLF 2021						
		2015	2016	2017	2018	2019								
Taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB)	1	Personnes de conditions modestes (ECF) **						87	63	26	26	28	28	29
		Abattement 30 % dans les quartiers prioritaires politique de la ville - Baux à réhabilitation (minoré depuis 2016) **												
	2	Abattement 30 % dans les quartiers prioritaires politique de la ville - Logements (figée au taux de compensation de 2014) **						47	105	66	67	68	67	67
	3	Abattement travaux antisismiques DOM						0	0	0	0,2	0,2	0,2	0,2
	4	Exonérations Zones Franches Urbaines (ZFU) **						2	1,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
	5	Exonérations dans les zones franches globales d'activité (DOM)						8	8	8	10	10	14	14
	6	Exonérations : logements à caractère social **						34	37	14	16	18	21	22
	7	Exonérations : Quartiers prioritaires politique de la ville (commerces) ****							6	3	3	4	1	1
	8	Exonérations : Bassin urbain à dynamiser											0	0
Total TFPB		178	220	117	123	128	131	133	<i>dont variables d'ajustement figées au taux de compensation de 2017</i>					
		170	212	110	46	50	50	52						
Taxes foncières sur les propriétés non bâties (TFPNB)	9	Terres agricoles, part communale et EPCI (hors Corse)						153	137	122	106	107	107	109
	10	Terres agricoles en Corse						2	2	2	2	2	2	2
	11	Terrains plantés en bois **						3	3	1	1	1	1	1
	12	Natura 2000 (minorée jusqu'en 2016 inclus, figée à compter de PLF 2017) **						1	1	1	1	1	1	1
	13	Exonération Parcs nationaux DOM						0	0	0	0	0	0	0
	14	Exonérations dans les zones franches globales d'activité (DOM)						8	7	7	8	9	9	9
Total TFPNB		167	149	133	117	120	119	122	<i>dont variables d'ajustement figées au taux de compensation de 2017</i>					
		4	4	2	1	1	1	1						
Taxe d'habitation (TH)	15	Personnes de conditions modestes (ECF)						1 451	1 170	1 646	1 729	1 838	1 944	
	Total TH	1 451	1 170	1 646	1 729	1 838	1 944	0						
Jusqu'en 2010 : Taxe professionnelle (TP) - À compter de 2012 : Cotisation foncière des entreprises (CFE) et Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	16	Exonérations dites de zone (CVAE et CFE) (ZRR - ZFU) **						13	7	2	2	2	2	2
	17	Exonérations (CVAE et CFE) dans les zones franches globales d'activité (DOM)						39	38	34	36	39	45	46
	18	Allègement Corse (CFE abatt. 25% part communale/intercommunale jusqu'en 2014 ; jusqu'en 2010 : + Suppr. parts Dptale et régionale ; allègement CVAE)						6	7	7	7	7	7	7
	19	Exonérations (CVAE et CFE) : Quartiers prioritaires politique de la ville (commerces) ****							9	6	7	7	6	6
	20	Réduction pour Création d'Établissements (RCE) *						7	5	2	2	1	1	1
	21	Exonération de CET (CFE et CVAE) en faveur des diffuseurs de presse spécialistes								0	4	9	10	10
	22	Exonération de CET (CFE et CVAE) en faveur des entreprises situées dans un bassin urbain à dynamiser										0	0	0
	23	Exonération CFE pour les redevables réalisant un montant de chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 000 euros										152	168	174
	Total TP - CFE - CVAE		66	66	50	58	217	240	246	<i>dont variables d'ajustement figées au taux de compensation de 2017</i>				
			20	12	4	10	10	9	9					
Autres compensations	24	Impôts sur les spectacles						20	20	20	20	20	20	20
	25	Droits d'enregistrements							10	11	9	12	12	12
	26	Aéroport Bâle-Mulhouse										3	3	3
	27	Abattement 60% des valeurs locatives TH et TFPB à Mayotte										22	27	27
	TOTAL du PSR des allocations compensatrices		1 882	1 636	1 978	2 057	2 360	2 496	564	<i>figées au taux de compensation de 2017</i>				
		194	131	54	57	61	60	62	<i>non minorées</i>					
		1 687	1 505	1 924	2 000	2 299	2 436	501						
Dotations de compensation d'exonérations	28	Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de FDL des départements et des régions (dot carrée) - partie minorée depuis 2011 ***						172	146	125	123	116	106	98
	29	Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de FDL des départements et des régions (dot carrée) - partie minorée à compter 2017 ****						483	483	412	406	379	345	316
FDPTP	30	Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) *****								389	333	284	284	284
DCRTP	31	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) - Bloc communal *****								1 175	1 175	1 155	1 145	1 145
	32	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) - Départements *****								1 307	1 303	1 273	1 273	1 268
	33	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) - Régions *****								618	579	579	500	493
PSR VT	34	PSR de compensation du relèvement du seuil du versement transport - AOM *****										48	48	48
PSR locaux industriels	35	PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives locaux industriels - TFPB											1 750	1 750
	36	PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives locaux industriels - CFE											1 540	1 540
Total ensemble des dotations figées (dotations de compensation, DCRTP, FDPTP, PSR VT et PSR locaux industriels)		848	792	4 076	3 920	3 786	3 701	6 942	<i>minorées</i>					
		365	309	2 901	3 920	3 786	3 701	3 652	<i>non minorées</i>					
		483	483	1 175	0	0	0	3 290						
TOTAL des allocations compensatrices et de l'ensemble des dotations minorées		559	441	2 955	3 920	3 786	3 701	3 652	<i>dont allocations compensatrices</i>					
		194	131	54	0	0	0	0	<i>dont dotations de compensation</i>					
		365	309	2 901	3 920	3 786	3 701	3 652						
TOTAL des allocations compensatrices et de l'ensemble des dotations non minorées		2 150	1 872	3 099	2 057	2 360	2 496	3 854	<i>dont allocations compensatrices</i>					
		1 687	1 505	1 924	2 057	2 360	2 496	564	<i>dont dotations de compensation</i>					
		483	483	1 175	0	0	0	3 290						
TOTAL GENERAL		2 729	2 313	6 054	5 977	6 146	6 197	7 506	<i>Variables d'ajustement minorées</i>					
		559	441	2 955	3 920	3 786	3 701	3 652	<i>dont allocations compensatrices</i>					
		194	131	54	0	0	0	0	<i>dont dotations de compensation</i>					
		365	309	2 901	3 920	3 786	3 701	3 652						

Source : Données d'exécution (DGFIP) pour 2015-2018 ; données prévisionnelles pour 2019 et PLF 2020.

* Compensations minorées à compter de 2008

** Compensations minorées à compter de 2009

*** Dotation minorée à compter de 2011

**** Compensations minorées à compter de 2015

***** Variables minorées à compter de 2017

***** Variable minorée à compter de 2019

***** Compensation plafonnée à compter de 2020

Tableau 26 : Compensations d'exonérations et dotations de compensation de fiscalité locale

Source : Direction du budget

C. Annexes

1. Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations

Compensations versées au titre de l'exonération	Modes d'évolution	Références juridiques	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires
1 Exonération des personnes de conditions modestes (ECF) - les titulaires de l'allocation solidarité ou supplémenteaire d'invalidité ; les bénéficiaires de l'AAH selon revenus ; - les redevables 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 (QPV)	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 2005 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	Communes, EPCI et départements
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 quinquièmes 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><u>Compensation brute.</u> 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><u>Compensation nette.</u> 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.				
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).				
7 Exonération des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour les créations et extensions d'établissements	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
8 Exonération de 50% pour les immeubles situés dans un bassin urbain à dynamiser	Annuelle	Article 17 de la loi de finances rectificative pour 2017, Article 1383 F du CGI	Bases exonérées de l'année d'imposition X Taux 2017	Communes, EPCI et départements

Tableau 27 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (TFPB)

Source : Direction du budget

Compensations versées au titre de l'exonération	Modes d'évolution	Références juridiques	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires
9 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
10 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
11 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
12 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
13 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
14 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 28 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (TFPNB)

Source : Direction du budget

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 juridiques	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires
Taxe d'habitation	15 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 infirmes ou invalides 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
	16 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	Communes et EPCI
Taxe professionnelle - Contribution économique territoriale	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 A1 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
	17 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
	18 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)
	19 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
	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 noniés 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
	20 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
	21 Exonération de plein droit de CFE et de CVAE en faveur des diffuseurs de presse spécialistes	Annuelle	Article 67 de la loi de finances pour 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)
	22 Exonération de plein droit de 50 % de CET (CFE et CVAE) en faveur des entreprises situées dans un bassin urbain à dynamiser	Annuelle	Article 17 de la loi de finances rectificative pour 2017, Articles 1463 A et 1466 B 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 2017	Communes et EPCI (et départements et régions pour la seule CVAE)
	23 Exonération totale de CFE pour les redevables réalisant un montant de chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 000 euros	Annuelle	Article 97 de la loi de finances pour 2018. Article 1647 D du CGI	bases exonérées N X taux 2018	Communes et EPCI

Tableau 29 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (TH, TP/CET)

Source : Direction du budget

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

Dotations de compensations d'anciennes compensations d'exonération		Modes d'évolution	Références juridiques	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires	
Autres	24	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
	25	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
	26	Compensation aux collectivités locales de l'exonération de CET des entreprises situées sur le territoire suisse de l'aéroport Bâle-Mulhouse	Annuelle	Article 96 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017	Répartition de la compensation (plafonnée globalement à 3,2 M€) entre les collectivités en fonction de la perte de CFE et de CVAE	Communes et EPCI
	27	Mnoration de 60 % de la valeur locative des locaux de référence à Mayotte (TH et TFPB)	Annuelle	Article 137 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 (loi EROM)	bases exonérées N-1 multipliées par les taux TFPB/TH-N-1	Communes et EPCI
	28	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
	29	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		
	30	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>
	31	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
	32	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
33	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	
Versement transport	34	PSR de compensation du relèvement du seuil d'assujettissement (de 9 à 11 salariés) du versement transport	Annuelle	Article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	Différence entre le produit de versement transport recouvré et celui qui aurait été perçu si le relèvement de seuil n'avait pas eu lieu.	AOM
Locaux industriels	35	PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives locaux industriels - TFPB	Annuelle	Disposition prévue en PLF 2021	50% des bases de TFPB des locaux industriels de l'année d'imposition * taux 2020	Communes, EPCI et métropole de Lyon
	36	PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives locaux industriels - CFE	Annuelle	Disposition prévue en PLF 2021	50% des bases de CFE des locaux industriels de l'année d'imposition * taux 2020	Communes, EPCI et métropole de Lyon

Tableau 30 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (autres compensations et dotations)

Source : Direction du budget

2. 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 quinques 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 31 : Description des dégrèvements (TP/CET)

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.

Tableau 32 : Description des dégrèvements (TF)

Source : Direction du budget

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

DÉGREVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

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 33 : Description des dégrèvements (TH)

Source : Direction du budget

Partie 5

Subventions des ministères

Informations liminaires**Les subventions des ministères aux collectivités**

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 (EPLE) 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 relatives au sport 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.

A. Bien que difficilement prévisibles, les subventions des ministères aux collectivités ont augmenté ces dernières années.

L'évolution des subventions des ministères aux collectivités territoriales est difficilement prévisible, en raison des écarts constatés entre budgétisation et exécution des crédits budgétaires mais aussi de la nature particulière des crédits de la catégorie 63, qui relèvent de logiques souvent très différentes. En outre, du fait du 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.

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.

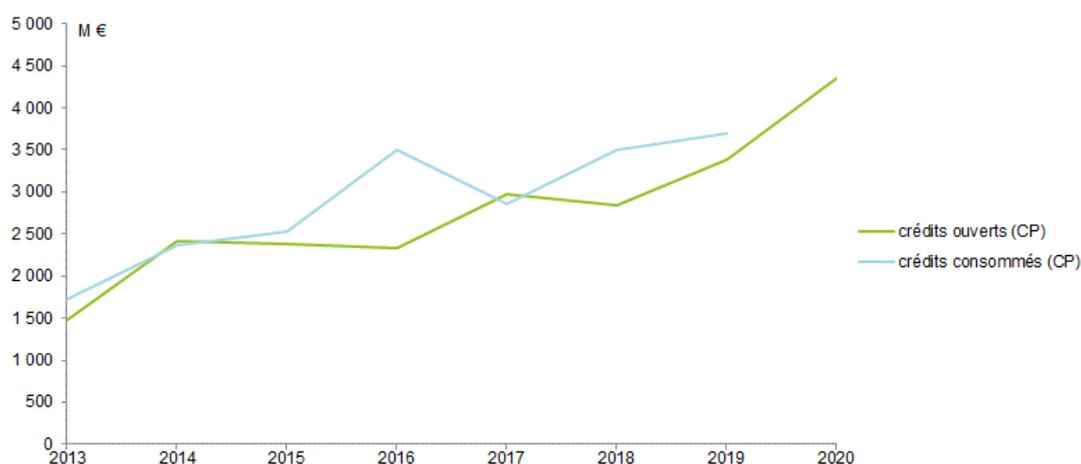


Figure 38 : Évolution des subventions des ministères en faveur des collectivités territoriales sur la période 2013-2020 (crédits ouverts et crédits consommés)

Source : Direction du budget

Comme le montre le graphique ci-dessous, 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 périmètres de mission. Ainsi, la variabilité des crédits de la mission « Travail et emploi », qui est la plus importante sur la période 2013-2018, s'explique par la contribution au financement des contrats aidés dans le secteur non marchand et par la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

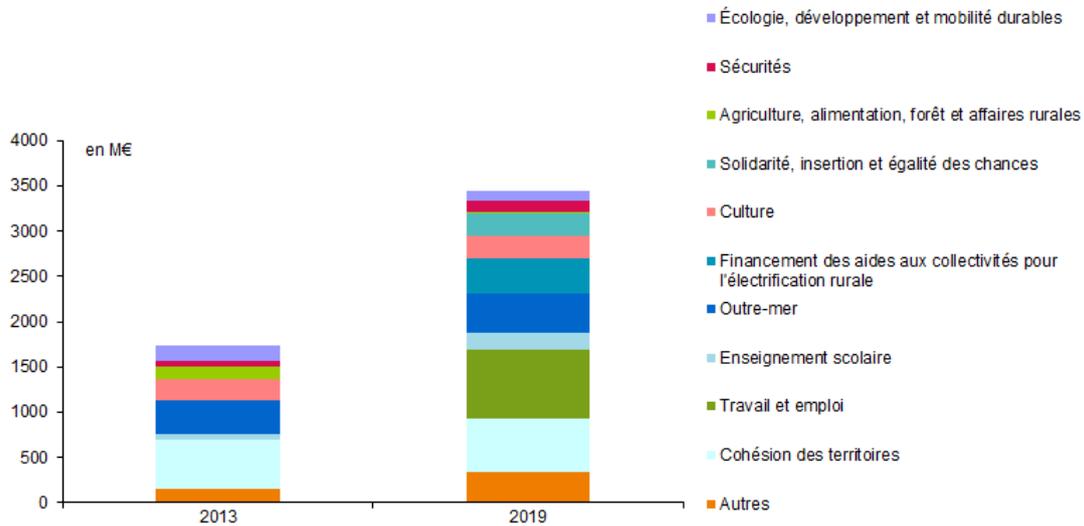


Figure 39 : Évolution de la répartition entre missions des subventions des ministères aux collectivités (en CP consommés)

Source : Direction du budget

Les crédits inscrits dans le PLF pour 2021 au titre de la catégorie 63 s'élèvent à :

- **4,7 Md€ en AE**, soit une augmentation de 7 % par rapport au montant prévu par la LFI pour 2020 ;
- **5,0 Md€ en CP**, soit une augmentation de 16 % par rapport au montant prévu par la LFI pour 2020.

Cette augmentation se répartit sur plusieurs missions et programmes. Le PLF pour 2021 prévoit notamment pour le programme « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » une augmentation de + 126,6 M€ de crédits en AE par rapport à la LFI pour 2020. Cette augmentation est liée à la budgétisation des crédits du FPRNM qui rehausse la programmation des transferts du programme aux collectivités. L'augmentation est de 181,3 M€ pour le programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », de la mission « Travail et emploi ». Cette évolution s'inscrit dans la continuité du plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui renforce une nouvelle fois l'effort de formations et les pactes régionaux qui conduisent à une nouvelle hausse des transferts de crédits à destination des collectivités.

Dix missions concentrent l'essentiel des subventions des ministères aux collectivités.

Dix missions, sur les trente-deux du budget général, concentrent plus de 90 % des CP consommés au titre des subventions ministérielles versées aux collectivités territoriales en 2019.

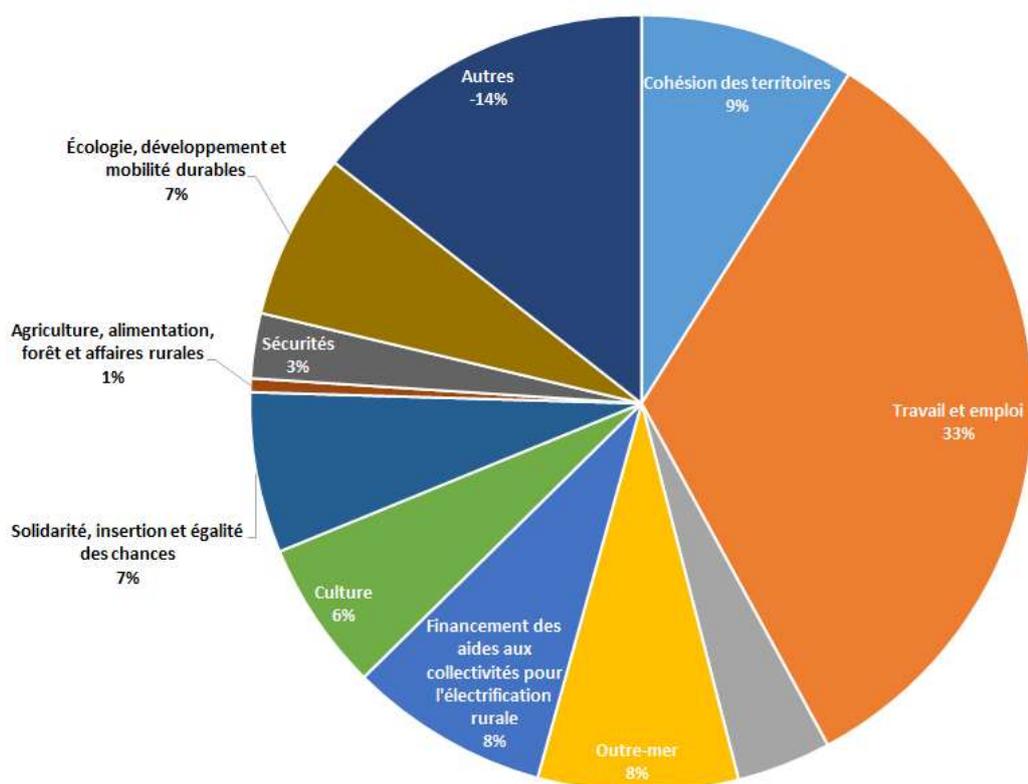


Figure 40 : Répartition des principales missions contribuant au versement de subventions aux collectivités territoriales en 2019 (en CP exécutés)

Source : Direction du budget

1. La mission « Travail et emploi »

PLF 2021 : 1,9 Md€ en AE et 1,6 Md€ en CP destinés aux collectivités territoriales.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
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.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P102	118,1	74,5	1,1 %
	P103	628,6	1 527,3	25,0 %

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

a. 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 parcours emplois compétences (PEC) et les emplois d'avenir (EAV).

En 2019, les collectivités territoriales ont recruté 20 % des bénéficiaires de PEC et 28 % des bénéficiaires d'EAV non marchands. **Ce sont ainsi 65,7 M€ en AE et 118,1 M€ en CP qui ont été versés aux collectivités territoriales.**

En faisant l'hypothèse d'un maintien de cette ventilation en 2021, le PLF 2021 se traduirait par le versement de 86,1 M€ en AE et 74,5 M€ en CP.

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

Le programme 103 regroupe depuis 2018, outre la contribution de l'État au financement des contrats de plan État-régions (CPER) et de la gestion prévisionnelle des effectifs (GPEC), le financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

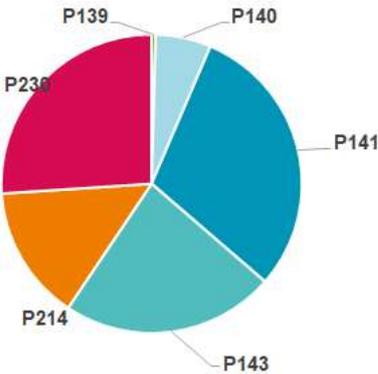
Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) renforce l'effort de formations et les pactes régionaux ont conduit à des transferts de 1 253,8 M€ en AE et 596,8 M€ en CP. Le financement des contrats de plan État-région (CPER) a donné lieu à des dépenses de 33,2 M€ en AE et 31,8 M€ en CP, dont environ 16 M€ au titre de la gestion prévisionnelle des effectifs (GPEC).

Le PLF 2021 prévoit le versement prévisionnel de 1 811,8 M€ en AE et 1 527,3 M€ en CP :

- 1 777,8 M€ en AE et 1 493,3 M€ en CP pour le financement des pactes régionaux de 2021 et la réalisation des pactes de 2020 ;
- 34,0 M€ en AE et en CP pour le financement des CPER dont 14 M€ en AE et en CP pour la gestion prévisionnelle des effectifs (GPEC).

2. La mission « Enseignement scolaire »

PLF 2021 : 243,4 M€ en AE et en CP destinés aux collectivités territoriales.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
La mission interministérielle « Enseignement scolaire » regroupe notamment l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement scolaire relevant du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ). 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.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P139	0,9	1	0,0 %
	P140	11,4	0	0,0 %
	P141	57,4	12,8	0,1 %
	P143	44,1	55,2	4,4 %
	P214	27,9	5,8	0,3 %
P230	49,9	168,5	2,9 %	

Parmi les cinq programmes de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » ouvrant des crédits dans le PLF pour 2021, le programme 230 concentre la part la plus importante des crédits versés aux collectivités territoriales (69,2 %).

a. Programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »

Les crédits relevant du programme 214 versés aux collectivités sont principalement issus du fonds de concours INEE n° 1-2-0442 « Investissements d'avenir : innovation numérique pour l'excellence éducative ». Ces crédits servent au paiement des dépenses de soutien à l'acquisition d'équipements et de ressources pour développer les usages numériques dans les écoles et les collèges, notamment dans les écoles rurales (27,9 M€ en CP en 2019).

b. Programme 230 « Vie de l'élève »

Les crédits relevant du programme 230 versés aux collectivités demeurent principalement constitués des aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP) et tiennent compte 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, qui devrait concerner 85 % des élèves à la rentrée 2019.

En outre, conformément à l'article 11 de la loi du 26 juillet 2019, l'instruction obligatoire est à présent effective dès l'âge de 3 ans. L'article 17 de la même loi prévoit l'attribution de ressources par l'État aux collectivités dans le cadre du déploiement de ce

dispositif. Ce programme comprend donc un montant de 100 M€ de crédits supplémentaires au titre de cette compensation financière aux communes liée à l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à 3 ans.

Depuis la loi de finances pour 2015 qui a pérennisé le fonds de soutien au développement des activités périscolaires, les aides sont versées 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).

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 (issue des dispositions des décrets et de l'arrêté publiés au Journal officiel du 18 août 2015) :

- 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 2019, 49,9 M€ d'AE et de CP ont été versés au titre du FSDAP aux collectivités territoriales à partir de ce programme.

En PLF 2021, il est prévu d'ouvrir 168,5 M€ d'AE et de CP à ce titre.

3. La mission « Outre-mer »

PLF 2021 : 476,4 M€ d'AE et 389,7 M€ de CP destinés aux collectivités territoriales.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
La mission « Outre-mer » vise à prendre en compte les caractéristiques structurelles atypiques que présentent 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 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P123	439,7	389,7	65,7 %
	P138	2	0	0,0 %

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

a. Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

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

Sur l'action n° 01 « Logement », 25,4 M€ en AE et 37,2 M€ en CP ont été versés en 2019 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 2021, 50 M€ en AE et 39,3 M€ en CP sont prévus au bénéfice des collectivités territoriales dans le cadre de cette action.

Sur l'action n° 02 « Aménagement du territoire » 153,6 M€ en AE et 123,9 M€ en CP ont été versés en 2019 aux collectivités territoriales. L'essentiel de ces crédits a été mobilisé pour le financement des contrats de convergence et de transformation (CCT) dans la majorité des territoires et des contrats de projets et de développement à Saint-Martin et en Polynésie française, à raison de 138,9 M€ en AE et 107,3 M€ en CP. Le solde, à savoir 14,27 M€ en AE et 16,6 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 (CNES, PAPAG et plan Séisme) ou dans le cadre du plan mis en œuvre du fait de la recrudescence de l'échouage des algues sargasses sur le littoral antillais.

En 2021, une dotation de 192,2 M€ en AE et de 132,1 M€ en CP sera consacrée à cette action 2 dont 188,3 M€ en AE et 128,3 M€ en CP aux opérations contractuelles. Par ailleurs, à la suite des Assises des outre-mer organisées entre octobre 2017 et mars 2018, des contrats de convergence ont été signés en juillet 2019 par le Président de la République, pour une durée de quatre ans. Ils remplacent les CPER et les contrats de développement/projet et étendent le périmètre de leur champ, à savoir :

- extension du périmètre de la contractualisation des ministères qui n'y étaient jusqu'à présent pas associés, conformément aux dispositions de la loi EROM. Restent toutefois exclus, dans le champ solidarités-santé, la totalité des crédits relevant de la Sécurité sociale (assurance-maladie et minima sociaux) et les crédits État (programmes 157, 177 et 304) correspondant à des dépenses obligatoires découlant de la réglementation nationale ;

- extension du champ des partenariats au-delà du niveau régional, en incluant le niveau départemental et surtout les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- prise en compte de façon transversale des 17 objectifs de développement durable, et plus particulièrement des besoins spécifiques des personnes en situation de handicap et l'approche intégrée de l'égalité femmes-hommes.

Sur l'action n° 03, 2,87 M€ d'AE et de CP ont été versés en 2019 aux collectivités au titre des dispositifs de continuité territoriale. **2,9 M€ en AE et CP sont prévus pour 2021**, au bénéfice de la desserte aérienne des îles Wallis et Futuna.

Sur l'action n° 04 « **Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports** », 20,1 M€ en AE et 19,2 M€ en CP ont été versés en 2019, dont 12 M€ au titre de l'engagement de l'État en faveur du soutien du Régime de Solidarité de la Polynésie française (RSPF). 5,6 M€ ont été versés à Wallis-et-Futuna. Enfin, 0,4 M€ ont été versés aux DROM en vue de financer diverses actions sociales. En 2020, des versements similaires sont mis en œuvre, à l'exception du financement du Régime de Solidarité de la Polynésie française qui est repris dans le projet de contrat de développement. **Pour 2021**, ces dispositifs sont reconduits.

L'action n° 06 « **Collectivités territoriales** » regroupe plusieurs dotations versées aux collectivités locales d'outre-mer, qui ont perçu à ce titre, en 2019, 243,6 M€ d'AE et 206,6 M€ de CP. La LFI 2020 a transféré en prélèvements sur recette la dotation globale d'autonomie ce qui réduit l'enveloppe de 90,6 M€ en AE=CP. **Pour 2021, 191,1 M€ d'AE et 129,7 M€ de CP** sont prévus au titre de l'action n° 6, confirmant, notamment, la poursuite des dotations de construction et d'équipement scolaires de Guyane (15 M€ en AE et 11,6 M€ en CP) et la poursuite de l'accompagnement de la collectivité territoriale de Guyane, compétente dans la construction des collèges et lycées (49,8 M€ en AE et 24,4 M€ en CP), initiés en PLF 2018 dans le cadre du plan d'urgence mis en place après les graves troubles sociaux du printemps 2017.

0,5 M€ en AE et 0,6 M€ en CP ont été versés en 2019 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. **En PLF 2021, 0,9 M€ sont prévus en AE = CP.**

Depuis 2010, l'action n° 08 « **Fonds exceptionnel d'investissement** » (FEI) contribue au financement de projets structurants d'investissement portés par les collectivités territoriales. En 2021, le ministère des outre-mer maintient un effort majeur au bénéfice du fonds exceptionnel d'investissement, créé par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, en reconduisant l'enveloppe prévue à **110 M€ en AE et 67 M€ en CP**. Le FEI 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 2021, les opérations en matière d'eau et d'assainissement continueront d'être prioritaires. De plus, ces crédits contribueront à l'effort significatif que la mission outre-mer réalisera en faveur des constructions scolaires du premier degré à Mayotte. En 2019, 78,5 M€ d'AE et 47,3 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales au titre du FEI.

Depuis 2010, les crédits destinés à la bonification par l'État des prêts servis par l'Agence française de développement (AFD) à l'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. **39,3 M€ en AE et 17,8 M€ en CP ont ainsi été prévus pour 2021** à ce titre.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la bonification des prêts aux collectivités territoriales est modulée entre :

- d'une part, des prêts bonifiés à 160 points de base au profit des petites communes de moins de 10 000 habitants, à l'exception de la Guyane et de Mayotte où toutes les communes quelle que soit leur strate démographique sont éligibles ; le secteur sanitaire et médico-social (notamment les EHPAD et les structures dédiées à la petite enfance) ; le secteur du numérique ; l'assainissement et les déchets ; les infrastructures sportives ; les opérations éligibles au titre FEI ; les projets eau dans les DROM conformes aux contrats de progrès du plan d'action « eau-DOM » et les projets eau dans les COM ;
- et d'autre part, une sur-bonification permettant de soutenir les projets ayant un impact en faveur du climat. Cette dernière enveloppe complétée par une ligne d'assistance à maîtrise d'ouvrage constitue l'« équivalent fonds vert », réservé en 2017 aux PTOM du Pacifique, puis accessible depuis 2018 à l'ensemble des outre-mer.

En 2019, 56,5 M€ d'AE et 37,8 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales.

4. La mission « Cohésion des territoires »

PLF 2021 : 386,7 M€ en AE et 428,6 M€ en CP destinés aux collectivités.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
La mission « Cohésion des territoires » couvre l'ensemble des actions mises en œuvre par le ministère de la Cohésion des territoires en faveur du développement et de l'aménagement du territoire, du renouvellement urbain, de la solidarité entre les territoires, du logement et de l'habitat durable.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P112	145,7	160,3	69,4 %
	P135	18,0	20,4	3,9 %
	P147	125,9	158,9	31,1 %
	P162	33,8	29,1	71,8 %
P177	59,9	59,9	2,7 %	

Cinq programmes concentrent les crédits de la mission « Cohésion des territoires » versés aux collectivités.

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

Le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » vise à préparer et à mettre en œuvre les décisions du Gouvernement en matière d'aménagement, d'égalité et de compétitivité des territoires, aussi bien en faveur des territoires les plus performants qu'en appui à ceux qui rencontrent le plus de difficultés.

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 et dans une perspective de développement durable, 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.

Depuis le 1er janvier 2020, le programme 112 est placé sous la responsabilité de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et géré par la nouvelle sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire (SDCAT). Pour mener à bien son action, la DGCL travaille étroitement avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et s'appuie, en région, sur les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) ainsi que sur les commissaires de massifs.

En 2019, 114,4 M€ en AE et 145,7 M€ en CP ont été versés aux collectivités territoriales dans ce cadre suite aux différents retraitements. L'essentiel des crédits concerne les actions 01 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » et 02 « Développement solidaire et équilibré des territoires ».

La nomenclature par action du programme 112 a été modifiée lors du PLF 2020, dans le cadre de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Cette évolution répond à plusieurs objectifs : simplifier la nomenclature existante, l'adapter à un fonctionnement en mode agence et améliorer sa lisibilité. À compter de 2020, le programme 112 contribue aux transferts de crédits aux collectivités territoriales à travers l'action 11 « FNADT⁵² section locale » et l'action 12 « FNADT section générale ».

⁵² 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

Les crédits de l'action 11 sont affectés au financement des contrats de projets État-régions, via le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).

Dans l'action 12, les moyens du FNADT ont 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 des structures France Services.

À noter que, de manière exceptionnelle en 2017, une partie significative des crédits en AE a été affectée au financement des contrats de ruralité et du pacte État-métropoles. À compter de 2018, seul le financement des restes à payer reste assuré par l'action 14 « Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropoles » du programme 112, les engagements nouveaux étant financés par la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ».

Au PLF 2021, 122,8 M€ en AE et 160,3 M€ en CP sont inscrits à destination des collectivités territoriales au sein de ce programme. Ces crédits concernent notamment :

- les actions initiées dans le cadre des contrats de plan État-régions 2007-2014, des contrats de plan État-régions 2015-2020, de la nouvelle génération 2021-2027, des contrats de convergence et de transformation et des pactes territoriaux spécifiques ;
- le financement des restes à payer concernant les contrats de ruralité dont le programme avait fait l'objet d'une dotation exceptionnelle en LFI 2017.

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 et des structures France Services.

b. Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » est l'un des outils majeurs de la stratégie logement du Gouvernement. Il comporte notamment les crédits d'aménagement et d'accompagnement des collectivités pour un développement durable des territoires, les crédits d'aides à la pierre pour la construction des logements sociaux, dont l'utilisation fait intervenir le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), et les crédits d'aide à l'amélioration et à la rénovation énergétique des logements privés.

En 2019, 18 M€ en AE et CP ont été versés aux collectivités territoriales à partir de ce programme. Il est rappelé que les aides à la construction de logements, destinées aux organismes de logement social, qu'elles soient ou non déléguées aux collectivités territoriales, sont comptabilisées comme transferts aux entreprises, puisque les bailleurs sociaux sont les bénéficiaires finaux des subventions.

Le PLF pour 2021 prévoit 16,4 M€ en AE et 20,4 M€ en CP à ce titre.

Ces crédits (qui ne couvrent pas le champ des aides à la pierre déléguées aux collectivités territoriales) concernent, entre autres, le financement d'aires d'accueil en faveur des gens du voyage, le financement des collectivités agissant dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne, le financement des projets partenariaux d'aménagement instaurés par la loi ELAN, ainsi que les appels à projet liés à la réalisation de documents d'urbanisme exemplaires vis-à-vis des enjeux de l'État (ligne Documents de planification (SCOT, PLU notamment) de la brique Villes et territoires durables).

c. 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. Depuis le 1er janvier 2020, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) assure la responsabilité budgétaire du programme et la tutelle de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), qui est en charge de l'animation de cette politique.

La politique de la ville s'appuie sur une géographie prioritaire correspondant aux concentrations urbaines de pauvreté et qui comprend 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Elle se décline au sein des territoires par une contractualisation : 435 contrats de ville, pour la plupart intercommunaux, ont été signés en 2015 pour une période de cinq ans par l'État - ses services et opérateurs - et les collectivités territoriales, les bailleurs

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 à la direction générale des collectivités locales (DGCL) ; l'autre, locale, gérée de manière déconcentrée par les préfets, finançant certaines opérations des CPER et des opérations spécifiques des collectivités.

sociaux, les principaux acteurs économiques, ainsi que différents acteurs publics tels que les agences régionales de santé (ARS), les caisses d'allocations familiales ou Pôle emploi.

Les contrats de ville ont été prorogés jusqu'en 2022 lors du vote de la loi de finances pour 2019. Cette prorogation des contrats de ville s'accompagne de celle de la géographie prioritaire et des mesures fiscales associées.

A la signature des contrats de ville, en 2015, le portage intercommunal des contrats de ville était effectif, puisque plus de 70 % des 435 contrats de ville étaient pilotés à l'échelle intercommunale, en associant les communes concernées. Ce portage n'a cessé de croître depuis la création de nouvelles intercommunalités. Ainsi, en Ile-de-France, la plupart des contrats de ville sont dorénavant pilotés à l'échelon intercommunal, contre moins de 70% en 2015.

Parmi les contrats de ville restant pilotés à l'échelon communal, on trouve essentiellement :

- des contrats en Outre-mer (conformément à la dérogation prévue par la loi de programmation) ;
- les contrats pilotés par des 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 2019, 125,9 M€ en AE et CP ont été versés aux collectivités territoriales à ce titre. **Ces montants sont évalués à 158,9 M€ en AE et CP dans le PLF 2021.**

d. 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 7 actions dont la dernière ci-dessous a été créée en PLF 2021 :

- Eau - Agriculture en Bretagne ;
- Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse ;
- Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone ;
- Plan Littoral 21 ;
- Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane ;
- Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire ;
- Organisation de la sécurité civile à Wallis et Futuna.

En 2019, 28 M€ en AE et 33,8 M€ en CP ont été versés aux collectivités territoriales dans le cadre de ces projets, principalement au titre du programme exceptionnel d'investissement (PEI) en faveur de la Corse et au titre de la lutte contre les algues vertes en Bretagne. **En PLF 2021, il est prévu que soient transférés aux collectivités locales 28,7 M€ en AE et 29,1 M€ en CP** avec des crédits prévus au titre du PEI Corse (16,8 M€ d'AE et 17,8 M€ de CP) et du fonds interministériel pour la transformation de la Guyane (12 M€ en AE et 11,4 M€ en CP). Ces crédits seront complétés de fonds de concours attendus en 2021 à hauteur de 118,2 M€ en AE et 32,4 M€ en CP, dont notamment 98,2 M€ d'AE et 12,4 M€ de CP pour le fonds interministériel pour la transformation de la Guyane.

e. Programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »

En 2019, 59,9 M€ en AE et en CP ont été versés aux collectivités territoriales dans le cadre du programme 177.

La politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, soutenue par le programme 177 a pour finalité de permettre l'accès au logement tout en garantissant une réponse aux situations d'urgence qui soit la plus adaptée aux besoins. Cette politique s'inscrit dans un contexte où la demande de mise à l'abri exprimée demeure très élevée. Le Gouvernement affiche l'ambition de sortir de l'urgence et de la réponse purement quantitative en faisant du « logement d'abord » et de l'accompagnement des personnes vers un logement stable et décent les axes directeurs de sa politique à destination des personnes sans abri ou mal logées.

Les crédits 2019 sont consacrés principalement au financement de dispositifs de veille sociale, d'hébergement d'urgence et du logement adapté.

En 2020 et 2021, la part allouée aux collectivités au titre des dépenses d'intervention du programme 177 devrait rester dans la même tendance qu'en 2019. Elle est notamment dédiée aux accueils de jour, à l'aide sociale, aux équipes du Samu Social, aux CHRS et à l'hébergement d'urgence (sur les briques HU, CHRS, veille sociale et logement adapté).

5. La mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »

PLF 2021 : 381,8 M€ en AE et en CP destinés aux collectivités.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
La mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » a pour objet de soutenir les autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE), par une aide financière, dans leurs travaux de renforcement, d'enfouissement et de sécurisation des réseaux électriques en zones rurales. Ce financement demeure un outil en faveur de l'égalité des territoires et d'amélioration de la qualité de l'électricité distribuée dans le milieu rural.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P794	1,6	6,5	100 %
	P793	380,2	353,5	100 %

Le programme « Electrification rurale » concentre les crédits de la mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » destinés aux collectivités.

a. Programme 793 « Electrification rurale »

Le programme « Electrification rurale » concentre les crédits de la mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » destinés aux collectivités. En 2019, 343,3 M€ d'AE et 380,2 M€ de CP relevaient du programme 793.

Ce programme comporte plusieurs sous-programmes. Les actions de renforcement et de sécurisation des réseaux de distribution d'électricité constituent les postes principaux de dépenses. Le renforcement des réseaux consiste essentiellement à réduire les départs mal alimentés du réseau de distribution, subissant des contraintes de tension ou d'intensité, en procédant à des travaux en amont du réseau. Par ailleurs, la sécurisation des réseaux doit permettre de résorber au mieux les portions de réseaux aériens basse tension en fils nus, jugées fragiles et potentiellement dangereuses en cas de fortes intempéries, puisque ces fils nus ne peuvent plus transporter d'électricité dès lors qu'ils tombent à terre. Il est dès donc nécessaire, soit de les remplacer par du fil isolé torsadé, soit de les enfouir.

L'ensemble des crédits du programme est transféré aux collectivités locales, hormis les frais de fonctionnement d'un montant de 0,4 M€ en AE et de 0,4 M€ en CP en 2019, regroupant les dépenses issues du développement d'un système d'information rénové (interface logiciel entre la gestion du CAS-FACE et les AODE) et les frais de logistique liés aux actions de contrôle. Ces frais de fonctionnement sont en totalité imputés sur le programme 793, bien que concernant également le programme 794.

Au titre du PLF 2021, la dotation 2021 du programme (hors fonctionnement) s'élève à 353,5 M€ en AE et en CP Elle est en baisse légère de -1,7 M€ par rapport à la LFI 2020 (355,2 M€) dès lors qu'il a été choisi – sous enveloppe constante de 360 M€ pour les deux programmes du CAS – de financer davantage le programme 794 (cf. infra).

Au-delà de ces seules lignes, le plan de relance consacre 35 M€ en AE et 20 M€ en CP en 2021 au financement des dépenses de résilience des réseaux électriques en zone rurale. Ils devraient faire l'objet d'un transfert en gestion depuis le programme « Ecologie » de la mission Relance à destination du programme 793.

b. Programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées »

L'objectif premier de ce programme est le cofinancement d'unités de production décentralisées d'électricité notamment dans les départements et régions d'outre-mer. Ce programme permet de favoriser la production d'électricité *via* les énergies renouvelables, en évitant des extensions trop coûteuses du réseau de distribution.

Il offre la possibilité d'encourager diverses autres actions dont l'opportunité fait l'objet d'un examen au cas par cas : installation de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables au bénéfice de sites isolés hors outre-mer ; actions de maîtrise de l'énergie permettant de différer, voire d'éviter, une solution classique d'extension ou de renforcement des réseaux.

L'ensemble des crédits du programme 794 est transféré aux collectivités locales. En 2019, le programme a versé 1,6 M€ en CP aux collectivités territoriales. Des retraits d'engagements ont été réalisés, aboutissant à un montant d'exécution en AE de 1,1 M€.

Au titre du PLF 2021, le montant prévisionnel des crédits est de 6,5 M€ en AE et en CP, soit une hausse de +1,7 M€ par rapport à la LFI 2020. Cette hausse s'explique par l'effort à réaliser en 2021 sur les projets écologiques et numériques (les lignes « transition énergétique » et « appels à projets innovants »).

6. La mission « Culture »

PLF 2021 : 306,2 M€ en AE et 300,2 M€ en CP destinés aux collectivités territoriales.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
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.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P131	55,9	59,8	6,9 %
	P175	134,0	174,4	17,2 %
P224	57,7	66,1	11,7 %	

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

a. 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 les centres d'art des collectivités.

En 2019, 52,4 M€ d'AE et 55,9 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales à partir de ce programme. **En PLF 2021, il est prévu d'ouvrir 66,7 M€ d'AE et 59,8 M€ de CP à ce titre.**

b. 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 2019, 153,9 M€ d'AE et 134 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales à partir de ce programme. **En PLF 2021, il est prévu d'ouvrir 171,6 M€ d'AE et 174,37 M€ de CP à ce titre.**

Le fonds créé en 2018 afin de renforcer le niveau d'intervention de l'État sur le territoire en matière de monuments historiques (MH), et consistant en 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, est poursuivi en 2020. Doté de 15 M€ en AE et de 10 M€ en CP, ce fonds doit permettre, dès lors que la collectivité régionale s'engage, de bonifier les interventions du ministère pour mieux aider ces collectivités à préserver leur patrimoine MH.

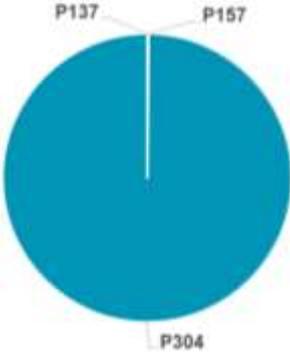
c. Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

L'État verse des subventions aux écoles supérieures d'art et aux établissements d'enseignement spécialisés 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 2019, 75,2 M€ d'AE et 57,7 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales à partir de ce programme. **En PLF 2021, il est prévu d'ouvrir 67,8 M€ d'AE et 66,1 M€ en CP à ce titre sur le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture ».**

7. La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

PLF 2021 : 322,4 M€ en AE et en CP destinés aux collectivités.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » porte les politiques de protection des personnes vulnérables au plan économique et social, en versant les allocations d'insertion par l'emploi, les politiques en faveur des personnes en situation de handicap et de l'égalité entre les femmes et les hommes.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2018 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P137	0,4	0,4	1,0 %
	P157	0,01	0,01	0,0 %
	P304	252,9	322	2,6 %

Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » versés aux collectivités sont répartis dans trois programmes. Le programme 304 représente la quasi-intégralité de ces crédits destinés aux collectivités.

a. Programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »

Le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » est le support de présentation et d'exécution des dépenses de l'État permettant la mise en œuvre de la prime d'activité ainsi que d'autres dispositifs concourant à l'inclusion sociale et la protection des personnes.

Il s'articule autour de huit actions qui permettent de financer :

- La prime d'activité et d'autres dispositifs concourant à la lutte contre la pauvreté ;
- Des actions de la stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté ;
- Les expérimentations œuvrant pour des pratiques innovantes ;
- Les crédits d'aide alimentaire ;
- Les actions relatives à la qualification en travail social ;
- La protection juridique des majeurs ;
- La protection et l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables ;
- L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS).

Les crédits transférés aux collectivités correspondant à la participation de l'État au financement du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAP) pour 48,5 M€, aux contributions de l'État aux dispositifs de prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) pour 145 M€ ; de façon annexe, des crédits sont dévolus au financement local des points d'accueil et d'écoute jeune, à la mise en place de référents de parcours (0,1 M€), à l'aide alimentaire (0,2 M€), ou au dispositif de protection juridique des majeurs (0,9 M€).

Le projet de loi de finances pour l'année 2021 prévoit de verser 322 M€ en AE et en CP aux départements, principalement au titre de la contractualisation avec les départements dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et de contribution au titre des mineurs non accompagnés.

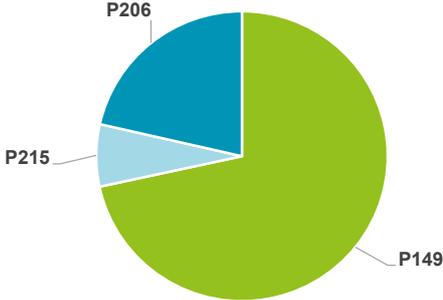
b. Autres programmes

Pour le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », 350 000 € en AE et CP ont été destinés aux actions de promotion de la culture de l'égalité.

Pour le programme 157 « Handicap et dépendance », 0,02 M€ de crédits portant sur des dépenses support ont été transférés aux collectivités.

8. La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

PLF 2021 : 44,0 M€ en AE et 44,9 M€ en CP destinés aux collectivités.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
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.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P149	5,9	43,5	2,5 %
	P206	1,8	0,5	0,1 %
P215	0,6	0,9	1,1 %	

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.

a. Programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture »

En 2019, sur les 19,4 M€ d'AE et les 7,3 M€ de CP ayant bénéficié aux collectivités territoriales, 16,9 M€ d'AE et 5,9 M€ de CP relevaient du programme 149. Dans le PLF 2021, sur les 44,0 M€ d'AE et les 44,9 M€ de CP bénéficiant aux collectivités territoriales, **42,6 M€ d'AE et 43,5 M€ de CP relèvent du programme 149**, dont la majeure partie correspondant à la contribution de l'État à l'ONF au titre de la mise en œuvre du régime forestier des collectivités territoriales.

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. 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.

b. Autres programmes

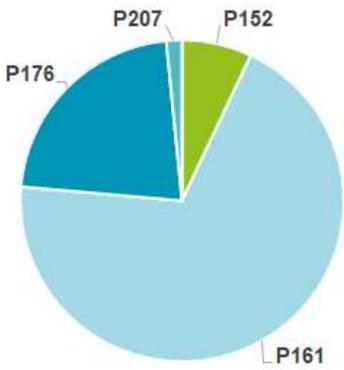
Sur les autres programmes de la mission, les montants alloués aux collectivités territoriales correspondent principalement à une subvention au Gouvernement de la Polynésie (programme 215) et à des subventions du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

Ainsi, **en PLF 2021**, sur les 44,0 M€ en AE et 44,9 M€ en CP prévus sur la mission au titre de subventions aux collectivités territoriales, et en plus des 42,6 M€ d'AE et 43,5 M€ de CP relevant du programme 149, les autres montants sont :

- **0,9 M€ d'AE et de CP à partir du programme 215 ;**
- **0,5 M€ d'AE et de CP à partir du programme 206.**

9. La mission « Sécurités »

PLF 2021 : 126 M€ en AE et 130,3 M€ en CP destinés aux collectivités.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
La mission « Sécurités » concourt aux actions du ministère de l'Intérieur visant à lutter contre le terrorisme, poursuivre l'effort contre toutes les formes de délinquance, intensifier la lutte contre l'insécurité routière, optimiser la protection des populations et les capacités de gestion de crise.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P152	8,9	14,4	0,3 %
	P161	88,2	87,3	18,7 %
	P176	28,0	28,0	0,4 %
P207	2,0	0,7	1,7%	

a. Programme 152 « Gendarmerie nationale »

En 2019, sur les 126 M€ d'AE et les 130 M€ de CP ayant bénéficié aux collectivités territoriales, 13,1 M€ d'AE et 8,9 M€ de CP relevaient du programme 152.

L'action de la gendarmerie nationale a pour objet principal d'assurer la paix et la sécurité publiques sur près de 95 % du territoire national. Dans le cadre des constructions de casernes de gendarmerie, des subventions peuvent être accordées aux collectivités territoriales qui financent des opérations immobilières de construction de casernements de gendarmerie.

Ces subventions, qui peuvent être accordées en application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993, sont financées sur les crédits de dépenses d'intervention du P152.

Dans le cadre du PLF 2021, le montant des crédits dévolus aux dépenses d'intervention du P152 s'élève à 8,9 M€ en AE et 14,4 M€ en CP.

b. Programme 161 « Sécurité civile »

En 2019, le programme a versé 88,2 M€ en AE et en CP aux collectivités territoriales.

Le programme 161 « Sécurité civile » porte, au sein de la mission « Sécurités », l'ensemble des politiques du ministère de l'Intérieur consacrées à la protection des populations et à la gestion de crises. Il concourt à la politique interministérielle de sécurité civile dans les conditions fixées par la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile qui prévoit que « l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ; il en définit la doctrine et coordonne ses moyens ». Il est mis en œuvre par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

À cette fin, la DGSCGC coordonne les actions interservices ou interministérielles et définit la doctrine nationale en matière de sécurité civile. Elle organise, prépare et met en œuvre les moyens nationaux d'intervention de la sécurité civile, notamment en

situation de crise. Elle conduit la politique internationale française de sécurité civile. Elle est pleinement engagée dans la lutte contre le terrorisme.

Transferts du programme 161 aux collectivités en 2019 :

- 87 785 425 € en AE et en CP ont été consacrés à la participation de l'État au budget spécial de la Ville de Paris – Brigade de sapeurs-pompiers ;
- 404 444 € en AE et en CP pour la protection civile de la Ville de Paris. Les dépenses de fonctionnement du service interdépartemental de la protection civile de la préfecture de police sont remboursées par l'État sur la base de 40 % de la charge nette du service. ;

Les montants des subventions prévus dans le PLF 2021 s'élèvent à :

- 86 816 082 en AE et en CP pour la participation de l'État au budget spécial de la Ville de Paris – Brigade de sapeurs-pompiers ;
- 500 000 € en AE et en CP pour la participation de l'État aux dépenses des services d'incendie de la ville de Paris : les frais de fonctionnement du service interdépartemental de la protection civile (SIPC) de la préfecture de police sont remboursés par l'État à la ville de Paris sur la base de 40 % de la charge nette du service, les rémunérations des personnels d'État du SIPC étant remboursées à 100%.

c. Programme 176 « Police nationale »

En 2019, 28 M€ d'AE et 28 M€ de CP ont été versés aux collectivités territoriales dans le cadre du programme 176.

Le programme « Police nationale » a pour objectif de lutter contre toutes les formes de délinquance et d'améliorer la sécurité des personnes et des biens. Le programme est placé sous la responsabilité du directeur général de la police nationale.

En 2020, il est prévu de verser également 28 M€ d'AE et de CP aux collectivités territoriales, et plus spécifiquement au budget spécial de la préfecture de police. Il s'agit d'une participation de l'État qui couvre à titre principal le remboursement des dépenses de personnel des agents de la Ville de Paris effectuant des missions au profit des services de police. Il s'agit également de contribuer au fonctionnement de l'infirmerie psychiatrique et aux charges des immeubles mis à disposition des services de police par la Ville de Paris.

En 2021, les montants prévisionnels versés au budget spécial de la préfecture de police sont stables : 28 M€ d'AE et de CP.

d. Programme 207 « Sécurité et éducation routière »

En 2019, les collectivités ont reçu 2 M€ d'AE et de CP au titre du programme 207. Cette somme intègre les remboursements des collectivités dans le cadre de la modification de la signalisation consécutive à l'abaissement de la vitesse maximale autorisée de 90 à 80 km/h sur les routes bidirectionnelles sans séparateur central. Cette somme intègre également le financement d'actions de préventions menées dans le cadre des plans départementaux de sécurité routière.

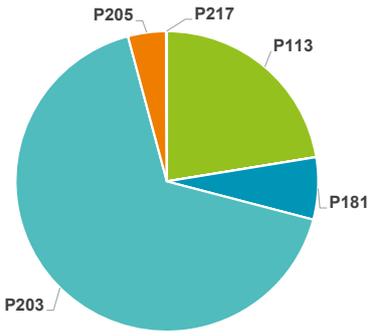
En effet, le programme 207 « Sécurité et Education routières » vise à lutter contre l'insécurité routière afin de réduire le nombre de personnes tuées et blessées sur les routes de France. Il retrace les actions et les moyens mis en œuvre par le ministère de l'intérieur en matière de sécurité routière (observation et analyse des causes de l'insécurité routière, communication, actions locales et éducation routière). Le programme 207 est un outil privilégié à la disposition des pouvoirs publics pour mener à bien une politique de pédagogie à destination de tous les usagers de la route.

En matière de sécurité routière, l'action locale est portée dans chaque département par le préfet, dans le cadre d'un plan départemental d'actions de sécurité routière (PDASR). Certaines de ces actions sont menées en partenariat avec des collectivités territoriales. Les crédits concernés relèvent alors du titre 6.

En 2021, le PLF ne prévoit aucune variation du montant des crédits destinés à financer les PDASR. Dès lors, le montant des AE et CP prévus dans le PLF 2021 se stabilise au montant des AE et CP prévus dans la LFI 2020, c'est-à-dire 650 000 € en AE et CP.

10. La mission « Écologie, développement et mobilité durables »

PLF 2021 : 296,9 M€ en AE et 331,1 M€ en CP destinés aux collectivités territoriales.

Objet de la mission	Récapitulatif des crédits en exécution 2019			
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.				
	Programmes	Montants versés aux collectivités locales en 2019 (CP en M€)	Montants estimés des subventions en 2021 (CP en M€)	Part dans le total des crédits du programme prévus pour 2021
	P113	23,8	29,6	12,8 %
	P181	7,1	146,8	14,9 %
	P203	70,9	151,5	4,1 %
	P205	4,3	4,7	2,9 %
	P217	0,1	0,5	0,0 %

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

a. Programme 113 « Paysage, 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.

En 2019 le programme 113 a versé aux collectivités territoriales 24,90 M€ en AE et 22,74 M€ en CP, hors fonds de concours. En incluant ces derniers l'exécution a été de 25,55 M€ en AE et 23,79 M€ en CP.

La LFI 2020 prévoit quant à elle des transferts à hauteur de 26,53 M€ en AE et 26,49 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 (1,40 M€ en AE et 1,25 M€ en CP) et, d'autre part, des actions de gestion des milieux et de la biodiversité (25,13 M€ en AE et 25,24 M€ en CP).

Ces dernières intègrent notamment une enveloppe de 17 M€ (AE=CP) destinée au fonctionnement et à l'investissement des 54 parcs naturels régionaux et la gestion des 167 réserves naturelles nationales.

Par ailleurs, dans le cadre de l'exécution des directives européennes « habitats-faune-flore » et « oiseaux », des crédits, à hauteur de 6,49 M€ en AE et 6,61 M€ en CP, sont destinés au financement de la politique Natura 2000 notamment au travers des aides allouées aux 1 776 sites Natura 2000 existants.

En PLF 2021, les montants qui doivent être ouverts sous forme de transferts aux collectivités territoriales s'élèvent à 30,89 M€ en AE et 29,63 M€ en CP.

b. Programme 181 « Prévention des risques »

Jusqu'en 2020, 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). **À compter de 2021, les crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) gérés jusqu'alors de manière extrabudgétaire, sont budgétisés sur le programme 181.** Les crédits du FPRNM dit « Fonds Barnier » portent l'essentiel des transferts programmés par le programme pour l'exercice 2021.

En 2019, le total des transferts réalisés s'est élevé à 7,5 M€ en AE et 7,1 M€ en CP. L'écart important par rapport aux crédits ouverts en LFI 2019 (31,6 M€ en AE et 19,5 M€ en CP) s'explique par l'annulation notamment d'un sur-gel de 12M€ en AE qui a nettement diminué les ressources disponibles pour le financement des mesures foncières des PPRT. Ainsi, bien que prévus dans le budget 2019, les 6 M€ en AE des mesures foncières du PPRT de Fos sur mer n'ont pas pu faire l'objet d'un engagement de l'État en 2019. Leur engagement a été de facto reporté à 2020. L'écart entre la LFI 2019 et son exécution s'explique également par les délais administratifs et judiciaires de mise en œuvre des mesures foncières des PPRT.

En PLF 2021, la budgétisation des crédits du FPRNM rehausse la programmation des transferts du programme 181 aux collectivités locales, à hauteur de 155,4 M€ en AE et 146,8 M€ en CP, dont 137 M€ d'AE et 129 M€ de CP au titre du FPRNM et 14 M€ en AE et CP au titre des PPRT, tandis que 4 M€ en AE et CP sont prévus pour les autres crédits dédiés à la prévention des risques naturels et hydrauliques.

Ainsi, pour les études, travaux et équipements de prévention dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité territoriale, les crédits prévus sont dédiés au soutien financier des actions de prévention/protection des risques naturels réalisées par les collectivités territoriales. Il s'agit du principal poste de dépenses du FPRNM. Par ailleurs, en ce qui concerne les délocalisations de biens et relogement portés par les collectivités, les crédits sont dédiés aux acquisitions amiables, expropriations, mesures annexes (démolition, mise en sécurité, diagnostics...) et frais de relogement qui sont portés par les collectivités locales. Les critères d'éligibilité sont identiques aux délocalisations portées par l'État.

c. Programme 203 « Infrastructures et services de transports »

En 2019, les transferts aux collectivités territoriales se sont élevés à 29,8 M€ d'AE et 70,9 M€ de CP.

Le plus important poste de dépense en matière de transferts aux collectivités territoriales concerne les dépenses relatives aux volets routiers des contrats de plan État-régions pour un montant de 32,6 M€ de CP. Il s'agit ici de financer des opérations, ou des phases d'opérations, sur le réseau routier dont la maîtrise d'ouvrage a été transférée aux départements. En complément pour la route, les collectivités territoriales ont bénéficié de 6,1 M€ de CP au titre de la maintenance et de la régénération du réseau routier national.

Par ailleurs, 30,2 M€ de CP transférés en 2019 concernaient les dépenses relatives aux infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, dont 24,3 M€ au titre des transports collectifs d'Ile-de-France.

Enfin, 0,9 M€ de CP ont été transférés aux collectivités territoriales au titre des dépenses d'infrastructures portuaires et fluviales. Le solde de 1,1 M€ sur les 70,9 M€ concerne majoritairement des financements relatifs à la ligne d'aménagement du territoire desservant la Guyane et aux enquêtes ménages déplacements.

S'agissant de l'année 2020, le budget et la programmation du programme 203, qui a une volumétrie assez élevée, ne détaille pas les montants de l'ensemble des opérations par titre. Il est toutefois possible de calculer une estimation des dépenses à destination des collectivités sur la base du ratio de consommation des crédits pour l'année N-1 de ces dépenses sur le total du programme. Ainsi, la prévision de dépense pour l'année 2020 peut être estimée à 36,2 M€ d'AE et de 80,9 M€ de CP.

Pour 2021, sur la base du même ratio, elle peut être estimée à 33,6 M€ d'AE et de 79,7 M€ de CP.

A ces crédits s'ajoutent, en 2021, les crédits pour les régions liés à la budgétisation, au sein du programme 203, du compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » dit CAS des trains d'équilibre du territoire (TET), soit 71,8 M€ d'AE/CP.

Au total, la prévision de dépense pour les collectivités 2021 est donc de 105,4 M€ d'AE et de 151,5 M€ de CP.

d. Programme 205 « Affaires maritimes »

En 2019, le programme a versé aux collectivités territoriales 4,3 M€ en AE et CP.

Ces crédits ont en particulier financé :

- La dotation de fonctionnement des 12 lycées professionnels maritimes (4,15 M€ en AE=CP) ;
- Les conventions de gestion de plusieurs phares (0,15 M€ en AE=CP) ;

4,7 M€ en AE=CP destinés à être transférés aux collectivités territoriales ont été ouverts dans la LFI pour 2020. Ce montant est reconduit en PLF 2021.

e. 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 2018, les transferts aux collectivités territoriales se sont élevés à 0,2M€ en AE et 0,2 M€ en CP. Ces crédits 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.

Pour 2021, les dépenses sont estimées à 0,5 M€ en AE et en CP au titre de l'accompagnement des réformes des filières ADS / ATESAT.

11. Les autres missions

PLF 2021 : 269,3 M€ en AE et 865,6 M€ en CP destinés aux collectivités.

D'autres missions accordent, de manière plus limitée, des crédits aux collectivités territoriales. Celles, parmi elles, qui versent les subventions les plus importantes sont décrites ci-après.

a. Mission « Sport, jeunesse et vie associative »

Le **programme 163 « Jeunesse et vie associative »** apporte un soutien aux politiques locales de jeunesse et celles qui accompagnent l'éducation populaire en lien avec tous les échelons des collectivités territoriales. Une part des subventions (950 000 €, soit 9,5 % des subventions attribuées) est transférée aux collectivités locales au titre des partenariats locaux.

Le **programme 219 « Sport »** accompagne les collectivités territoriales et soutient les politiques locales dans la mise en œuvre des ambitions publiques sportives orientées autour de quatre pôles : le haut niveau, la promotion des pratiques sportives pour tous, l'intégrité dans le secteur du sport et l'accroissement de la filière sportive française. Pour 2021, la nouvelle Agence nationale du sport est responsable des subventions attribuées. À ce stade, il est prévu des soutiens aux équipements nationaux structurants, aux projets innovants ainsi que des subventions à destination des QPV et ZRR.

Le **programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 »** soutient la Société pour la livraison des Jeux olympiques (SOLIDEO), établissement public en charge de la réalisation des opérations d'aménagement et de la livraison des ouvrages olympiques (village olympique, village des médias, centre aquatique olympique...). 2021 sera pour la SOLIDEO l'année de l'accentuation de la phase de travaux, dont les coûts représentent désormais la très grande majorité des dépenses, après une phase de conception marquée par des acquisitions foncières en croissance jusqu'en 2020. 2021 sera également marqué par la montée en charge des subventions versées aux autres maîtres d'ouvrage dans le cadre des conventions d'objectifs signées par la SOLIDEO et PARIS 2024. Pour l'heure, la crise sanitaire, qui a conduit à l'arrêt des chantiers pendant un mois, puis à leur reprise progressive, ne met pas en péril le respect des échéances prévues pour la livraison des ouvrages compte tenu des marges pour aléas fixées lors de la conception du projet.

b. Mission « Administration générale et territoriale de l'État »

Programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

En 2020, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » a versé aux collectivités territoriales 25 M€ en AE et en CP. Ces crédits exécutés par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ont financé principalement :

- La prévention de la délinquance :
Des actions relatives à la tranquillité publique. Elles consistent à mener des actions de médiation sociale ou encore à améliorer le dialogue entre les forces de sécurité de l'État et la population, sous la forme de prévention situationnelle (études et diagnostics de sécurité), d'aménagements de sécurité (travaux de sécurisation limitant les faits générateurs d'insécurité tels que les incendies, les dégradations, les agressions etc.), de soutien et ingénierie de projets et de financement des postes de coordonnateurs de conseil intercommunal ou local de prévention de la délinquance (CISPD/CLSPD) ;
- La sécurisation :
20,5 M€ ont été dédiés au financement d'actions de sécurisation de sites sensibles au risque terroriste (établissements scolaires et lieux de cultes), à la vidéo protection de voie publique (caméras et centre de supervision) et à des subventions d'équipements des polices municipales.

En PLF 2021, il est prévu d'effectuer, à l'instar de l'année précédente, des transferts aux collectivités locales à hauteur de 25 M€.

Programme 232 – Vie politique, culturelle et associative

Les transferts aux collectivités locales correspondent aux subventions accordées aux communes pour frais d'assemblées électorales. Ces subventions concernent tous les frais d'aménagement et d'entretien des bureaux, ainsi que l'achat, l'entretien et la mise en place des panneaux d'affichage et des isolements. Elles sont versées à chaque commune pour chaque scrutin. Au cours de l'année 2021, deux scrutins seront organisés (élections régionales et départementales), ce qui explique la hausse du transfert aux collectivités locales de 12,3 M€ en AE et en CP en 2020 à **30,9 M€ en AE et en CP prévus dans le cadre du PLF 2021**.

c. Mission « Économie »

La mission « Économie » regroupe des politiques publiques relevant du ministère de l'économie et des finances (MEF) consacrées à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, l'élaboration d'un environnement offrant une concurrence saine entre acteurs

économiques, la protection des consommateurs et la mise en œuvre d'une stratégie économique et fiscale soutenant une croissance durable et équilibrée.

Programme 134 – Développement des entreprises et régulation

L'exécution 2019 porte principalement sur les crédits dédiés au pôle société numérique de l'Agence du numérique (AGNUM) pour le financement du Pass numérique (action 4). L'État a ainsi contribué à la mise en place d'actions locales de soutien à la formation de particuliers éloignés de la culture numérique.

En LFI 2020 et au PLF 2021, les crédits ouverts concernent principalement les subventions des pôles de compétitivité qui sont versées aux régions. À la suite de la décision du Gouvernement de régionaliser la politique des pôles de compétitivité, l'État a décidé de verser aux Régions les crédits consacrés au financement du fonctionnement des pôles de compétitivité, pour la période 2020-2022.

Programme 220 – Statistiques et études économiques

Les fonds de concours et attributions de produits perçus par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques correspondent :

- à la rémunération de certains services rendus par l'Insee, notamment les immatriculations initiales et renouvellements d'immatriculation au LEI.;
- à la contribution de l'Union européenne à certaines études ou enquêtes de l'Insee ;
- aux produits de cessions de biens mobiliers bénéficiant à l'Insee ;
- à la participation du Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction publique (FIPHFP) dans les actions mises en œuvre de politiques d'inclusion professionnelle.

Le niveau des recettes est largement dépendant de la demande adressée à l'INSEE en matière de données, d'études ou d'enquêtes (elle-même dépendante de la situation financière de ses partenaires, notamment publics, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques) ainsi que de la politique de diffusion des données publiques.

En 2019, les rattachements de fonds de concours et d'attribution de produits se sont élevés à 9 971 109,85 € en AE=CP, un niveau élevé tendant toutefois à se stabiliser après la forte progression observée en 2018 en raison de l'extension du périmètre de l'obligation d'immatriculation au « Legal Entity Identifier » (LEI) dont l'Insee assure la gestion pour la France et le pic exceptionnel des fonds de concours perçus au titre de la contribution de l'Union Européenne à certaines études et enquêtes. Il est à noter que depuis 2019, les recettes liées à la contribution de l'Union Européenne sont réparties entre le T2 et le HT2.

Pour 2020, la LFI prévoyait un montant total de rattachements à hauteur de 6 800 000 €. Les recettes effectivement perçues au 31 juillet 2020 s'élèvent à 2 229 181,63 €, sans qu'il y ait lieu à ce stade de remettre en cause la prévision annuelle.

Pour 2021, il est prévu l'inscription d'une prévision de recettes à hauteur de 7 800 000 € afin, notamment, d'intégrer l'objectif de progression de 20 % des ressources propres de l'Insee inscrit dans la contractualisation budgétaire conclue pour la période 2020/2022.

Programme 343 – Plan France Très Haut Débit

L'attribution des financements de l'État s'opère à travers le guichet « réseaux d'initiative publique » du Plan « France Très Haut Débit », qui a pour objet de cofinancer les projets de déploiement d'infrastructures de réseaux à très haut débit des collectivités territoriales, afin de favoriser le développement des nouvelles technologies et de l'économie numérique. Le processus d'attribution des financements de l'État s'effectue en deux phases successives pilotées sous l'égide du Premier ministre :

- Un accord préalable de principe du Premier ministre, permet à la collectivité d'obtenir, avant de lancer la procédure de sélection de son partenaire privé, une indication du niveau de financement de l'État et les conditions de l'attribution de celui-ci, établies à partir d'un projet prévisionnel ;
- Une décision de financement qui se traduit par la signature d'une convention entre la CDC, en charge des paiements sur le programme, et la collectivité.

À ce jour, la quasi-totalité des crédits du programme 343 ont été engagés et les décaissements ont débuté.

Le programme 343 relève du Grand plan d'investissement (initiative 19).

d. Mission « Aide publique au développement »

La mission « Aide publique au développement » contribue à la mise en œuvre des objectifs stratégiques de la politique française de développement et de solidarité internationale. Elle regroupe les crédits de deux principaux programmes : le programme 110 « Aide économique et financière au développement » mis en œuvre par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Avant 2010, le **programme 110** portait les bonifications de prêts de l'Agence française de développement (AFD) dans les territoires ultra-marins, désormais financés par le programme 123 « Conditions de vie en Outre-mer ». Par conséquent, la ligne du programme 110 ne comporte plus d'autorisations d'engagements et les **4,34 M€ de crédits de paiement** prévus dans le PLF 2021 correspondent à des engagements antérieurs à 2010.

Les crédits du programme 209 en matière de coopération décentralisée sont mis en œuvre directement dans le cadre d'appels à projets ouverts aux collectivités et indirectement *via* des subventions aux associations de soutien à l'action extérieure des collectivités ou *via* l'organisation d'événements dédiés à la coopération décentralisée. **En PLF 2021, les crédits prévus s'élèvent à 11,50 M€ (en AE=CP)**, stable par rapport à la LFI 2020 mais en progression de 58 % depuis le début du quinquennat, en lien avec l'objectif de doublement des fonds de soutien à l'action extérieure des collectivités d'ici 2022 affirmé par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement de février 2018.

e. Mission « Immigration, asile et intégration »

La mission « Immigration, asile et intégration » est composée des programmes 303 « Immigration et asile » et 104 « Intégration et accès à la nationalité française » et se structure autour de trois grands axes d'action que sont : la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des étrangers en situation régulière et la garantie du droit d'asile.

Pour le programme 303, les principaux transferts aux collectivités concernent des dépenses liées à l'assistance sanitaire des retenus en centres de rétention administratifs (CRA) et à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Pour le programme 104, les dépenses concernent principalement des actions d'intégration pour les étrangers en situation régulière et l'hébergement des réfugiés. Il s'agit de subventions à destination d'établissements scolaires, de communes et de CCAS.

6 M€ sont inscrits au PLF 2021 sur le programme 104 au titre des actions d'intégration des étrangers en situation régulière. S'agissant du programme 303, la part des transferts à destination des collectivités territoriales étant difficile à appréhender, toutes les dépenses liées à l'assistance sanitaire des retenus en CRA et à l'hébergement d'urgence sont fléchées en transfert aux autres collectivités.

f. Mission « Action extérieure de l'État »

La mission « Action extérieure de l'État » ne verse qu'occasionnellement des crédits à des collectivités territoriales.

Les crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » peuvent être mobilisés dans le cadre de demandes de subventions en provenance de collectivités en soutien de projets ponctuels en lien avec la thématique du programme. Dans le cadre du **PLF 2021, il est prévu que 2 M€ soient fléchés** pour le CIRC, *via* la métropole de Lyon.

g. Mission « Défense »

Les montants du programme 212 « Soutien de la politique de défense » recouvrent un accompagnement économique des restructurations qui se traduit par un soutien économique aux territoires affectés par une restructuration de la défense, grâce aux crédits dédiés du fonds pour les restructurations de la défense (FRED). Cette intervention s'effectue dans les zones d'emploi qui connaissent une diminution significative de l'activité militaire ou industrielle de défense. Les crédits ainsi mobilisés ont vocation à aider les collectivités territoriales à reconverter les emprises libérées par la défense et à favoriser le développement d'activités nouvelles pour atténuer l'impact économique des restructurations de ces zones.

Les transferts aux collectivités prévus au PLF 2021, tous portés par le P212, s'élèvent à 4,2 M€ en AE et 6,9 M€ en CP.

h. Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »

Les montants du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » recouvrent les subventions versées au titre du tourisme de mémoire, composé de dossiers au titre desquels l'État s'est engagé auprès de collectivités territoriales pour la création et surtout la rénovation d'équipements mémoriels.

Les transferts aux collectivités prévus au PLF 2021, tous portés par le P167, s'élèvent à 0,8 M€ en AE et en CP.

i. Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement, le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** fédère les fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien exercées par les services du Premier ministre, au sein d'un ensemble budgétaire rationalisé.

La mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) mène des actions au niveau central et territorial dans le cadre de la politique publique de lutte contre les drogues et les conduites addictives. En fonction des spécificités locales, des partenariats institutionnels territoriaux (agences régionales de santé, rectorats, procureurs, collectivités territoriales) sont conclus et permettent de mettre en œuvre les priorités opérationnelles fixées.

Si aucun crédit budgétaire n'est prévu en PLF 2021 pour ce programme, des fonds de concours viennent financer les actions menées.

En milliers d'euros		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
Mission	Données	AE	CP														
Action extérieure de l'État	Crédits ouverts			0	0			0	0	0	0	0	1 000	0	2 000	2 000	2 000
	Crédits consommés			14	19			5 469	136	9	342						
Administration générale et territoriale de l'État	Crédits ouverts	21 817	21 817	31 226	31 226	1 276	1 276	35 352	35 352	1 935	1 935	42 986	42 986	35 981	35 981	55 906	55 906
	Crédits consommés	19 052	19 052	15 877	15 514	15 768	16 043	44 665	36 301	22 953	30 493						
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Crédits ouverts	154 316	157 316	156 249	158 266	156 164	158 164	157 383	158 482	157 698	158 674	154 749	155 764	155 416	156 431	43 965	44 880
	Crédits consommés	155 250	151 911	155 253	150 367	157 790	159 144	156 703	155 355	149 441	147 028						
Aide publique au développement	Crédits ouverts	9 254	9 254	9 254	9 254	9 254	9 254	9 254	9 254	8 777	8 777	9 277	16 209	11 500	17 153	11 500	15 838
	Crédits consommés	8 679	8 646	4 712	5 148	6 627	6 497	18 576	18 517	8 231	16 212						
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Crédits ouverts	0	0	0	0	1 650	1 650	0	0	2 000	2 000	900	900	900	900	800	800
	Crédits consommés	1 294	1 284	1 976	1 927	2 241	2 148	2 283	2 135	2 243	2 285						
Culture	Crédits ouverts	224 243	229 315	205 913	229 476	238 133	256 596	218 451	237 314	277 665	255 770	303 946	295 014	314 985	300 058	306 198	300 221
	Crédits consommés	174 616	201 829	171 623	200 839	208 947	210 610	215 291	214 321	268 298	232 284						
Défense	Crédits ouverts	22 013	29 810	13 712	24 728	18 658	12 454	8 680	13 645	14 496	10 011	7 571	11 556	10 438	6 471	5 206	7 005
	Crédits consommés	13 666	16 232	12 559	14 287	12 891	11 765	5 036	9 111	2 100	7 993						
Direction de l'action du Gouvernement	Crédits ouverts	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Crédits consommés	217	216	194	194	383	383	1 543	1 460	377	377						
Écologie, développement et mobilité durables	Crédits ouverts	218 460	80 633	118 477	56 899	159 870	92 471	175 271	105 721	129 810	106 526	140 702	141 437	132 636	174 703	296 895	333 111
	Crédits consommés	89 457	110 979	180 023	122 752	115 001	128 089	157 379	91 090	124 264	117 250						
Économie	Crédits ouverts	22 100	22 338	22 277	22 335	25 642	25 642	433 831	24 331	228 859	20 859	37 889	196 256	24 044	460 744	13 309	636 844
	Crédits consommés	24 184	24 745	11 268	22 763	755 987	21 036	415 109	28 872	191 234	21 856						
Enseignement scolaire	Crédits ouverts	164 221	169 020	325 131	326 431	343 890	343 890	429 328	429 328	258 535	258 535	148 627	141 127	137 631	137 631	188 165	188 165
	Crédits consommés	170 093	168 384	461 788	465 208	407 223	394 533	430 380	426 765	287 679	295 857						
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Crédits ouverts	0	0	3 444	3 444												
	Crédits consommés	601	634	30	174	267	129	101	101	12	12						
Immigration, asile et intégration	Crédits ouverts	2 000	2 000	0	0	1 800	1 800	5 300	5 300	1 500	1 500	6 245	6 245	0	0	6 000	6 000
	Crédits consommés	3 202	3 202	5 312	5 303	19 836	19 769	17 680	17 756	12 220	12 220						
Justice	Crédits ouverts	600	600	600	600	630	648	500	800	740	925	25	50	25	25	1 054	1 308
	Crédits consommés	1 435	1 664	726	769	316	905	383	698	167	458						
Médias, livre et industries culturelles	Crédits ouverts	200	200	50	50	50	50	4 260	4 260	700	700	700	700	1 752	1 752	1 327	1 330
	Crédits consommés	2 560	2 575	2 667	2 654	3 259	3 277	3 922	3 922	1 384	1 383						
Outre-mer	Crédits ouverts	467 003	412 899	448 206	423 859	462 252	444 694	494 896	458 938	535 339	489 546	625 096	530 573	546 514	424 836	479 953	402 779
	Crédits consommés	423 934	362 192	384 382	375 808	437 791	426 459	525 809	485 491	499 482	398 735						
Cohésion des territoires	Crédits ouverts	181 495	185 725	211 394	236 637	208 323	232 783	566 151	358 024	288 199	333 077	366 468	402 787	359 443	387 844	386 700	428 600
	Crédits consommés	157 650	211 528	137 476	194 943	220 677	226 538	378 897	261 319	328 842	378 792						
Recherche et enseignement supérieur	Crédits ouverts	29 356	29 356	12 410	12 410	12 410	12 410	11 613	11 613	11 613	11 629	134 921	134 921	142 618	142 618	11 360	11 360
	Crédits consommés	5 132	7 246	5 826	6 879	5 334	5 916	15 344	3 768	4 368	4 943						
Santé	Crédits ouverts	0	0	0	0	115	115					0	1 000	0	2 000	285	1 285
	Crédits consommés	79	79	68	48	347	347			608	941						
Sécurité	Crédits ouverts																
	Crédits consommés																
Sécurité civile	Crédits ouverts																
	Crédits consommés																
Sécurités	Crédits ouverts	92 237	102 651	37 238	40 422	117 282	121 662	178 794	180 674	136 844	133 134	125 836	127 336	121 458	130 880	125 958	130 380
	Crédits consommés	116 868	126 043	117 320	120 731	115 639	116 805	98 518	93 228	124 303	121 196						
Solidarité, insertion et égalité des chances	Crédits ouverts	0	0	0	0	0	0	10 910	10 940	182 257	182 257	256 244	256 244	337 042	337 042	322 341	322 341
	Crédits consommés	0	0	10 910	10 910	18 850	18 571	20 279	20 279	195 263	195 406						
Sport, jeunesse et vie associative	Crédits ouverts	173 440	173 440	69 219	69 219	67 830	67 830	57 873	63 003	132 373	127 324	217 676	133 376	143 639	91 630	159 626	125 214
	Crédits consommés	107 615	107 615	37 868	53 425	104 358	115 744	117 695	109 905	120 260	132 187						
Travail et emploi	Crédits ouverts	744 514	701 325	651 458	684 623	389 617	482 706	352 302	761 412	177 634	338 362	950 576	536 333	1 443 609	1 061 600	1 897 866	1 601 803
	Crédits consommés	1 024 512	836 112	803 511	705 254	1 387 065	941 279	589 537	871 579	618 935	565 710						
Égalité des territoires et logement (fusion au sein de la nouvelle mission "cohésion des territoires")	Crédits ouverts	70 635	82 047	49 993	56 393	27 229	67 229	131 421	99 871	31 480	24 141						
	Crédits consommés	5 180	6 818	82 944	64 201	293 877	328 019										
Développement agricole et rural	Crédits ouverts																
	Crédits consommés																
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	Crédits ouverts									375 600	375 600	359 800	359 800	359 700	359 700	360 000	360 000
	Crédits consommés									387 015	349 208						
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	Crédits ouverts									0	0	88 200	88 200	76 700	76 700		
	Crédits consommés									73 200	73 200						
Total des crédits ouverts		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	3 978 436	3 579 816	4 356 029	4 308 698	4 676 614	4 977 170
Total des crédits consommés		2 505 276	2 368 988	3 719 981	2 540 116	4 290 474	3 154 006	3 220 598	2 852 111	3 422 908	3 106 376	4 110 038	3 437 867				

Tableau 34 : Subventions diverses des ministères au profit des collectivités territoriales par mission, crédits ouverts et consommés depuis 2014

Source : Jaunes budgétaires « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » 2014 à 2020 et PLF 2021

Partie 6

Fiscalité transférée

A. La fiscalité transférée est liée à la fois aux transferts de compétences et aux réformes de la fiscalité locale.

1. La fiscalité transférée a pour principal objet le financement des transferts de compétences.

a. *Le financement des droits à compensation relatifs aux transferts de compétences de l'État vers les collectivités est une obligation constitutionnelle.*

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont encadrées par l'**article 72-2 de la Constitution**, issu de la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République. Ces dispositions prévoient en particulier les principes qui sous-tendent le financement, par l'État, des montants des droits à compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales, ainsi que des mesures de création ou d'extension de compétences.

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. »

b. *Les collectivités territoriales et l'État sont associés à l'évaluation des charges transférées au sein d'une instance dédiée.*

En cas de transfert de compétences, l'État est tenu de consulter une instance de concertation émanant du comité des finances locales : la **commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)**. Celle-ci est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales et réunit paritairement 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 du droit à compensation attribué 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 2019, la CCEC, a examiné 331 projets d'arrêtés constatant les montants des droits à compensation versés 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 délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Comptes publics détermine le montant du droit à compensation attribué à chacune des collectivités concernées par le transfert. Dans l'attente, un montant provisoire est versé, puis il fait l'objet d'une régularisation une fois le montant définitif du droit à compensation connu.

Encadré thématique

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

Aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, les recettes fiscales et les autres « ressources propres » des collectivités territoriales doivent représenter une « part déterminante » de l'ensemble de leurs ressources. Ces dispositions ont été précisées par la **loi organique n° 2004-758 du 22 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**, codifiée aux articles LO1114-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

- « Ressources propres » et ratio d'autonomie financière

La loi organique du 20 juillet 2004 a prévu que le respect des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution s'appréciait au regard de **ratios d'autonomie financière** calculés, pour chaque catégorie de collectivité, en rapportant le montant des ressources propres à celui de la totalité de ses ressources. Le législateur organique a **clarifié la notion de ressources propres** en précisant que ces dernières « 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 ». Il a également précisé que le **total des ressources** à prendre en compte n'inclut ni les emprunts, ni les ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation, ni les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie (article LO1114-3 du CGCT).

Quant au **caractère « déterminant »** de la part des ressources propres dans les ressources totales des collectivités, la loi organique a précisé que « la part de ressources propres ne peut être inférieure au **niveau constaté au titre de l'année 2003** » (mêmes dispositions). Les ratios constatés en 2003, qui constituent donc un seuil minimal, étaient les suivants⁵³ :

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio plancher des ressources propres des collectivités sur le total de leurs ressources	60,8%	58,6%	41,7%

Tableau 35 : Ratio d'autonomie financière de référence

Source : Direction du budget

Chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (article LO1114-4 du CGCT). En outre, « si pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » (mêmes dispositions).

- Fiscalité transférée et autonomie financière

Dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 relative à la loi organique du 22 juillet 2004, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résultait de la combinaison de l'article 72-2 de la Constitution et de l'article LO1114-2 du CGCT que « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des 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 ».

En matière de fiscalité transférée, peuvent donc notamment être qualifiées de ressources propres les impositions dont la loi :

- Autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif ;
- Détermine, par collectivité, une part locale d'assiette ;
- Détermine, par collectivité, le taux.

- Évolution des ratios d'autonomie financière

Les ratios d'autonomie financière sont en augmentation quasi-constante depuis 2003 pour chaque catégorie de collectivité territoriale. En 2003, les ressources propres du bloc communal s'élevaient à 54,8 Md€ pour 90,2 Md€ de ressources totales (60,8 %) tandis qu'en 2018, leurs ressources propres s'élèvent à 93,2 Md€ pour 130,6 Md€

⁵³ 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.

de recettes totales (71,4 %). Le bloc communal possède donc une marge financière de 13,8 Md€ en 2018 par rapport au ratio de référence de 2003. En 2018, la marge financière des départements était d'environ 10,7 Md€ et celle des régions de 12,1 Md€⁵⁴. Si le ratio d'autonomie financière du bloc communal reste stable en 2018 par rapport à 2017 (71,4%), le ratio d'autonomie des départements augmente légèrement en 2018 par rapport à l'année précédente (respectivement 74,4% contre 73,9%). Cette progression est la conséquence d'une moindre diminution des ressources propres (-0,8%) que celle des autres ressources (-3%). Enfin, le ratio d'autonomie des régions augmente considérablement entre 2017 et 2018, passant de 64,7% à 77,3%. Cette augmentation est liée notamment au transfert d'une fraction de la TVA en 2018 à hauteur de 4,1 Md€ se substituant à la dotation globale de fonctionnement.

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%
Pour 2016	70,0%	72,9%	64,3%
Pour 2017	71,4%	73,9%	64,7%
Pour 2018	71,4%	74,4%	77,3%

* Y compris la Métropole de Lyon pour 2015

Tableau 36 : Evolution du ratio d'autonomie financière depuis 2003

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2020*

c. Les transferts de fiscalité ont suivi les différents actes de décentralisation.

- Les transferts de fiscalité au titre de l'acte I de la décentralisation⁵⁵ s'élèvent à 14,6 Md€ dans le PLF pour 2021.

La loi du 7 janvier 1983 a prévu des transferts de fiscalité portant sur les impositions suivantes :

- La taxe sur les certificats d'immatriculation des automobiles, aussi appelée taxe sur les « cartes grises », au profit des régions ;
- Les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO) et la taxe de publicité foncière au profit des départements ;
- La taxe différentielle sur les véhicules à moteur – communément dénommée « vignette » – qui a été transférée aux départements à compter du 1^{er} janvier 1984. 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 ; 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.

- Les transferts de fiscalité au titre de l'acte II de la décentralisation⁵⁶ s'élèvent à 12,2 Md€ dans le PLF pour 2021.

La LFI pour 2005 a prévu des transferts de fiscalité portant sur les impositions suivantes :

⁵⁴ Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2020*, annexe 13.

⁵⁵ La loi du 2 mars 1982 a initié l'acte I de la décentralisation. Chaque catégorie de collectivité territoriale s'est vu reconnaître une mission prioritaire mais non exclusive :

- La région : planification économique et programmation des équipements, formation professionnelle continue, apprentissage, gestion des lycées ;
- Le département : compétences en matière de solidarité (aide et action sociale), transports en commun – hors périmètre urbain –, gestion des collèges ;
- La commune : relations de proximité avec le citoyen (transports urbains, écoles maternelles et primaires, urbanisme, bibliothèques et musées).

⁵⁶ L'acte II de la décentralisation a été initié par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République :

- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) a transféré de nouvelles compétences dans les domaines du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle, en matière de logement social et de construction, d'enseignement et de patrimoine.
- La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 a confié aux départements le pilotage intégral du revenu minimum d'insertion (RMI). Le rôle du département a ensuite été confirmé dans la gestion des politiques d'insertion par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion.

- La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), qui finance les transferts aux départements prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi dite « LRL ») ;
- La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui finance :
 - ❖ Les transferts prévus par la loi LRL en ce qui concerne les régions et, depuis la LFI pour 2008, les départements (l'intégralité du produit de la TSCA transférable ayant été attribuée) ;
 - ❖ Le transfert du RMI et du RSA, hors fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

Encadré thématique

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 départements⁵⁷ 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-Miquelon⁵⁸.

La mise en œuvre du RSA a donc conduit l'État à compléter la compensation versée depuis 2004 aux départements au titre du transfert du RMI/RMA afin de compenser les charges résultant 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 RSA et réformant les politiques d'insertion, la LFI 2012 était supposée fixer de manière définitive la compensation due aux départements métropolitains sur la base des dépenses constatées en 2010, 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. 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 du droit à compensation définitive alloué à ces collectivités au titre de ce transfert, 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.

L'article 81 de la loi de finances pour 2019 a procédé à la recentralisation du financement et de la gestion du RSA en Guyane et à Mayotte. Un décret du 28 décembre 2018 a précisé les modalités de la reprise de ces compétences par l'État et leur délégation à la branche famille. Il résulte logiquement de cette réforme la suppression des droits à compensation et du transfert de ressources correspondantes dont bénéficiaient les collectivités.

Ainsi, le montant total des recettes de TICPE transférées aux départements et à Saint-Pierre-et-Miquelon au titre du RSA s'élève, à compter de 2019, à 891 M€. Le montant de recettes de TICPE au titre du RMI/RMA, à compter de 2019, s'élève à 4,88 Md€.

La LFI pour 2020 a prévu une minoration de la part de TICPE des départements au titre du RMI/RSA afin de tenir compte de la recentralisation du RSA de la Réunion.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

En effet, la LFI pour 2020 a introduit la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité (RSO) pour le département de La Réunion, la Guyane et Mayotte. Ainsi, le financement des dépenses relatives au RSA est assuré par l'État, et sa gestion est confiée à la caisse des allocations familiales des collectivités concernées. Cette compensation prend la forme d'une reprise des compensations historiques non dynamiques et des ressources d'accompagnement versées par l'État au titre de l'exercice de la compétence RSA et RSO.

Ainsi, le montant total des recettes de TICPE transférées aux départements et à Saint-Pierre-et-Miquelon au titre du RSA s'élève, à compter de 2020, à 0,8 Md€. Le montant de recettes de TICPE au titre du RMI/RMA, à compter de 2020, s'élève à 4,5 Md€.

- Les transferts de fiscalité réalisés depuis 2010 s'élèvent à 3,5 Md€ dans le PLF pour 2021.

À compter de 2010, de nouveaux transferts de fiscalité ont été effectués pour compenser les transferts de compétences suivants :

- Transfert d'une fraction de TSCA aux départements, d'une part, pour financer les services départementaux d'incendie et de secours auparavant financés à partir de la DGF, et à la commune de Marseille, d'autre part, pour financer le bataillon de marins-pompiers de la ville de Marseille⁵⁹ ;
- Transfert à Mayotte de fractions de tarif de TICPE dans le cadre du processus de départementalisation⁶⁰ ;
- Transfert aux départements d'une partie des frais de gestion perçus par l'État au titre de la TFPB pour le financement de leurs dépenses en matière d'allocations individuelles de solidarités (AIS), conformément au Pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités locales ;
- Transfert aux régions d'une fraction de tarifs de TICPE et de frais de gestion perçus par l'État sur la CVAE, la CFE et la TH en substitution de l'ancienne dotation globale de décentralisation (DGD formation professionnelle) perçue au titre de leurs compétences en matière d'alternance et de formation professionnelle, conformément au Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013⁶¹ ;
- Transfert aux régions de fractions de tarifs de TICPE en lien avec la décentralisation de la formation professionnelle des publics et les mesures prises en faveur du développement de l'apprentissage ;
- Transferts de TICPE aux régions et à certaines collectivités d'outre-mer en lien avec les compétences transférées au titre des lois MAPTAM et NOTRe. Dans le cadre de la réforme territoriale engagée en 2014, plusieurs compétences ont été transférées de l'État vers les régions principalement, notamment la gestion des fonds européens et des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS). La LFI 2018 a prévu la compensation *via* la TICPE 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.

Depuis 2020, l'article 34 de la loi n° 2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a entériné le transfert de la compétence apprentissage aux branches professionnelles et son financement par l'intermédiaire de l'opérateur *France Compétences* ainsi qu'une aide unique à l'apprentissage versée par l'État. Ce transfert de la compétence aux branches professionnelles opéré par la loi s'accompagne de la suppression des trois fractions de tarifs de TICPE versées aux régions et aux collectivités au titre de l'exercice de ladite compétence par les régions. Ainsi, les fractions de tarif de TICPE de l'article 40 de la loi de finances pour 2014 « Prime à l'apprentissage », de l'article 29 de la loi de finances pour 2015 « Développement de l'apprentissage », et de l'article 38 de la loi de finances pour 2016 « Aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire » ne sont plus versées aux régions à compter du 1^{er} janvier 2020.

Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement auprès des régions, un dispositif assurant la neutralité budgétaire de la réforme de l'apprentissage est institué, pour un montant total brut de 229 M€ par an, bénéficiant aux régions présentant un montant de ressources compensatrices de cette compétence supérieur au montant des dépenses constatées lors du transfert de la compétence. Ce dispositif se traduit par :

- Une part de TICPE d'un montant fixe de 156 886 260 €, correspondant à l'exécution 2018 de la fraction de tarif de TICPE de l'article 29 LFI 2015 désormais supprimée ;
- Un financement complémentaire assuré par un prélèvement sur recettes de l'État, d'un montant fixe de 72 582 185 €.

⁵⁹ 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).

⁶⁰ Article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁶¹ Article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Encadré thématique

Les transferts de fractions de tarifs de TICPE et de TSCA

Transferts de compétences	Transferts de fiscalité	Collectivités affectataires	Références juridiques pour le transfert de fiscalité
Décentralisation du RMI et création du RMA	TICPE	Départements et Saint-Pierre-et-Miquelon	Article 59 de la loi de finances pour 2004
Transferts liés à la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL)	TICPE	Régions et collectivité de Corse	Article 52 de la loi de finances pour 2005 (principes) Article 40 de la loi de finances pour 2006 (modalités de calculs)
	TICPE / TSCA	Départements	Article 52 de la loi de finances pour 2005
Décentralisation du RSA	TICPE	Départements et Saint-Pierre-et-Miquelon	Article 51 de la loi de finances pour 2009
Formation professionnelle continue et apprentissage	TICPE	Régions, collectivité de Corse et département de Mayotte	Article 41 de la loi de finances pour 2014
Départementalisation de Mayotte	TICPE	Département de Mayotte	Article 39 de la loi de finances pour 2012
Lois MAPTAM / NOTRe	TICPE	Régions, Département de Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon	Article 38 I de la loi de finances pour 2016
Compensation de la suppression de la "vignette"	TSCA	Départements	Article 52 de la loi de finances pour 2005
Services départementaux d'incendie et de secours	TSCA	Départements	Article 53 de la loi de finances pour 2005
Financement du bataillon de marins-pompiers de la ville de Marseille	TSCA	Commune de Marseille	Article 11-II de la loi de finances rectificative pour 2006
Réforme de la fiscalité directe locale	TSCA	Départements	Article 77 de la loi de finances pour 2010

Tableau 37 : Fractions de tarifs de TICPE et TSCA transférées aux collectivités territoriales

Source : Direction du budget

- Le transfert par l'État d'une fraction de TVA aux régions leur a permis de bénéficier d'une ressource fiscale fortement dynamique (4,3 Md€ en PLF 2021).

L'article 147 de la LFI pour 2017 a affecté, à compter du 1^{er} janvier 2018, une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane. Cette nouvelle recette étant versée en substitution de la DGF perçue par les collectivités du bloc régional et de la DGD perçue par la collectivité territoriale de Corse, elle figure parmi les concours financiers de l'État aux collectivités (cf. partie 3 « Concours de l'État aux collectivités locales »), bien qu'elle ait le caractère d'une ressource fiscale transférée.

Les régions bénéficient ainsi du dynamisme, particulièrement important, de cette recette fiscale. Néanmoins, avec la crise sanitaire et économique, le PLF pour 2021 prévoit un montant de TVA à destination des régions de 4,3 Md€, en baisse de – 135 M€ par rapport à la LFI pour 2020. Cette légère diminution dans un contexte de ralentissement économique important montre donc bien le dynamisme de cette ressource fiscale.

Pour rappel, les transferts de TVA aux régions et aux départements au titre de la compensation des pertes de recettes dues aux récentes réformes de la fiscalité locale (impôts de production et suppression de la TH) ne sont pas considérés comme de la fiscalité transférée mais comme des recettes de fiscalité locale car elles se substituent à des ressources fiscales.

2. La fiscalité transférée compense également les pertes de ressources résultant de la réforme de la fiscalité directe de 2010.

La suppression de la taxe professionnelle par la LFI pour 2010 s'est accompagnée de nouveaux transferts de fiscalité au profit des collectivités territoriales pour compenser leur manque à gagner. Ces transferts s'élèvent dans le PLF pour 2021 à 8,1 Md€.

- La 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 %. **En cumulé, le transfert de ces frais de gestion représente un montant de 16,5 Md€ entre 2012 et 2018 en exécution, bénéficiant d'une dynamique moyenne de + 3,4 % par an.** Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2011, les frais de dégrèvement et de non-valeurs prélevés par l'État sur la fiscalité directe locale sont fixés à 2,0 %, au lieu de 3,60 %, et les frais d'assiette et de recouvrement ont été abaissés de 4,4 % à 1 %.

Encadré thématique**Les frais de gestion perçus par l'État**

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 (dégrèvements) et des impayés (admissions 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.

- La part perçue par l'État au titre de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la publicité foncière a été transférée aux départements
- La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) a, elle, été transférée aux communes et aux EPCI.
- Enfin, en compensation de la réforme de la taxe professionnelle, l'article 77 de la loi de finances pour 2010 a prévu un nouveau transfert aux départements de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Par ailleurs, 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.

Encadré thématique**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 2020 : Paris, les Hauts-de-Seine et les Alpes-Maritimes⁶².

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).

3. Les régions ainsi qu'Île-de-France Mobilités disposent d'une faculté de majoration des tarifs de TICPE.

L'article 94 de la loi de finances pour 2010 a accordé aux conseils régionaux, à compter de 2011, une faculté de majoration supplémentaire des tarifs de TICPE applicables dans chaque région, dans la limite d'un plafond maximal (0,73 € par hectolitre pour les supercarburants sans plomb et 1,35 € par hectolitre pour le gazole). Les recettes issues de cette majoration doivent être exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Pour 2021, la prévision de TICPE dite Grenelle versée aux régions est estimée à 570 M€.

⁶² 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.

L'article 24 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 prévoit une faculté de majoration supplémentaire des tarifs de TICPE à Île-de-France Mobilités (ex-STIF), applicables aux carburants vendus aux consommateurs finals sur le territoire de la région Île-de-France. Cette majoration s'inscrit dans la limite de 1,02 € par hectolitre pour les supercarburants et de 1,89 € par hectolitre pour le gazole. Les recettes issues de cette majoration supplémentaire sont directement affectées au budget d'Île-de-France Mobilités dans la limite globale de 100 M€ par an. La prévision de TICPE pour 2021 s'élève ainsi à 100 M€.

B. Le PLF 2021 traduit le caractère dynamique de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales.

1. La fiscalité transférée demeure à un niveau très élevé en PLF 2021 à périmètre constant.

Dans le PLF pour 2021, la fiscalité transférée aux collectivités territoriales s'élève à 38,2 Md€ à périmètre constant comme à périmètre courant, après la prise en compte de la suppression des fractions de TICPE destinés à financer la compétence apprentissage des régions en 2020. Plusieurs ajustements ou transferts de compétences dont les montants ne sont pas encore connus, à ce stade, seront intégrés au PLF 2021 par voie d'amendement du Gouvernement lors des débats parlementaires notamment s'agissant du droit à compensation de la nouvelle collectivité européenne d'Alsace (CEA) dont le transfert entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

Ressources fiscales transférées (en Md€)	LFI 2020	PLF 2021 à périmètre constant	Mesure de périmètre	PLF 2021 à périmètre courant
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO)	13,01	13,14	-	13,14
Cartes grises	2,46	2,23	-	2,23
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	9,95	9,51	-	9,51
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	7,76	8,23	-	8,23
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,82	0,78	-	0,78
Frais de gestion	4,50	4,29	-	4,29
Total fiscalité transférée	38,5	38,2	0,00	38,2
CAS FNDMA (affectation de 51 % du produit de la taxe d'apprentissage)		1,7	-1,70	-

Tableau 38 : Montants de fiscalité transférée prévus dans le projet de loi de finances pour 2021

Source : Direction du budget

2. Sur longue période, le dynamisme des recettes de fiscalité transférée est favorable aux collectivités territoriales.

L'augmentation des montants inscrits en LFI démontre le dynamisme de la fiscalité transférée sur longue période.

Ressources fiscales transférées (en Md€)	LFI 2020	PLF 2021 à périmètre constant	Mesure de périmètre	PLF 2021 à périmètre courant
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO)	13,01	13,14	-	13,14
Cartes grises	2,46	2,23	-	2,23
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	9,95	9,70	0,04	9,75
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	7,76	8,23	-	8,23
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,82	0,78	-	0,78
Frais de gestion	4,50	4,59	-	4,29
Total fiscalité transférée	38,5	38,6	-0,25	38,3

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

FISCALITÉ TRANSFÉRÉE

Evolution de la fiscalité transférée		LFI								PLF 2021 constant
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (Départements - Hors DMTO-RTP)	7 880	8 085	7 779	7 924	9 159	10 263	10 658	12 244	12 363
	Cartes grises - (régions - décentralisation acte I)	1 988	2 051	2 062	2 140	2 174	2 244	2 300	2 459	2 225
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE - RM/RSA (départements)	5 859	5 861	5 861	5 861	5 861	5 862	5 782	5 273	5 141
	TICPE - Acte II hors RSA (loi LRL de 2004 et compensation de la suppression de la "vignette")	6 442	6 449	6 536	6 727	6 840	6 971	7 027	7 060	7 009
	<i>dont TICPE - régions</i>	3 212	3 214	3 213	3 437	3 555	3 490	3 524	3 418	3 324
	<i>dont TICPE - départements</i>	652	658	655	671	672	679	679	674	658
	<i>dont TSCA - départements (article 52)</i>	2 577	2 577	2 668	2 619	2 613	2 802	2 824	2 968	3 123
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 132	3 330	3 408	3 359	3 394	3 409	3 430	3 596	3 830
	TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	657	692	803	753	771	772	790	821	780
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	495	508	489	498	576	645	670	770	777
	Rebasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)		2 278	2 372	2 476	2 570	2 571	2 659	2 756	2 811
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA - article 53 (départements - SDIS)	991	1 029	1 057	1 037	1 037	1 096	1 136	1 189	1 267
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements		827	874	906	951	959	970	1 017	1 067
	TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	TICPE - Mayotte (départementalisation)	5	20	17	17	26	77	62	62	62
	TICPE - Mayotte et NOTRe				18	48	59	60	62	62
Fiscalité transférée au titre de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE - prime d'apprentissage		118	256	233	235	230	237		
	TICPE - neutralisation de la réforme de l'apprentissage			146	148	153	154	160	157	157
	Frais de gestion affectés aux régions - réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)		601	617	650	652	655	695	723	709
	TICPE - réforme de la formation professionnelle		300	298	305	305	309	309	306	299
	TICPE - DRONISEP									8
	TICPE - TPE Jeunes apprentis				60	96	96	99		
Total Fiscalité transférée		27 459	32 159	32 586	33 122	34 858	36 381	37 053	38 505	38 577

Tableau 39 : Évolution de la fiscalité transférée en budgétisation depuis la LFI pour 2013 et dans le PLF pour 2021 (à périmètre constant pour le PLF 2021)

Source : Direction du budget

Les montants de fiscalité transférée exécutés confirment également cette tendance à la hausse :

Evolution de la fiscalité transférée en exécution		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (Départements - Hors DMTO-RTP)	6 832	7 367	8 645	9 321	10 853	11 321	12 488
	Cartes grises - (régions - décentralisation acte I)	2 042	2 077	2 086	2 187	2 245	2 280	2 263
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE - RMI/RSA (départements)	5 853	5 908	5 861	5 861	5 861	5 869	5 781
	TICPE - Acte II hors RSA (loi LRL de 2004 et compensation de la suppression de la "vignette")	6 347	6 385	6 644	6 835	6 845	6 963	7 027
	dont TICPE - régions	3 202	3 233	3 452	3 466	3 469	3 500	3 508
	dont TICPE - départements	654	659	664	671	676	667	666
	dont TSCA - départements (article 52)	2 492	2 493	2 529	2 698	2 699	2 796	2 853
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 184	3 198	3 285	3 283	3 279	3 387	3 500
	TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	708	718	737	748	945	770	805
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	429	463	543	586	682	712	785
	Rebasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 196	2 260	2 361	2 445	2 505	2 583	2 653
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA - article 53 (départements - SDIS)	987	987	1 003	1 055	1 086	1 130	1 158
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements		841	866	900	932	958	994
	TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10	10	10	10	10	10	10
	TICPE - Mayotte (départementalisation)	9	20	17	67	78	42	26
	TICPE - Maptam et Notre				21	53	58	61
Fiscalité transférée au titre la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE - prime d'apprentissage		139	279	239	237	233	232
	TICPE - réforme du financement de l'apprentissage			146	152	154	157	161
	Frais de gestion affectés aux régions - réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)		601	616	636	655	669	680
	TICPE - réforme de la formation professionnelle		300	300	300	301	300	302
	TICPE - TPE Jeunes apprentis				95	97	97	100
Total Fiscalité transférée		28 597	31 273	33 400	34 743	36 818	37 538	40 736

Tableau 40 : Évolution de la fiscalité transférée exécution entre 2013 et 2019

Source : Direction du budget

Les montants inscrits dans le PLF pour 2021 sont établis à partir des prévisions de recettes de TICPE ou de TSCA calculées sur la base des facteurs connus ou anticipés lors de la préparation de la loi de finances.

Les recettes réelles pour chaque ressource fiscale permettent une correction *a posteriori* des montants le cas échéant, l'exécution pouvant ne pas correspondre précisément aux prévisions initiales. Les recettes fiscales transférées évoluent en effet selon des facteurs exogènes difficiles à anticiper : volumes pour chaque type de carburants (gazole, supercarburants, essence, etc.) mis à la consommation s'agissant des fractions de tarifs de TICPE transférées aux collectivités et/ou tarifs, ventes immobilières s'agissant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dynamisme des impositions locales sous-jacentes s'agissant des frais de gestion, volume et tarifs de certains contrats d'assurances pour la TSCA, etc.

Par ailleurs, la crise de la Covid-19 et le confinement impactent directement à la baisse la consommation de carburants et le produit de la TICPE. Toutefois, la clause de garantie de l'État permet de couvrir les montants des droits à compensation des collectivités territoriales au titre des transferts de compétences indépendamment des aléas de la ressource fiscale qui sont uniquement supportés par l'État.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, l'évolution des recettes de DMTO peuvent connaître des fluctuations particulièrement importantes d'une année sur l'autre.

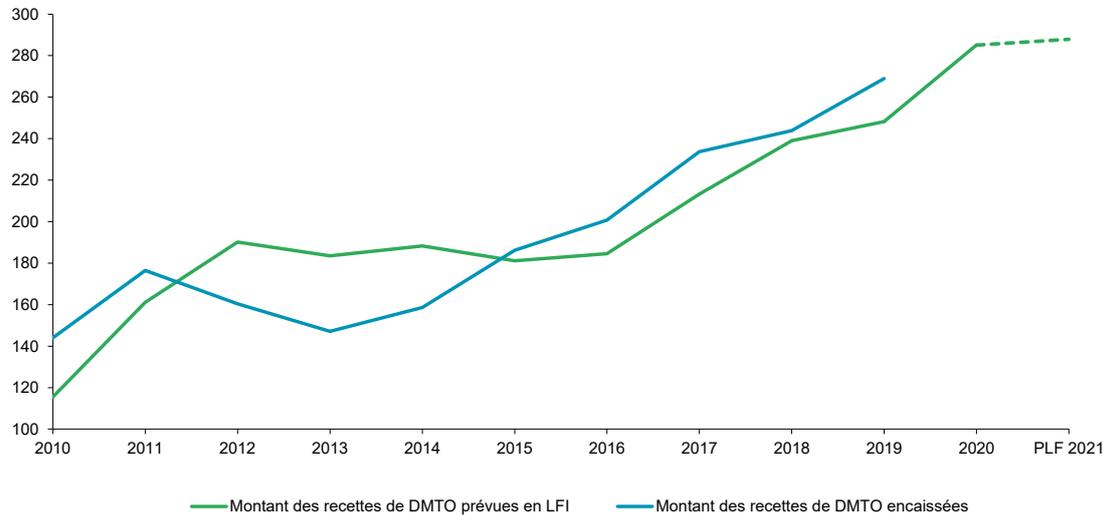


Figure 41 : Évolution des recettes de DMTO prévues en LFI et encaissées, de 2010 à 2020 (en base 100 en 2003)

Sources : DGFIP, Direction du budget

Les ressources transférées augmentent plus rapidement que la richesse nationale. La fiscalité transférée notamment 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.

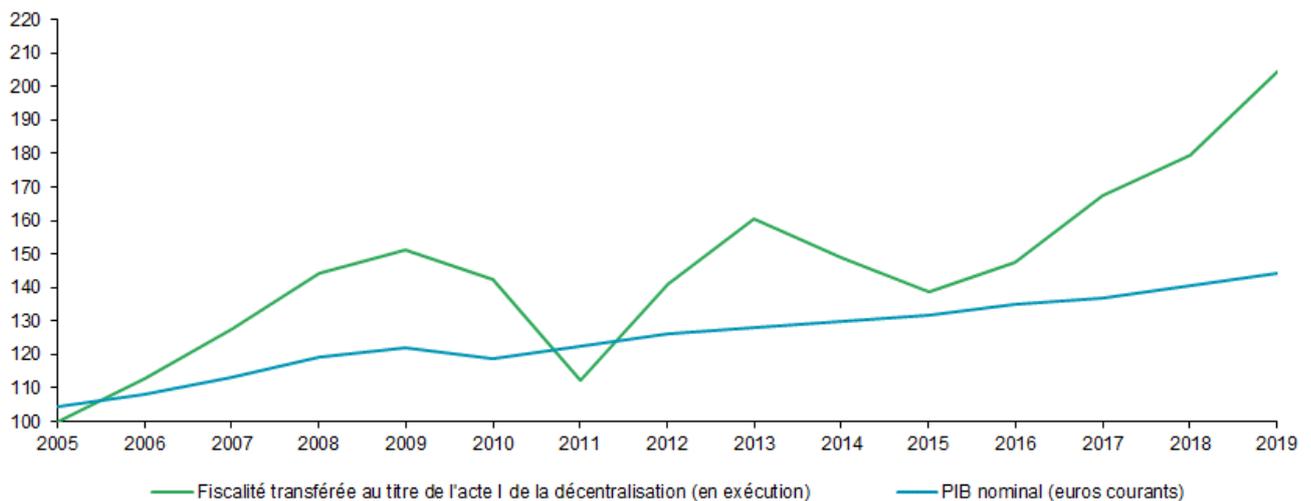


Figure 42 : Évolution comparée de la fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation et du PIB (base 100 en 2003)

Sources : DGFIP, Insee

Par ailleurs, les collectivités disposent de mécanismes de garantie s'agissant des transferts de fiscalité de TICPE dont l'asymétrie leur est favorable :

- Lorsque le produit de la fiscalité transférée ne permet pas de couvrir le montant du droit à compensation constitutionnellement garanti, l'État doit procéder à l'attribution d'une part supplémentaire du produit de TICPE lui revenant ;
- Lorsque le produit de la fiscalité est supérieur au droit à compensation constitutionnellement garanti, le bénéfice en reste acquis aux collectivités qui reçoivent alors une surcompensation des charges transférées.

Ainsi, la fiscalité transférée entraîne parfois des surcompensations versées aux collectivités au-delà des obligations constitutionnelles qui incombent à l'État :

- Les fractions de tarifs de TICPE versées aux régions permettent la couverture financière totale du droit à compensation tout en transférant aux régions une part de la dynamique inhérente à la ressource fiscale. Ainsi, les versements de fiscalité transférée aux régions ont augmenté de + 1,1 % entre 2017 et 2018, et de 0,2 % entre 2018 et 2019. **En 2019, les surcompensations aux régions versées par l'État étaient de 104 M€.** Cette part de la dynamique transférée aux régions résulte à la fois des quantités de carburants vendues au consommateur final, des tarifs pour chaque type de carburant fixés en loi de finances, et *in fine*, du rendement de la TICPE collectée par l'État.
- Le montant total de TICPE et de TSCA transféré aux départements qui avait progressé de + 1,9 % entre 2017 et 2018, poursuit sa hausse avec une évolution de + 1,5 % entre 2018 et 2019. Pour l'année 2019, les départements ont bénéficié, au total, d'environ 697 M€ de surcompensations de la part de l'État au-delà du droit à compensation.

Ainsi, les surcompensations totales versées par l'État aux collectivités territoriales dans le cadre du financement des transferts de compétences s'élèvent à 801 M€ pour l'année 2019.

Partie 7

Péréquation

A. Afin de réduire l'inégale répartition des ressources entre les collectivités locales, les dispositifs de péréquation sont renforcés

1. La péréquation est un objectif à valeur constitutionnelle depuis 2003

Les inégalités de répartition des bases fiscales comme des charges auxquelles font face les collectivités sont importantes. Ces inégalités sont souvent le fait de l'histoire et de phénomènes indépendants des choix effectués par les collectivités territoriales. 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.

L'article 72-2 de la Constitution dispose depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». **L'enjeu de la péréquation consiste ainsi à soutenir les collectivités structurellement défavorisées.**

2. Le PLF pour 2021 maintient les masses financières consacrées aux dotations de péréquation de la DGF

La péréquation verticale augmentera en 2021 de + 220 M€, dont + 180 M€ pour les communes, + 30 M€ pour les EPCI à fiscalité propre et + 10 M€ pour les départements (cf. partie 3 « Concours de l'État aux collectivités locales »).

La progression de la péréquation verticale bénéficiera aux communes confrontées à un faible niveau de ressources ou à des charges importantes, au travers des mécanismes que sont la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), qui atteindront un niveau historiquement haut en 2021. En 2021, les communes des DOM bénéficieront en outre, dans la continuité de l'année 2020, d'une accentuation du soutien qui leur revient au titre de la DACOM. 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 2021. 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 2020, à savoir respectivement 1 Md€ et 350 M€.

B. Deux fois plus élevée que la péréquation horizontale, la péréquation verticale témoigne de l'engagement de l'État en faveur de la réduction des inégalités territoriales.

La péréquation prend deux formes différentes. Elle 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 spécifiques⁶³ ;
- 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		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 national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)
		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)		

Tableau 41 : Les différents dispositifs de péréquation en 2020

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2020*

La plupart des montants péréqués relèvent de la péréquation verticale, c'est-à-dire de dotations de l'État. En 2020, la péréquation verticale représentait effectivement 66,1 % de l'ensemble des dispositifs de péréquation. Cet équilibre devrait être similaire en 2021.

⁶³ Les modalités de fonctionnement des différentes dotations de péréquation verticale sont détaillées dans la Partie 3 « Les concours de l'État aux collectivités locales ».

Les montants consacrés en 2019 et 2020 aux dispositifs de péréquation horizontale et verticale, pour chaque type de dispositif et dans l'ensemble, étaient les suivants :

<i>En millions d'euros</i>	Montant 2019	Montant 2020	Part dans la péréquation totale en 2020
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	843	835	6,7%
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	660	678	5,4%
Dotation d'intercommunalité	1 562	1 593	12,8%
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)	2 291	2 381	19,1%
Dotation de solidarité rurale (DSR)	1 602	1 692	13,5%
Dotation nationale de péréquation (DNP)	794	794	6,4%
Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	284	284	2,3%
Total péréquation verticale	8 036	8 257	66,1%
Fonds de péréquation des ressources des régions	134	185	1,5%
Fonds national de péréquation des DMTO des départements		1 799	14,4%
<i>Fonds national de péréquation des DMTO</i>	703		
<i>Fonds de solidarité en faveur des départements (FSD)</i>	586		
<i>Fonds de soutien interdépartemental (FSID)</i>	250		
Fonds de péréquation de la CVAE des départements	55	64	0,5%
Fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF)	60	60	0,5%
Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	1 000	1 000	8,0%
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)	330	350	2,8%
Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	775	775	6,2%
Total péréquation horizontale	3 893	4 233	33,9%
Total	11 929	12 490	100,0%

Tableau 42 : Les masses financières consacrées à la péréquation horizontale et verticale en 2019 et 2020

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2020*

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 284 M€ en 2020, maintenus en 2021) et sont donc considérés comme des mécanismes de péréquation verticale⁶⁶.

⁶⁴ Le fonds national de péréquation des DMTO, le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et le fonds de soutien interdépartemental (FSID) ont fusionné ont été fusionnés pour donner le fonds national de péréquation des DMTO des départements.

⁶⁵ Le fonds national de péréquation des DMTO des départements, d'un montant de 1 799 M€, comprend la libération sur décision du Comité des finances locales (CFL) de 120 M€ du fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles.

⁶⁶ Depuis le 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. Le PLF 2021 les stabilise au niveau de 2020.

C. Les dispositifs de péréquation horizontale concernent 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 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 (FSDRIF) destiné à corriger les inégalités spécifiques de ressources et de charges entre collectivités franciliennes, ainsi qu'un fonds de solidarité pour l'ensemble des départements (FSD) pour l'année 2014, pérennisé en LFI 2015.

La loi de finances pour 2019 a créé un nouvel instrument de péréquation horizontale, le fonds de soutien interdépartemental (250 M€), pour la durée des pactes financiers avec les collectivités (2019 et 2020).

La loi de finances pour 2020 a introduit le fonds national de péréquation des DMTO, fruit de la fusion de trois fonds de péréquation : le fonds national de péréquation des DMTO, le fonds de solidarité des départements (FSD), et le fonds de soutien interdépartemental (FSID) (cf. 3.).

1. Quel que soit l'échelon, la péréquation horizontale repose sur des prélèvements effectués sur les avances mensuelles de fiscalité locale.

La loi prévoit de nombreux dispositifs en application desquels les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont mis à contribution par le biais de prélèvements sur leurs avances de fiscalité directe locale. Ces prélèvements viennent diminuer le montant qui leur est versé au titre de leurs avances de fiscalité directe locale.

Ces dispositifs, très nombreux, peuvent être classés en trois catégories en fonction de leur objet :

- Les prélèvements effectués au titre de dégrèvements d'impôts mis à la charge des collectivités ;
- Les prélèvements effectués en application d'un mécanisme de péréquation ou de compensation visant à réduire des écarts de ressources entre les collectivités ;
- Les prélèvements appliqués en vertu d'un principe général de participation des collectivités à l'équilibre des finances publiques.

Ainsi, sur un montant global de 7,4 Md€, les prélèvements effectués en application d'un mécanisme de péréquation ou de compensation représentent un montant de 6,9 Md€⁶⁷.

Le tableau contenu dans l'annexe relative au compte d'avances aux collectivités territoriales recense l'ensemble des prélèvements sur les avances de fiscalité opérés en 2019.

2. La péréquation horizontale au sein du bloc communal repose principalement sur deux dispositifs.

a. *Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est le premier dispositif de péréquation horizontale.*

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale à l'échelle d'un ensemble intercommunal. Cette solidarité au sein du bloc communal monte progressivement en puissance : elle s'élevait à 360 M€ en 2013 et atteint 1 Md€ depuis 2016.

⁶⁷ Y compris le FNGIR (prélèvement au fonds national de garantie individuelle des ressources issu de la réforme de la taxe professionnelle).

En PLF 2021, le Gouvernement propose de maintenir les ressources de ce fonds à hauteur de 1 Md€ afin de pérenniser le montant du fonds au niveau atteint en 2016. Cette stabilité 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 additionnant 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 isolées⁶⁸ ;
- **Le potentiel financier agrégé (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 de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant et de sa population avec un effet progressif. Afin de mieux prendre en compte la situation des territoires aux ressources fiscales élevées (notamment au regard de la fiscalité professionnelle), mais dont la population dispose de revenus plus faibles que la moyenne, un nouvel indicateur de charges a été introduit en prenant en compte le revenu par habitant. Environ 51 % des ensembles intercommunaux et des communes isolées sont contributeurs en 2020, et 35 % contributeurs nets ;

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 (elle ne peut excéder 14 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA).

- **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 toute commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 1 est exclu du bénéfice du FPIC. Cela permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales.

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, votée à l'unanimité ou à la majorité qualifiée.

Les intercommunalités et les communes isolées qui étaient éligibles au FPIC en 2019 et qui cessent de l'être en 2020, ou celles qui ont perçu une garantie en 2019 mais restent inéligibles en 2020, perçoivent en 2020, à titre de garantie, une attribution égale à 50 % de celle perçue en 2019.

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 horizontale, le Gouvernement propose de maintenir les ressources du fonds à 1 Md€ en 2020.

⁶⁸ Les communes isolées sont celles qui n'appartiennent pas à un ensemble intercommunal.

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 les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants et les 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles l'année précédente à la DSU, et les 2 500 premières communes éligibles à la part « cible » de la DSR sont exonérées de prélèvements au titre du FPIC.

La répartition du fonds est marquée par une grande stabilité. Les changements de situation nette des territoires (contributeurs devenant bénéficiaires ou inversement) enregistrés entre la répartition du FPIC en 2019 et 2020 sont très faibles.

b. Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) vise à lutter contre les inégalités territoriales franciliennes.

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 : il était de 230 M€ en 2013 et est fixé à 350 M€ en 2020. Le Gouvernement propose de maintenir ce montant en 2021.

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 de ressources et de charges, élevé au carré, et composé :

- Pour 20 % de l'écart relatif du revenu par habitant de la commune par rapport à la moitié du revenu moyen par habitant des communes de la région ;
- Et pour 80 % de l'écart relatif du potentiel financier par habitant de la commune par rapport à la moyenne régionale.

Depuis 2019, 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 14 % 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 ;
- En cas de progression des ressources du fonds, le montant supplémentaire prélevé sur chaque commune ne peut excéder 50 % de la hausse des ressources du fonds ;
- Le prélèvement sur les communes qui contribuent au fonds pour la première fois fait l'objet d'un abattement de 50 % ;
- Une exonération de prélèvement pour les communes classées parmi les 150 premières communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (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.

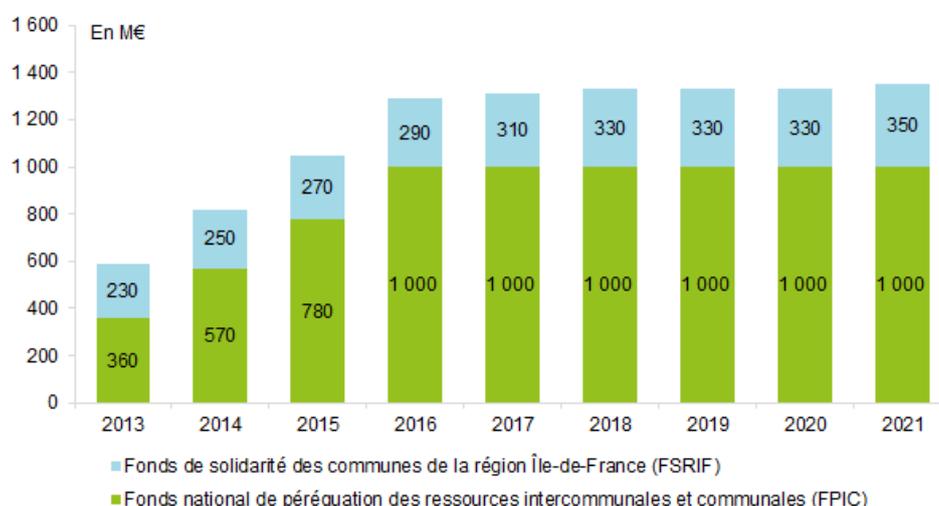


Figure 43 : La montée en puissance de la péréquation horizontale au sein du bloc communal (montants prévus en PLF 2021)

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2020*

3. La péréquation horizontale au profit des départements a été profondément remodelée en loi de finances 2020.

La loi de finances pour 2020 a profondément modifié la structure de la péréquation horizontale au profit des départements. Plus particulièrement, un fonds unique de péréquation, le fonds national de péréquation des DMTO, est né de la fusion de trois anciens fonds de péréquation.

Le fonds de péréquation des DMTO perçus par les départements, anciennement mis en place en 2011, était alimenté par deux 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 étaient ceux dont le potentiel financier par habitant ou le revenu par habitant étaient inférieurs à la moyenne nationale.

Les ressources du fonds de péréquation des DMTO des départements se sont élevées à 279 M€ en 2015 et étaient de 703 M€ en 2019. La progression des ressources provient de l'augmentation des produits de DMTO de + 8,25 % entre 2015 et 2016, de + 16,6 % entre 2016 et 2017, et de + 4,3 % entre 2017 et 2018.

Par ailleurs, un **fonds de solidarité au profit des départements**, alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35 % sur les bases des DMTO avait été institué en 2014. Il a été provisoirement 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 586 M€ en 2019.

Par ailleurs, afin de renforcer l'accompagnement des départements les plus fragiles, la loi de finances pour 2019 avait créé un nouvel instrument de péréquation, le **fonds de soutien interdépartemental (250 M€)**, pour la durée des pactes financiers avec les collectivités locales (2019 et 2020). Ce fonds était alimenté par un prélèvement proportionnel sur le montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements en 2018. Les ressources étaient réparties entre les départements en deux fractions :

- La première, qui représente 60 % du montant du fonds, bénéficie aux départements dont le potentiel financier net par kilomètre carré est inférieur à 50 % du potentiel financier net moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements, et dont le nombre d'habitants par kilomètre carré est inférieur à 70 ;

- b. La seconde, qui représente 40 % du montant du fonds, bénéficie aux départements réunissant trois critères cumulatifs : i) un produit par habitant de DMTO inférieur à 90% du produit moyen par habitant de l'ensemble des départements ; ii) un revenu par habitant inférieur au revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements ; iii) un taux de pauvreté supérieur ou égal à 15 %.

La loi de finances pour 2020 a fusionné les trois fonds de péréquation que sont le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD), et le fonds de soutien interdépartemental (FSID), afin de créer un fonds unique ; le fonds national de péréquation des droits de mutation à titres onéreux (FNP DMTO). En 2020, le prélèvement au titre du fonds national de péréquation des DMTO s'élève à 1,679 Md€. Cette réforme, issue d'un dialogue entre l'État et l'ADF, avait pour objet de renforcer la péréquation entre les départements et de mieux cibler les montants prélevés ou reversés. Les sommes mises en répartition en 2020 ont été, dans le contexte de la crise sanitaire et sur décision du comité des finances locales, abondées de 120M€ qui avaient été mis en réserve en 2018.

Pour tenir compte de la création de ce fonds unique, le PLF pour 2021 ajuste le plafonnement des prélèvements au titre du fonds de péréquation des ressources des départements franciliens (FSDRIF). Ce fonds, dont les ressources sont fixées à 60 M€, a été créé par la loi de finances pour 2014.

Le FSDRIF est alimenté par des prélèvements sur les ressources des départements classés en fonction de leur indice de ressources et de charges. En 2020, cinq départements franciliens ont bénéficié d'un reversement opéré sur les ressources fiscales des trois départements contributeurs ; Paris, les Hauts-de-Seine et les Yvelines.

La contribution de ces départements fait l'objet de deux plafonnements. Le premier plafonne le prélèvement à la moitié du volume du fonds, soit 30M€ tandis que le second est un plafonnement qui tient compte des autres fonds de péréquation et des recettes réelles de fonctionnement. En effet, jusqu'à présent, un département ne pouvait se voir prélever plus de 10% de ses recettes réelles de fonctionnement au titre du FSDRIF, du fonds de péréquation de la CVAE et du fonds de péréquation des DMTO.

Ce dernier ayant été remplacé par le nouveau fonds unifié regroupant trois anciens mécanismes de péréquation assis sur les DMTO, il était nécessaire d'ajuster le plafond pour tenir compte du champ plus grand des prélèvements couverts par la garantie, tout en préservant le niveau de la péréquation francilienne et les équilibres du fonds. Ainsi, le PLF pour 2021 institue un relèvement du seuil de de prélèvement à 15,5%. Ce relèvement doit permettre d'alimenter le fonds tout en conservant les équilibres antérieurs en matière de contribution.

Le fonds de péréquation de la CVAE des départements est quant à lui temporairement modifié pour tenir compte des effets de la crise sanitaire sur son assiette.

Ce fonds, mis en œuvre depuis 2013, est 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 63,5 M€ en 2020, 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.

Le reversement est toutefois précédé d'un mécanisme de garantie pour les départements dont le produit de CVAE perçue en année N est inférieur de plus de 5% au produit de CVAE perçu l'année précédente (N-1). L'estimation de la perte de CVAE retenue lors de l'adoption de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 conduit toutefois à envisager une diminution globale du produit de CVAE perçu par les départements relativement importante. Les simulations menées montrent que les sommes nécessaires à l'alimentation de la garantie de baisse limitée de la CVAE seraient alors supérieures au volume total du fonds, paralysant ainsi son effet péréquateur. Le premier prélèvement « sur stock » (environ 40 M€) ne sera pas suffisant pour compenser le plancher de baisse annuelle de 5% de la CVAE prévue par la loi.

Le Gouvernement propose donc de suspendre la garantie de baisse limitée de la CVAE en 2021. Cette suspension maintiendra le fonctionnement régulier du fonds l'année prochaine et donc sa portée péréquatrice.

4. L'évolution de la péréquation régionale fera l'objet d'une concertation avec les régions

a. Le fonds de péréquation des ressources des régions, en forte progression depuis 2015, constitue un des volets de la suppression de la taxe professionnelle

La loi de finances initiale pour 2013 a créé un **fonds de péréquation des ressources des régions** et de la collectivité de Corse. Les ressources prises en compte dans le calcul du fonds sont les ressources issues de la suppression de la TP, à savoir la CVAE, les IFR, la DCRTP perçues par les régions ainsi que les prélèvements et reversements au FNGIR.

Ce fonds constitue ainsi un des volets de la reconstitution des ressources régionales suite à la suppression de la TP, aux côtés des mécanismes de garantie des ressources et de l'attribution du produit d'impositions économiques territorialisées, dont les dynamiques varient entre régions.

Ce fonds est en forte progression depuis sa création. Il est alimenté à hauteur de 185 M€ en 2020, contre 56 M€ en 2015. La hausse continue des produits post-taxe professionnelle des régions depuis 2014 explique la forte croissance des ressources du fonds.

Le fonds repose moins sur un objectif d'égalisation des ressources régionales que sur une logique de régulation de leur évolution. Il vise à faire converger les taux de croissance des ressources des régions vers la moyenne. Ainsi, les régions dont le taux de croissance des produits post-réforme de la taxe professionnelle est supérieur à la moyenne sont contributrices au fonds. En 2020, treize régions métropolitaines (dont le taux de croissance est inférieur à la moyenne) et d'outre-mer en sont bénéficiaires. Une quote-part du fonds est réservée aux régions d'outre-mer, qui sont exonérées de prélèvement.

b. Un travail avec les régions sera engagé afin de renforcer la résilience des ressources régionales et la solidarité entre collectivités à échéance 2022

Dans le cadre de la baisse des impôts de production, le Gouvernement propose d'abaisser à compter de 2021 le taux d'imposition de la CVAE à hauteur de la part de cette taxe affectée à l'échelon régional, soit 50 % et, corrélativement, de lui substituer une ressource dynamique : une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Si l'affectation de TVA permettra aux régions de bénéficier d'une ressource dynamique sur le long terme, elle aura également pour conséquence de les exposer plus rapidement aux retournements de la conjoncture économique. En effet, si les recettes tirées de la CVAE par les régions étaient fonction de l'année N-1, les recettes tirées de la nouvelle fraction dynamique de TVA dépendront de l'année N. C'est pourquoi, l'Accord de partenariat signé entre l'État et les régions le 28 septembre 2020 prévoit un travail commun sur l'institution de plusieurs mécanismes destinés à apporter une réponse à la nécessité, mise en évidence par la crise sanitaire, de renforcer la résilience des finances locales ainsi que la solidarité entre les collectivités de l'échelon régional. Il est ainsi envisagé de rénover le système de péréquation en l'amplifiant afin de réduire plus efficacement les inégalités territoriales. Dans le même temps, des réflexions seront menées afin de mettre en place un « serpent budgétaire » consistant à épargner une partie de la hausse de la fiscalité des régions, de manière à alimenter un fonds de sauvegarde qui sera mobilisé pour accompagner les régions en cas de nouvelle crise.

Des discussions ont déjà été engagées à cet effet et l'État et les régions s'engagent à finaliser les dispositifs correspondants à l'été 2021, pour une traduction législative dans le PLF pour 2022.

D. Plusieurs concours de l'État aux collectivités intègrent également une dimension redistributrice.

Au-delà des composantes péréquatrices de la DGF, d'autres concours de l'État aux collectivités territoriales prennent en compte des exigences de péréquation.

Ainsi, **les dotations déconcentrées de l'État**, c'est-à-dire la nouvelle dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID – ancienne dotation globale d'équipement des départements, DGE), la dotation politique de la ville (DPV)⁶⁹, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), sont réparties sous forme d'enveloppes départementales selon des critères prenant en compte des éléments de redistribution.

La **dotation politique de la ville (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 à partir de l'année 2017.

Elle est, comme la DETR, attribuée par les préfetures sous forme de subventions destinées à soutenir les projets des communes de métropole ou d'outre-mer les plus en difficulté. Pour être éligible, les communes doivent :

- 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, ou, depuis 2017, figurer dans la liste des quartiers politiques de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants (NPNRU), quartiers d'intérêt national ou régional ;
- Avoir une proportion de population située en quartiers prioritaires de la politique de la ville supérieure à 19 % ;
- Être classée parmi les 250 premières communes au titre de la DSU (ou être éligible à la DSU pour les communes de moins de 10 000 habitants), au moins une fois lors des trois années précédant la répartition.

La LFI pour 2019 a réformé la DPV afin de l'adapter pleinement au nouveau zonage d'intervention de la politique de la ville et d'assurer une meilleure visibilité des communes sur leur éligibilité à la dotation : les communes disposant d'un quartier prioritaire d'intérêt régional peuvent ainsi également être éligibles. Plus de 180 communes pourront désormais bénéficier de la dotation.

Par ailleurs, la transformation de la DGE en 2019 a permis à une part de cette dotation, renommée « dotation de soutien à l'investissement des départements », de continuer à être répartie selon des modalités péréquatrices en direction des départements dont le potentiel fiscal est le plus faible.

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€ par 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 RSA 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 s'établit à 994,30 M€ en 2019 et à 1 015 280 952 € en 2020.

⁶⁹ Anciennement dotation de développement urbain (DDU).

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.

Partie 8

Annexes

Annexe 1. 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 définis par l'article 24 de la LOLF.

Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006, ce compte comporte trois sections qui retracent en dépenses et en recettes le versement et le remboursement :

- i. les avances aux collectivités et établissements publics, territoires et établissements d'outre-mer (programme 832) ;
- ii. les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes (programme 833) ;
- iii. et les avances remboursables au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités territoriales (programme 834).

1. Le compte d'avances aux collectivités territoriales (programme 833) a pour finalité de garantir la régularité des ressources des collectivités territoriales.

a. Le CAV verse aux collectivités des 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), ainsi que 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) et, enfin, taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

En outre, le compte d'avances permet également les versements suivants :

- Part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée aux départements en compensation du transfert de la charge du revenu de solidarité active ;
- Produit net des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) affecté aux départements conformément au pacte de confiance et de responsabilité signé le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales ;
- Fraction de TICPE et frais de gestion de la CFE, de la CVAE et de la TH affectés aux régions conformément au même pacte.

L'encadré ci-dessous précise le détail des recettes transitant par le compte d'avances aux collectivités territoriales.

Encadré thématique

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) (à compter de 2021, seule la taxe d'habitation portant sur les résidences secondaires continuera à transiter par le compte d'avances) ;
- 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.

Depuis 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).

Depuis 2014, transitent enfin par le compte d'avances dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité :

- Les frais de gestion de la TFPB ;
- Les frais de gestion de la CFE ;
- Les frais de gestion de la CVAE ;
- Une fraction des frais de gestion de la TH ;
- Une fraction de TICPE.

À partir de 2021, les fractions de TVA affectées aux départements, aux EPCI et à la Ville de Paris dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale seront versées *via* le compte d'avances aux collectivités. De même, s'agissant pour les communes de la compensation de la perte de la taxe d'habitation, l'abondement par l'État du mécanisme correcteur, constitué d'une fraction des frais de gestion perçus par l'État, sera reversé à partir du CAV (cf. partie 1 « Vue d'ensemble sur l'évolution des finances locales »).

À partir de 2021, la fraction de TVA affectée aux régions en substitution de la CVAE supprimée dans le cadre de la baisse des impôts de production sera également versée *via* le compte d'avances aux collectivités.

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 sans émission de rôles 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	1ère émission : 30 septembre	2ème émission : 31 octobre	1ère émission : 15 novembre	2ème émission : 15 décembre
Contribution foncière des entreprises	Acompte : 30 avril Solde : 31 octobre		Acompte : 15 juin Solde : 15 décembre	
Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises	Impôt auto liquidé Acomptes : 15 juin et 15 septembre N			

Tableau 43 : Dates de mise en recouvrement et de majoration des principaux impôts locaux

Source : Direction générale des finances publiques

b. Les réformes de la fiscalité directe locale ont contribué à l'augmentation des flux financiers transitant par le CAV.

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 et de l'élargissement du compte d'avances (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 régulier comme l'illustre le graphique ci-après.



Figure 44 : Recettes et dépenses du compte d'avances aux collectivités territoriales

Source : Direction du budget

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, IFR) substituées à la taxe professionnelle ont été exceptionnellement recouvrées au profit de l'État pour l'année 2010 et n'ont donc pas transité par le compte d'avances cette année-là.

À partir de 2011, le nouveau panier de recettes versé aux collectivités (CVAE, CFE, IFR et TASCOM) transite par le compte d'avances et génère un niveau de recettes et de dépenses du compte comparable à celui d'avant la réforme.

Depuis 2014, transite également par le compte d'avances un certain nombre de recettes fiscales conformément au pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales (cf. ci-dessus).

À partir de 2021, le compte d'avances servira également à assurer la neutralité financière de la réforme de la fiscalité locale pour les collectivités. Un mécanisme correcteur interviendra lorsque localement la taxe foncière départementale qui sera affectée aux communes ne correspondra pas exactement à la recette de taxe d'habitation supprimée. Par l'intermédiaire du CAV, un coefficient correcteur viendra neutraliser les sur et sous-compensations.

Pour en assurer l'équilibre global, l'État abondera également le mécanisme correcteur en reversant par le CAV des frais de gestion.

Transiteront également par le compte d'avances :

- iv. les fractions de TVA affectées aux départements, aux EPCI et à la Ville de Paris dans le cadre de la réforme supprimant la taxe d'habitation ;
- v. la fraction de TVA affectée aux régions en substitution de la CVAE supprimée dans le cadre de la baisse des impôts de production.

c. Les prélèvements sur les avances de fiscalité directe locale des collectivités locales s'appliquent à la source par l'intermédiaire du CAV.

La loi prévoit de nombreux dispositifs en application desquels les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont mis à contribution par le biais de prélèvements sur leurs avances de fiscalité directe locale. Ainsi, ces prélèvements viennent diminuer le montant qui leur est versé au titre de leurs avances de fiscalité directe locale.

Ces dispositifs, très nombreux, peuvent être classés en trois catégories en fonction de leur objet :

- Les prélèvements effectués au titre de dégrèvements d'impôts mis à la charge des collectivités ;
- Les prélèvements effectués en application d'un mécanisme de péréquation visant à réduire des écarts de ressources entre les collectivités ;
- Les prélèvements appliqués en vertu d'un principe général de participation des collectivités à l'équilibre des finances publiques.

Ces prélèvements, représentant un montant global de 7,4 Md€, sont sans incidence sur le solde du compte d'avances.

Le tableau ci-après recense l'ensemble de ces prélèvements.

Type de prélèvement	Description / Base légale	Collectivités concernées	Montant 2019
Prélèvement pour péréquation	Prélèvement au fonds national de garantie individuelle des ressources (art. 78 de la loi de finances pour 2010)	Toutes collectivités	4 005 028 625,00
Prélèvement pour péréquation	Prélèvement au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (art. L.2336-3 du CGCT)	Bloc communal	999 954 635,00
Prélèvement pour péréquation	Prélèvement au fonds national de péréquation de la CVAE perçue par les départements (art. L.3335-1 du CGCT)	Départements	55 501 162,00
Prélèvement pour péréquation	Prélèvement au fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse (art. L.4332-9 du CGCT)	Régions	134 789 248,00
Prélèvement pour péréquation	Prélèvement au fonds national de péréquation des DMTO (art. L.3335-2 du CGCT)	Départements	702 718 373,00
Prélèvement pour péréquation	Prélèvement au fonds de solidarité en faveur des départements (art. L.3335-3 du CGCT)	Départements	594 439 523,00
Prélèvement pour participation à l'équilibre des finances publiques	Prélèvement relatif à la suppression des contingents communaux d'aide sociale (art. L.2334-7-2 du CGCT)	Bloc communal	597 033,00
Prélèvement pour péréquation	Prélèvement au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (art. L.2531-13 du CGCT)	Bloc communal	330 000 000,00
Prélèvement pour péréquation	Prélèvement au fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France (art. L.3335-4 du CGCT)	Départements	60 000 000,00
Prélèvement pour participation à l'équilibre des finances publiques	Prélèvement de Recentralisation Sanitaire des Départements vers un Fds d'intervention Régional : art 107 LFI pour 2015 visant le Fds d'intervention régional (du L1435-8) modifié par le l'art 47 de la LFSS pour 2015	Départements 06 et 75	252 827 491,00
Prélèvement pour dégrèvement à la charge des collectivités	Dégrèvement jeunes agriculteurs (art. 1647-00 bis du CGI)	Bloc communal	3 065 923,00
Prélèvement pour dégrèvement à la charge des collectivités	Dégrèvement majoration TFPNB des terrains constructibles (art. 1396 du CGI)	Bloc communal	91 005,00
Prélèvement pour dégrèvement à la charge des collectivités	Dégrèvement TH sur les logements vacants (art. 1407 bis du CGI)	Bloc communal	12 003 547,00
Prélèvement pour dégrèvement à la charge des collectivités	Dégrèvement de la majoration sur la TH des résidences secondaires (1407-Ter CGI)	Bloc communal	365 491,00
Prélèvement pour dégrèvement à la charge des collectivités	Dégrèvement taxe sur les friches commerciales (art. 1530 du CGI)	Bloc communal	3 261 381,00
Prélèvement pour dégrèvement à la charge des collectivités	Dégrèvement part incitative de la TEOM (art. 1522 bis du CGI)	Bloc communal	30 945,00
Prélèvement pour dégrèvement à la charge des collectivités	Dégrèvement des Taxes Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (1530 bis a)	Bloc communal	1 060 189,52
Autre	Prélèvement France-Télécom (figé) sur les CCIR	CCIR	28 869 820,00
Prélèvement pour participation à l'équilibre des finances publiques	Prélèvement relatif au transfert de la TASCOM figée (art. L.2334-7 du CGCT)	Bloc communal	114 637,00
Prélèvement pour participation à l'équilibre des finances publiques	Prélèvement relatif à la contribution au Redressement des Finances Publiques (art. L.2334-7-3 du CGCT, L5211-28 du CGCT, art 4332-7 du CGCT)	Bloc communal	66 418 366,00
Prélèvement pour participation à l'équilibre des finances publiques	Prélèvement pour apurement d'Indu-DGF (art L2334-1 à 3, L2334-7 à 12 et R2334-1 à 3 pour les Communes, L5211-28 à 33 pour les EPCI)	Bloc communal	1 001 458,00
			28 035 487,69
Prélèvement pour participation à l'équilibre des finances publiques	Prélèvement relatif aux lois « solidarité et renouvellement urbains » et « mobilisation du foncier public en faveur du logement » (art. L. 302-7 et L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation)	Bloc communal	58 716 565,62
			303 551,96
Prélèvement Reprise/Contrat	Prélèvement relatif aux contrats dit de Cahors	/	24 765 362,79
Total			7 363 959 820,58

Tableau 44 : Les prélèvements sur les avances de fiscalité directe locale

Source : Direction du budget

Les collectivités du bloc communal sont celles qui sont concernées par le plus grand nombre de prélèvements – quatorze au total – tandis que les départements et les régions sont concernés par, respectivement, cinq et deux prélèvements.

Il ressort de ce recensement que le nombre de prélèvements s'est fortement accru ces dernières années, notamment depuis la réforme de la fiscalité et des finances locales : pour le bloc communal, quatre prélèvements ont ainsi été créés depuis 2011, dont deux sont directement liés à la réforme de la taxe professionnelle (prélèvement FNGIR et prélèvement TASCOT), tandis que pour les départements et les régions, la totalité des prélèvements mis à leur charge sont apparus depuis cette date.

2. L'État assume le risque et le coût du recouvrement de l'impôt par le compte d'avances aux collectivités territoriales.

b. L'État soutient la gestion de la trésorerie des collectivités territoriales en lissant le versement du produit des impositions directes locales.

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 ».

- Les avances des collectivités prises en charge par l'État au cours de la gestion infra-annuelle génèrent un « 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-dessus).

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 de 2010, 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 correspondants aux dates de versement des principaux acomptes.

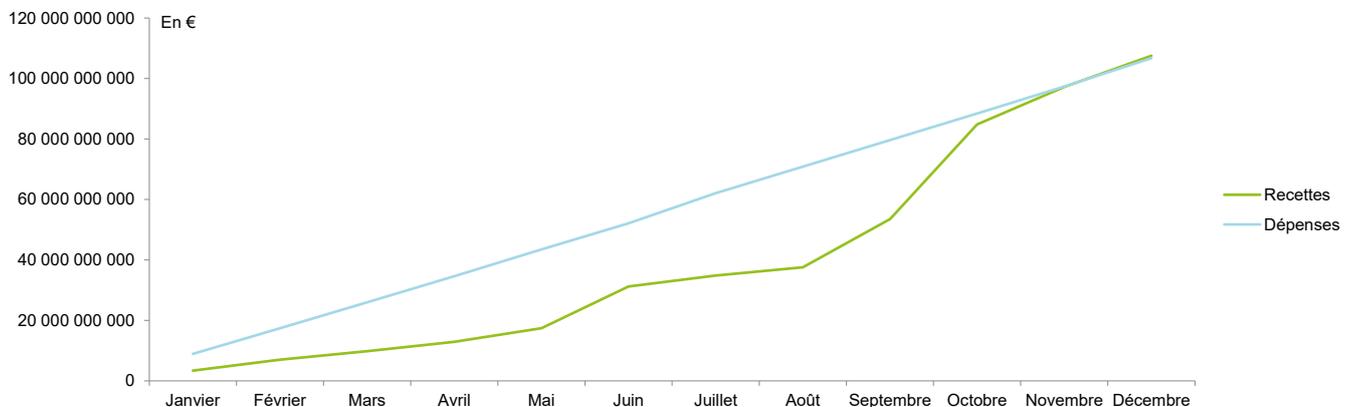


Figure 45 : Profil infra-annuel des recettes et dépenses post-réforme de la fiscalité directe locale de 2010 (données 2019)

Source : Direction du budget

c. Le compte d'avances aux collectivités territoriales affiche un solde généralement positif.

Le solde du compte d'avances est la différence entre, d'une part, les recettes correspondant au recouvrement des titres (ou rôles) émis et des impôts auto-liquidés et, d'autre part, 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, cet effet 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) de 2010, le solde du compte d'avances est positif, sauf exception.

La CVAE qui fait partie des nouvelles ressources issues de la réforme de la taxe professionnelle, génère un solde structurellement positif : d'une part, les recettes tendent à croître d'une année sur l'autre alors que les dépenses correspondent aux encaissements de l'année précédente et, d'autre part, il n'existe pas de contrepartie en dépenses du compte d'avances en ce qui concerne les trop-perçus de CVAE et les restitutions aux entreprises comptabilisées en recettes et reversées 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 :

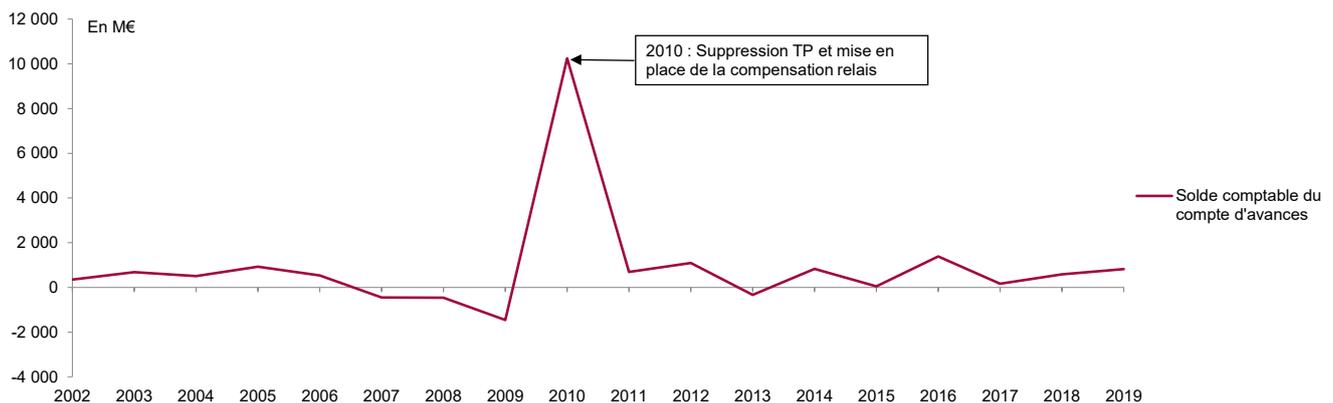


Figure 46 : Solde du compte d'avances aux collectivités territoriales

Source : Direction du budget

Note : Les résultats 2010 sont 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.

Encadré thématique

Le recouvrement de la fiscalité directe locale

La quasi-totalité des titres émis au cours d'une année sont recouverts sur plusieurs années, avec un taux de recouvrement proche de 100 % au final. Compte tenu de ce 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 : 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 de la 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, demeurent 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 2. Les dotations de l'État aux collectivités territoriales

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

Dotation globale de fonctionnement (DGF)	
Montant PLF 2021	26,8 Md€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	26,8 Md€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	26,9 Md€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Art. L. 1613-1 et s. du CGCT (dispositions générales)	
Art. L. 2334-1 et s. du CGCT (communes)	
Art. L. 5211-28 et s. du CGCT (EPCI)	
Art. L. 3334-1 et s. du CGCT (départements)	
Principales caractéristiques	
Date de création	1979
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Contribuer au fonctionnement des collectivités locales, compenser une partie de leurs charges et corriger certaines inégalités de richesses au titre de la péréquation verticale.
Bénéficiaires	Communes, EPCI à fiscalité propre et départements.
Critères d'éligibilité	Multiplicité de critères pour les différentes composantes de la dotation.
Modalités de répartition	Multiplicité de critères pour les différentes composantes de la dotation.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
<p>- Conformément aux engagements du Gouvernement, la DGF reste stable entre la LFI 2020 et le PLF 2021. A périmètre courant, son montant diminue de - 91 M€ pour tenir compte de la recentralisation de la compétence de financement et d'attribution du RSA dans les départements de Mayotte et de La Réunion, mais également de la recentralisation sanitaire liée au traitement de la tuberculose et à la vaccination.</p> <p>- La démarche de rénovation de la péréquation versée aux communes des départements d'outre-mer est poursuivie afin de permettre une meilleure répartition des crédits.</p>	
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	
Montant PLF 2021	7 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	8 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	8 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Articles L. 2334-26 et s. du CGCT.	
Principales caractéristiques	
Date de création	1983
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Compenser les charges obligatoires de logement des instituteurs supportées par les communes. La dotation comprend une part versée aux communes afin de compenser les charges afférentes aux logements occupés par les instituteurs ayants droit et une part destinée au versement de l'indemnité représentative de logement.
Bénéficiaires	Communes
Critères d'éligibilité	Présence d'instituteurs enseignant sur le territoire de la commune
Modalités de répartition	Proportionnellement au nombre des instituteurs exerçant dans les écoles publiques, logés par chaque commune ou recevant une indemnité de logement
Modalités d'évolution	Montant évoluant chaque année en fonction des départs en retraite et de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines	
Montant PLF 2021	50 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	50 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	26 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Article 78 de la loi de finances pour 2010	
Principales caractéristiques	
Date de création	2010
Catégorie	Dotations de fonctionnement
Objet	Compenser les pertes de recettes des collectivités qui enregistrent une baisse de leur imposition à la CET d'une année sur l'autre.
Bénéficiaires	Communes, EPCL, départements et régions
Critères d'éligibilité	Baisse du produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) d'au moins 10 % par rapport à l'année précédente, représentant au moins 2 % des recettes fiscales de la collectivité de l'année précédente
Modalités de répartition	Compensation versée pendant trois ans de manière dégressive (jusqu'à cinq ans pour les communes situées dans un canton où l'Etat mène une politique de conversion industrielle)
Modalités d'évolution	Évolution selon les pertes de recettes de CET et de redevance des mines enregistrées par les collectivités éligibles.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Dotations élu local	
Montant PLF 2021	101 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	93 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	65 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Article L. 2335-1 du CGCT	
Principales caractéristiques	
Date de création	1992
Catégorie	Dotations de fonctionnement
Objet	Compenser les dépenses obligatoires des communes entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et adjoints.
Bénéficiaires	Petites communes rurales
Critères d'éligibilité	- Communes de métropole : population DGF inférieure à 1 000 habitants et potentiel financier par habitant inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants. - Communes ultra-marines : population DGF inférieure à 5 000 habitants - L'ensemble des communes dont la population est inférieure à 500 habitants bénéficient d'une majoration
Modalités de répartition	Dotations forfaitaire annuelle identique pour l'ensemble des communes bénéficiaires, correspondant au montant total de la dotation divisé par le nombre de communes éligibles.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
La dotation est majorée de + 8 M€ entre la LFI 2020 et le PLF 2021 au titre de la majoration de la dotation pour l'ensemble des communes dont la population est inférieure à 500 habitants, prévue par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.	

Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	
Montant PLF 2021	6,5 Md€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	6 Md€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	5,9 Md€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Articles L. 1615-1 et s. du CGCT	
Principales caractéristiques	
Date de création	1978
Catégorie	Dotations d'investissement
Objet	Compenser, au taux forfaitaire de 16,404 %, la charge de TVA que les collectivités supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'elles ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale.
Bénéficiaires	Collectivités territoriales et leurs groupements, syndicats chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, services départementaux d'incendie et de secours, centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, CNFPT, etc.
Critères d'éligibilité	Réalisation de dépenses d'investissement ou de dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1er janvier 2016, telles que mentionnées à l'article L. 1615-1 du CGCT.
Modalités de répartition	Versement des attributions par application aux dépenses éligibles d'un taux de compensation forfaitaire de 16,404 %.
Modalités d'évolution	Évolution selon les dépenses réelles d'investissement des collectivités bénéficiaires.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
L'automatisation de la gestion du FCTVA est mise en œuvre de façon progressive, à compter de 2021.	

Dotations départementales d'équipement des collèges (DDEC)	
Montant PLF 2021	326 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	326 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	326 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Articles L. 3334-16 et L. 3334-16-1 du CGCT.	
Principales caractéristiques	
Date de création	z
Catégorie	Dotations d'investissement
Objet	Compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation pour les investissements relatifs aux collèges.
Bénéficiaires	Départements
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	Montants individuels fixes depuis 2008.
Modalités d'évolution	Montant fixé par l'article L. 3334-16 du CGCT.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Dotations régionales d'équipement scolaire (DRES)	
Montant PLF 2021	661 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	661 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	661 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Articles L. 4332-3 et L. 4332-3-1 du CGCT.	
Principales caractéristiques	
Date de création	1986
Catégorie	Dotations d'investissement
Objet	Compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation pour les investissements relatifs aux lycées et établissements équivalents.
Bénéficiaires	Régions
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	Montants individuels fixes depuis 2008.
Modalités d'évolution	Montant fixé par l'article L. 4332-3 du CGCT.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES)	
Montant PLF 2021	3 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	3 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	3 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Articles L. 6364-5 du CGCT	
Principales caractéristiques	
Date de création	2008
Catégorie	Dotation d'investissement
Objet	Compenser une partie des accroissements nets de charges de Saint-Martin à la suite des transferts de compétences effectués à leur profit.
Bénéficiaires	Collectivité de Saint-Martin
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	Montants individuels fixes depuis 2009.
Modalités d'évolution	Montant fixé par l'article L. 6364-5 du CGCT.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)	
Montant PLF 2021	466 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	467 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	492 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Article L. 3334-16-2 du CGCT	
Principales caractéristiques	
Date de création	2006
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Compenser le transfert du RSA aux départements et soutenir les politiques d'insertion et de retour à l'emploi au bénéfice des publics en difficulté. Le FMDI est constitué de trois parts : compensation (40% de l'enveloppe), péréquation (30%) et insertion (30%).
Bénéficiaires	Départements, collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	<u>Part compensation</u> : répartie selon le reste à charge des départements en matière de RSA. <u>Part péréquation</u> : répartie sur la base d'un indice synthétique de ressources et de charges, appliqué à leur reste à charge en matière de RSA. <u>Part insertion</u> : répartie selon les dépenses de RSA, le nombre de contrats aidés conclus en faveur des bénéficiaires du RSA et le nombre de contrats aidés cofinancés par le département.
Modalités d'évolution	Montant fixé par l'article L. 3334-16-2 du CGCT.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
A champ courant, le montant du FMDI diminue de - 1,1 M€ pour prendre en compte la recentralisation du RSA à La Réunion.	

PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	
Montant PLF 2021	540 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	2,7 Md€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	2,4 Md€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Diverses dispositions, dont la loi de finances n° 91-1322 pour 1992 en ce qui concerne la compensation de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste.	
Principales caractéristiques	
Date de création	1992
Catégorie	Dotations de fonctionnement
Objet	Compenser les pertes de recettes résultant des exonérations et allègement de fiscalité locale décidés par le législateur.
Bénéficiaires	Collectivités impactées par la mesure d'exonération ou d'allègement considérée.
Critères d'éligibilité	Variables selon la mesure d'exonération ou d'allègement considérée.
Modalités de répartition	Répartition entre les collectivités impactées par la mesure d'exonération ou d'allègement considérée.
Modalités d'évolution	Évaluation chaque année en loi de finances selon l'évaluation des différentes mesures d'exonération ou d'allègement de fiscalité locale.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
A champ courant, le montant du PSR de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale diminue de - 2,14 Md€ afin de neutraliser les effets de la réforme de la taxe d'habitation.	

PSR au titre de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot²)	
Montant PLF 2021	414 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	451 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	495 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Article 77 de la loi n° 2009-1673 de finances pour 2010.	
Principales caractéristiques	
Date de création	2010
Catégorie	Dotations de fonctionnement
Objet	Compenser aux départements et aux régions la perte des allocations compensatrices ayant fait l'objet d'un transfert vers un autre niveau de collectivités ou d'une suppression à l'occasion de la réforme de la fiscalité locale de 2010.
Bénéficiaires	Départements et régions
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	Dotations calculées selon un montant figé de 2010 des anciennes allocations compensatrices.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Minoration de - 37 M€ dans le cadre du mécanisme des variables d'ajustement.	

Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	
Montant PLF 2021	2,9 Md€ dont 1,1 Md€ pour le bloc communal, 1,3 Md€ pour les départements et 492 M€ pour les régions (en AE=CP)
Montant LFI 2020	2,9 Md€ dont Md€ pour le bloc communal, Md€ pour les départements et M€ pour les régions (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	3 Md€
Références juridiques	
Article 78 de la loi de finances n° 2009-1673 pour 2010.	
Principales caractéristiques	
Date de création	2010
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Compenser les effets de la réforme de la taxe professionnelle et garantir le niveau de ressources des collectivités avant et après la réforme.
Bénéficiaires	Toutes les collectivités territoriales
Critères d'éligibilité	Collectivités subissant une perte nette globale sur leur panier de ressources 2010 avant et après la réforme de la TP.
Modalités de répartition	Dotation répartie entre les collectivités perdantes d'une catégorie au prorata de leur poids dans le volume des pertes enregistrées pour l'ensemble des collectivités de cette catégorie.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Minoration de - 13 M€ dans le cadre du mécanisme des variables d'ajustement.	

Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale	
Montant PLF 2021	4 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	4 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	3 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Article 16 de la loi de finances n° 2012-1509 pour 2013.	
Principales caractéristiques	
Date de création	2013
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Compenser la perte de ressources fiscales pour les communes et les EPCI consécutive à la réforme de la taxe sur les logements vacants.
Bénéficiaires	Communes et EPCI
Critères d'éligibilité	Communes et EPCI percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) jusqu'au 31 décembre 2012 et entrant à compter du 1er janvier 2013 dans la sectorisation où est collectée la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) au profit de l'Agence nationale de l'habitat.
Modalités de répartition	N.A.
Modalités d'évolution	Montant fixé par l'article 16 de la loi de finances pour 2013.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	
Montant PLF 2021	107 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	107 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	107 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Article 45-I de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.	
Principales caractéristiques	
Date de création	2014
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Compenser les pertes de recettes résultant, pour le département de Mayotte, de l'application de l'article 1er de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative à la départementalisation de Mayotte. Depuis 2018, ce PSR permet également de compenser les pertes de recettes résultant, pour le département de Mayotte, de la suppression de sa part d'octroi de mer au profit des communes, prévue 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.
Bénéficiaires	Département de Mayotte
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	N.A.
Modalités d'évolution	Montant fixé par l'article 7 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 et réajusté en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	
Montant PLF 2021	284 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	284 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	284 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Art. 1648 A du CGI.	
Principales caractéristiques	
Date de création	1975
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Dotation initialement créée pour mettre en oeuvre une péréquation horizontale du produit de taxe professionnelle, aujourd'hui prélevée sur les recettes de l'Etat pour effectuer des reversements aux communes et EPCI défavorisés
Bénéficiaires	Communes et EPCI
Critères d'éligibilité	Faiblesse du potentiel fiscal ou importance des charges.
Modalités de répartition	Répartition par le conseil départemental qui fixe des critères objectifs à cet effet.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	
Montant PLF 2021	7 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	7 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	7 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Article 1648 AC du code général des impôts	
Principales caractéristiques	
Date de création	2000
Catégorie	Dotations de compensation
Objet	Compenser les nuisances aéroportuaires des communes riveraines de l'aéroport Charles de Gaulle et les communes riveraines de l'aéroport d'Orly
Bénéficiaires	Communes dont la population se situe, au 1er janvier de l'année de répartition, en totalité ou en partie, dans le plan de gêne sonore des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly, tels que définis à l'article L. 571-15 du code de l'environnement.
Critères d'éligibilité	Communes et groupements de communes membres de la communauté aéroportuaire de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly
Modalités de répartition	Ressources réparties au prorata de la population communale concernée par le plan de gêne sonore, majorée du quart de la population communale située hors du plan de gêne sonore et en proportion de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes situées dans le plan de gêne sonore et le potentiel fiscal par habitant de la commune
Modalités d'évolution	Montant fixé de manière pérenne par l'article 1648 AC du CGI
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Le montant de ce fonds est fixe depuis 2015.	

PSR de l'État au profit de la collectivité de Corse	
Montant PLF 2021	63 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	63 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	60 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Art. 2-IV et 5 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse	
Principales caractéristiques	
Date de création	1995
Catégorie	Dotations de fonctionnement.
Objet	Compenser la suppression de la part départementale de la taxe professionnelle en Corse et 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
Bénéficiaires	Collectivité de Corse
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	- Pour chaque département : 1,5 % du produit de la taxe intérieure de consommation perçue sur les produits pétroliers mis à la consommation en Corse - Pour la collectivité territoriale de Corse : 26 % du produit de la taxe intérieure de consommation perçue sur les produits pétroliers mis à la consommation en Corse. Depuis le 1er janvier 2018, l'ensemble de ces recettes est perçu par la collectivité de Corse.
Modalités d'évolution	Évolution selon le produit de la taxe intérieure de consommation perçue sur les produits pétroliers mis à la consommation en Corse.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

PSR de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	
Montant PLF 2021	48 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	48 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	91 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
Article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	
Principales caractéristiques	
Date de création	2016
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Compenser les pertes de recettes subies par les autorités organisatrices de la mobilité du fait de la réduction du champ des employeurs assujettis au versement transport (relèvement du seuil d'assujettissement de 9 à 11 salariés par l'article 15 de la LFI pour 2016).
Bénéficiaires	Autorités organisatrices de la mobilité, syndicat des transports d'Île-de-France, métropole de Lyon (ou autorité organisatrice de transports urbains substituée à cette dernière).
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	Compensation égale à la différence entre le produit de versement transport effectivement recouvré et celui qui aurait été perçu en l'absence de modification du seuil d'assujettissement, les montants individuels étant fixés chaque année par arrêté.
Modalités d'évolution	Évolution des montants annuels selon le produit du versement transport.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

PSR de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane	
Montant PLF 2021	27 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	27 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	27 M€ (en AE=CP)
Références juridiques	
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 dite "EROM").	
Principales caractéristiques	
Date de création	2018
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Compenser les pertes de recettes résultant de la suppression de la part d'octroi de mer de la collectivité territoriale de Guyane au profit des communes.
Bénéficiaires	Collectivité territoriale de Guyane.
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	N.A.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

PSR de l'État au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage	
Montant PLF 2021	123 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	123 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	-
Références juridiques	
Article 24 du projet de loi de finances pour 2020.	
Principales caractéristiques	
Date de création	2020
Catégorie	Dotations d'accompagnement financier
Objet	Assurer la neutralité budgétaire de la réforme de l'apprentissage pour les régions
Bénéficiaires	Régions
Critères d'éligibilité	Présenter un montant de ressources compensatrices de la compétence apprentissage supérieur au montant des dépenses d'apprentissage constatées lors du transfert de compétence.
Modalités de répartition	Montant individuel dépendant de la différence entre les ressources compensatrices et le montant des dépenses d'apprentissage constatées lors du transfert de compétence.
Modalités d'évolution	N.A.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

PSR de l'État au titre de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française	
Montant PLF 2021	91 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	91 M€ (en AE=CP)
Montant Exécution 2019	-
Références juridiques	
Article 23 du projet de loi de finances pour 2020.	
Principales caractéristiques	
Date de création	2020
Catégorie	Dotations de compensation
Objet	Compenser les charges de fonctionnement supportées par la Polynésie française dans le cadre de la reconversion économique et structurelle de la collectivité consécutivement à la cessation des essais nucléaires.
Bénéficiaires	Collectivité de la Polynésie française
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	N.A.
Modalités d'évolution	N.A.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution proposée.	

Soutien exceptionnel de l'Etat au profit des collectivités du bloc communal	
Montant PLF 2021	430 M€ (en AE=CP)
Montant LFR 3 2020	1 007 M€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	-
Montant Exécution 2019	-
Références juridiques	
Article 21 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020	
Principales caractéristiques	
Date de création	2020
Catégorie	Dotations d'accompagnement financier dans le contexte de la crise de la Covid-19
Objet	Soutenir le bloc communal en compensant une partie des pertes de recettes fiscales et domaniales subies en 2020 par le bloc communal dans le cadre de la crise sanitaire et économique
Bénéficiaires	Communes et EPCI
Critères d'éligibilité	Communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et Ile-de-France Mobilités, confrontés en 2020 à des pertes de certaines recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liées aux conséquences économiques de l'épidémie de covid-19.
Modalités de répartition	La dotation est égale à la différence, si elle est positive, entre la somme des produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020
Modalités d'évolution	N.A.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Ce PSR a été créé en LFR 3 pour 2020, pour un montant total estimé à 1,4 Md€.	

PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux	
Montant PLF 2021	3,3 Md€ (en AE=CP)
Montant LFI 2020	-
Montant Exécution 2019	-
Références juridiques	
Article 4 du projet de loi de finances pour 2021	
Principales caractéristiques	
Date de création	2021
Catégorie	Dotations de compensation
Objet	Compenser au bloc communal les pertes de produit fiscal induites par la baisse de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels afin de neutraliser les effets de la réforme de la fiscalité locale
Bénéficiaires	Bloc communal
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	N.A.
Modalités d'évolution	Dynamique, cette compensation sera égale chaque année au produit obtenu en multipliant la perte de bases, résultant de la mesure, par le taux de CFE et de TFPB de 2020
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Ce PSR est créé dans le PLF pour 2021 pour assurer la compensation des pertes de produit fiscal induites par la baisse de 50% de valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels.	

2. La mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	
Montant PLF 2021	1 Md€ (AE) - 888 M€ (CP)
Montant LFI 2020	1 Md€ (AE) - 901 M€ (CP)
Montant Exécution 2019	967 M€ (AE) - 816 M€ (CP)
Références juridiques	
Articles L. 2334-32 et s. et L. 5211-23 du CGCT.	
Principales caractéristiques	
Programme	119 "Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements "
Date de création	2011
Catégorie	Dotation d'investissement
Objet	Soutenir les dépenses d'investissement local en milieu rural.
Bénéficiaires	Communes et EPCI
Critères d'éligibilité	<p>À titre principal :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les EPCI à fiscalité propre dans les départements de métropole qui ne forment pas un ensemble de plus de 75 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 20 000 habitants, en prenant en compte la population issue du dernier recensement ; - Les EPCI à fiscalité propre dans les DOM et le Département de Mayotte qui ne forment pas un ensemble de plus de 150 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 85 000 habitants, en prenant en compte la population issue du dernier recensement. - Les communes : (i) dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer, (ii) dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.
Modalités de répartition	Sélection des projets par le préfet de département.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution significative proposée.	

Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	
Montant PLF 2021	570 M€ (AE) - 526 M€ (CP)
Montant LFI 2020	570 M€ (AE) - 527 M€ (CP)
Montant Exécution 2019	557 M€ (AE) - 435 M€ (CP)
Références juridiques	
Article L. 2334-42 du CGCT	
Principales caractéristiques	
Programme	119 "Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements "
Date de création	2016
Catégorie	Dotation d'investissement
Objet	Concourir au financement des projets d'investissement des communes et des EPCI à fiscalité propre.
Bénéficiaires	Communes et EPCI à fiscalité propre
Critères d'éligibilité	<p>Projets d'investissement des communes et des EPCI à fiscalité propre dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ; - Mise aux normes et de 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 ; - Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ; - Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.
Modalités de répartition	Sélection des projets par le préfet de région.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution significative proposée.	

Dotation titres sécurisés	
Montant PLF 2021	46 M€ (AE) - 46 M€ (CP)
Montant LFI 2020	46 M€ (AE) - 46 M€ (CP)
Montant Exécution 2019	43 M€ (AE) - 43 M€ (CP)
Références juridiques	
Article L. 2335-16 du CGCT.	
Principales caractéristiques	
Programme	119 "Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements "
Date de création	2009
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Indemniser les communes assurant une mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé.
Bénéficiaires	Communes
Critères d'éligibilité	Communes équipées d'une ou plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales .
Modalités de répartition	Dotation fixe de 8 580 euros par an et par station majorée de 3 550 euros par an pour les stations ayant enregistré plus de 1 875 demandes au cours de l'année précédente (LFI 2018).
Modalités d'évolution	Montant forfaitaire par an et par station en fonctionnement fixé par l'article L. 2335-16 du CGCT.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution significative proposée.	

Dotation politique de la ville (DPV)	
Montant PLF 2021	150 M€ (AE) - 129 M€ (CP)
Montant LFI 2020	150 M€ (AE) - 124 M€ (CP)
Montant Exécution 2019	142 M€ (AE) - 120 M€ (CP)
Références juridiques	
Article L. 2334-40 et L. 2334-41 du CGCT.	
Principales caractéristiques	
Programme	119 "Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements "
Date de création	2010
Catégorie	Dotation d'investissement
Objet	Compléter la logique de péréquation prévalant dans le cadre de la DSU par un soutien renforcé aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et soutenir les communes présentant des dysfonctionnements urbains.
Bénéficiaires	Communes
Critères d'éligibilité	Être éligible à la DSU, avec des quartiers présentant des dysfonctionnements urbains prioritaires et une proportion de population située en quartiers politique de la ville (QPV) ou en zone franche urbaine supérieure à 19 %. Les projets éligibles doivent rentrer dans le cadre prévu par les contrats de ville et être situé dans des QPV ou leur périphérie.
Modalités de répartition	Répartie entre les communes éligibles selon un classement basé sur un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte différents critères financiers. Le préfet attribue les subventions aux projets présentés par les communes.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution significative proposée.	

Dotation globale d'équipement des départements (DGE)	
Montant PLF 2021	212 M€ (AE) - 161 M€ (CP)
Montant LFI 2020	212 M€ (AE) - 105 M€ (CP)
Montant Exécution 2019	283 M€ (AE) - 121 M€ (CP)
Références juridiques	
Articles L. 3334-10 et s. du CGCT.	
Principales caractéristiques	
Programme	119 "Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements "
Date de création	1983
Catégorie	Dotation d'investissement
Objet	Soutenir l'effort d'investissement des départements.,
Bénéficiaires	Départements
Critères d'éligibilité	Tous les départements sont éligibles à la DGE.
Modalités de répartition	Répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées, des subventions versées pour la réalisation des travaux d'équipement rural et majorée selon le potentiel fiscal par habitant du département.
Modalités d'évolution	Montant fixé chaque année en loi de finances.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution significative proposée.	

Dotation générale de décentralisation (DGD)	
Montant PLF 2021	1,5 Md€ (AE) - 1,5 Md€ (CP)
Montant LFI 2020	1,5 Md€ (AE) - 1,5 Md€ (CP)
Montant Exécution 2019	1,5 Md€ (AE) - 1,5 Md€ (CP)
Références juridiques	
Article L. 1614-4 du CGCT	
Principales caractéristiques	
Programme	119 "Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements "
Date de création	1983
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Compenser les charges résultant des transferts de compétences réalisés dans le cadre de la décentralisation.
Bénéficiaires	Communes et EPCI, départements, régions
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	N.A.
Modalité d'évolution	Montants stabilisés sous réserve d'ajustements en loi de finances ou par mouvements réglementaires.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution significative proposée	

Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques	
Montant PLF 2021	40 M€ (AE) - 30 M€ (CP)
Montant LFI 2020	40 M€ (AE) - 30 M€ (CP)
Montant Exécution 2019	41 M€ (AE) - 30 M€ (CP)
Références juridiques	
Article L. 1613-6 du CGCT.	
Principales caractéristiques	
Programme	122 "Concours spécifiques et administration "
Date de création	2016
Catégorie	Dotation de fonctionnement
Objet	Contribuer à la réparation des dégâts causés aux biens des collectivités par des événements climatiques ou géologiques graves.
Bénéficiaires	Communes, EPCI, syndicats mixtes, départements et régions (sauf collectivités d'Outre-mer)
Critères d'éligibilité	Événement climatique ou géologique ayant eu un impact sur les biens des collectivités territoriales supérieur à 150 000€.
Modalités de répartition	Montant fixé par le préfet après évaluation des dégâts par les collectivités territoriales, sous le contrôle du représentant de l'Etat.
Modalités d'évolution	Attributions individuelles versées aux collectivités en fonction des événements climatiques ou géologiques ouvrant droit à indemnisation.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution significative proposée.	

Dotations d'Outre-mer	
Montant PLF 2021	144 M€ (AE) - 144 M€ (CP)
Montant LFI 2020	143 M€ (AE) - 143 M€ (CP)
Montant Exécution 2019	141 M€ (AE) - 141 M€ (CP)
Références juridiques	
Art. 181 de la LO n°99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie. Art. LO. 6371-5 du CGCT (pour Saint-Martin). Art. 59 de la LO n° 2004-192 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.	
Principales caractéristiques	
Programme	122 " <i>Concours spécifiques et administration</i> "
Date de création	1999, 2004, 2007
Catégorie	Dotation de compensation
Objet	Compenser les transfert de compétences vers les collectivités d'Outre-mer. Elle regroupe la DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie, la dotation de compensation à la Nouvelle-Calédonie, de Saint-Martin et à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés.
Bénéficiaires	Provinces de Nouvelle-Calédonie, Saint-Martin, Polynésie française
Critères d'éligibilité	N.A.
Modalités de répartition	N.A.
Modalités d'évolution	Montant figé, ajusté partiellement selon certaines hypothèses d'inflation et de croissance.
Principales évolutions proposées dans le PLF pour 2021	
Aucune évolution significative proposée.	

Table des matières : figures et tableaux

Figure 1 : Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales à périmètre courant dans le PLF pour 2021 (en AE).....	10
Figure 2 : Part de chaque sous-secteur dans la dépense des administrations publiques en 2019.....	13
Figure 3 : Part de chaque catégorie de collectivité dans le total de la dépense publique locale en 2019.....	13
Figure 4 : Dépenses totales par sous-secteur rapportées au PIB en 1983 et en 2019.....	14
Figure 5 : Evolution des dépenses des administrations publiques par rapport au PIB en base 100 entre 1983 et 2019.....	14
Figure 6 : Décomposition de l'impact de la gestion locale et des mesures de décentralisation dans l'évolution des dépenses des APUL entre 1983 et 2019.....	15
Figure 7 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement en volume (base 100 en 1980).....	16
Figure 8 : Évolution des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement entre 2003 et 2019 (base 100 en 2003).....	17
Figure 9 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 2002 (hors transferts).....	17
Figure 10 : Recettes totales par sous-secteur rapportées au PIB entre 1983 et 2019.....	19
Figure 11 : Évolution des recettes des administrations publiques par rapport au PIB en base 100 entre 1983 et 2019.....	19
Figure 12 : Évolution des différentes ressources des collectivités territoriales sur la période 2013-2019 (exécution en Md€).....	20
Figure 13 : Évolution du produit des impôts directs locaux entre 2003 et 2019.....	22
Figure 14 : Évolution de la part des recettes fiscales dans les recettes totales hors emprunts des collectivités (Md€).....	23
Figure 15 : La répartition des recettes des collectivités en 2019 (hors syndicats).....	23
Figure 16 : Évolution des dépenses, des recettes (Md€) et du solde des APUL, de 1983 à 2019.....	24
Figure 17 : Évolution de l'encours de dette au sens de Maastricht des APUL (1983-2019).....	24
Figure 18 : Évolution de l'investissement local en années électorales et post-électorales (1983-2019).....	27
Figure 19 : Évolution de l'encours de la dette et de l'épargne brute des APUL de 1983 à 2019.....	33
Figure 20 : Mécanisme correcteur garantissant la neutralité de la réforme de la fiscalité locale.....	41
Figure 21 : Composition des transferts financiers de l'État aux collectivités dans le PLF pour 2021 (104,1 Md€, à périmètre courant en AE).....	45
Figure 22 : Comparaison des transferts financiers prévus et exécutés.....	47
Figure 23 : Évolution annuelle moyenne des principales composantes des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, hors décentralisation, entre 2010 et 2020 (en LFI).....	49
Figure 24 : Répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF pour 2021, à périmètre courant (en AE).....	51
Figure 25 : Part respective des PSR subventionnant des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le PLF pour 2021.....	54
Figure 26 : Répartition des PSR au bénéfice des collectivités locales en 2021.....	55
Figure 27 : Part de la DGF dans l'ensemble des concours financiers (hors crédits DGCL).....	57
Figure 28 : Répartition de la DGF en 2017 et en 2020 (LFI) entre les différentes catégories de collectivités.....	58
Figure 29 : Schéma de synthèse des différentes composantes de la DGF (LFI 2020).....	61
Figure 30 : Répartition du FCTVA en 2019 par bloc de bénéficiaires (régimes de versement).....	63
Figure 31 : Répartition du FCTVA en 2019 par catégorie de collectivités et au sein du bloc communal.....	63
Figure 32 : Évolution des dépenses d'équipement par rapport au FCTVA versé et prévision (base 100 en 2002).....	65
Figure 32 : Évolution des dépenses d'équipement par rapport au FCTVA versé.....	66
Figure 33 : Composition de la mission RCT dans le PLF pour 2021, à périmètre courant (en AE, hors crédits DGCL).....	67

Figure 34 : Répartition des crédits de la mission RCT entre catégories de collectivités dans le PLF pour 2021	69
Figure 35 : Répartition en PLF 2021 des dégrèvements et compensations d'exonérations par type d'impôt.....	77
Figure 36 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par catégorie de collectivités de 2010 à 2019	80
Figure 37 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par impôt de 2010 à 2019.....	81
Figure 38 : Évolution des subventions des ministères en faveur des collectivités territoriales sur la période 2013-2020 (crédits ouverts et crédits consommés).....	96
Figure 39 : Évolution de la répartition entre missions des subventions des ministères aux collectivités (en CP consommés).....	97
Figure 40 : Répartition des principales missions contribuant au versement de subventions aux collectivités territoriales en 2019 (en CP exécutés).....	98
Figure 41 : Évolution des recettes de DMTO prévues en LFI et encaissées, de 2010 à 2020 (en base 100 en 2003).....	136
Figure 42 : Évolution comparée de la fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation et du PIB (base 100 en 2003)	136
Figure 43 : La montée en puissance de la péréquation horizontale au sein du bloc communal (montants prévus en PLF 2021)	145
Figure 44 : Recettes et dépenses du compte d'avances aux collectivités territoriales.....	153
Figure 45 : Profil infra-annuel des recettes et dépenses post-réforme de la fiscalité directe locale de 2010 (données 2019)....	156
Figure 46 : Solde du compte d'avances aux collectivités territoriales	157
Tableau 1 : Variation des effectifs physiques de la fonction publique territoriale par strate, hors transferts (2003-2018).....	18
Tableau 2 : Produit des impôts directs locaux en 2019 pour l'ensemble des collectivités (en M€)	21
Tableau 3 : Evolution du produit des taxes communes aux ménages et aux entreprises entre 2018 et 2019.....	22
Tableau 4 : Évolution des dépenses des collectivités territoriales entre 2013 et 2019	26
Tableau 5 : Montant de la baisse de la DGF (en M€) entre 2014 et 2018 (en LFI et en exécution).....	29
Tableau 6 : Évolution des principales dotations de péréquation verticales entre 2015 et 2020 (M€).....	29
Tableau 7 : Taux de signature des contrats de Cahors par catégorie de collectivité	31
Tableau 8 : Taux de couverture des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales par les contrats de Cahors en 2019.....	31
Tableau 9 : Chronique de la suppression de la taxe d'habitation.....	39
Tableau 10 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF pour 2021	46
Tableau 11 : Transferts financiers exécutés entre 2014 et 2019	48
Tableau 12 : Évaluation de l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités entre 2018 et 2022 ; à périmètre constant (en CP).....	51
Tableau 13 : Montant des PSR au profit des collectivités territoriales en PLF 2021, à périmètres constant et courant (en AE = CP)	53
Tableau 14 : Évolution des prélèvements sur recettes inscrits en LFI 2012-2020 et prévus au PLF 2021, à périmètre courant..	56
Tableau 15 : Dotations de péréquation de la DGF en 2020 (LFI) et 2021 (PLF)	59
Tableau 16 : FCTVA et dotations d'investissement versées aux collectivités (exécution 2019, LFI 2020 et PLF 2021).....	64
Tableau 17 : Crédits de la mission RCT dans le PLF pour 2021, à périmètre courant (en AE)	68
Tableau 18 : Crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (hors crédits DGCL), inscrits en LFI et dans le PLF pour 2021	70
Tableau 19 : Évolution des crédits consommés de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (en AE et en CP)	71
Tableau 20 : Fraction de TVA affectée aux régions et aux départements en 2019 (exécution), 2020 (LFI) et 2021 (PLF)	73
Tableau 21 : Principes fondamentaux des dégrèvements et compensations d'exonérations	76
Tableau 22 : Répartition des dégrèvements en exécution de 2012 à 2019, prévisions 2020 et PLF 2021.....	78

Tableau 23 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État par catégorie de collectivités en 2019.....	80
Tableau 24 : Compensations des exonérations et dotations de compensation d'exonérations et détail (M€), de 2010 à 2019 ...	80
Tableau 25 : Périmètre et montant des variables d'ajustement en PLF 2021 après minoration	84
Tableau 26 : Compensations d'exonérations et dotations de compensation de fiscalité locale	86
Tableau 27 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (TFPB)	87
Tableau 28 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (TFPNB)	87
Tableau 29 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (TH, TP/CET)	88
Tableau 30 : Description des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (autres compensations et dotations)	89
Tableau 31 : Description des dégrèvements (TP/CET)	90
Tableau 32 : Description des dégrèvements (TF)	91
Tableau 33 : Description des dégrèvements (TH)	92
Tableau 34 : Subventions diverses des ministères au profit des collectivités territoriales par mission, crédits ouverts et consommés depuis 2014	123
Tableau 35 : Ratio d'autonomie financière de référence	126
Tableau 36 : Evolution du ratio d'autonomie financière depuis 2003.....	127
Tableau 37 : Fractions de tarifs de TICPE et TSCA transférées aux collectivités territoriales	130
Tableau 38 : Montants de fiscalité transférée prévus dans le projet de loi de finances pour 2021	133
Tableau 39 : Évolution de la fiscalité transférée en budgétisation depuis la LFI pour 2013 et dans le PLF pour 2021 (à périmètre constant pour le PLF 2021).....	134
Tableau 40 : Évolution de la fiscalité transférée exécution entre 2013 et 2019	135
Tableau 41 : Les différents dispositifs de péréquation en 2020	140
Tableau 42 : Les masses financières consacrées à la péréquation horizontale et verticale en 2019 et 2020	141
Tableau 43 : Dates de mise en recouvrement et de majoration des principaux impôts locaux.....	152
Tableau 44 : Les prélèvements sur les avances de fiscalité directe locale	154