

---

## Concours de l'État aux collectivités locales

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

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

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

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

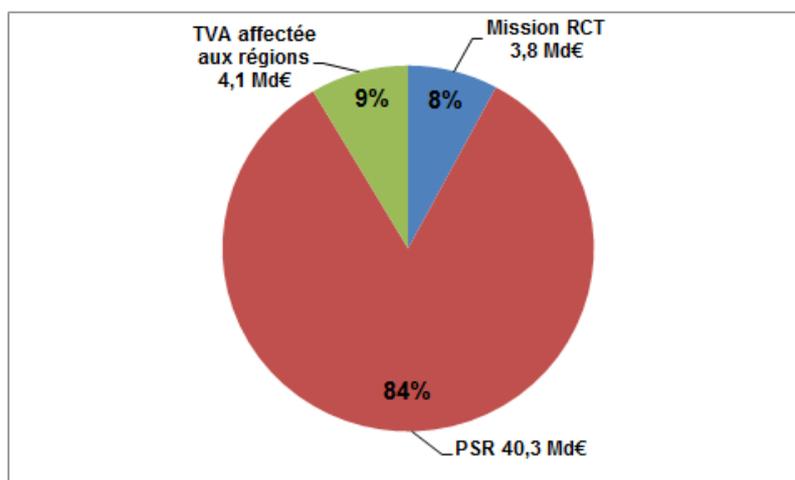


Figure 19 : Répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en PLF 2018 (en AE)

Source : direction du budget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>18</sup> Décision n°82-154 DC du 29 décembre 1982

<sup>19</sup> Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la LOLF

## 1.2 Un dispositif caractérisé par sa souplesse

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

Ainsi, ils ne donnent pas lieu à une présentation sous forme de missions / programmes / actions dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance, même si en pratique, des indicateurs portant sur les PSR en faveur des collectivités territoriales sont présentés en annexe des projets et rapports annuels de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Par ailleurs, il n'existe pas de distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement (les crédits des prélèvements sur recettes sont assimilables à des dotations en AE = CP).

Enfin, ils ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux crédits budgétaires (réserve de précaution, dégel, report).

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

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

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

Source : direction du budget

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

La dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) représentent 81 % du montant total des PSR dans le PLF pour 2018. Outre la substitution d'une fraction de TVA à la DGF des régions, le périmètre des PSR évolue légèrement entre les exercices 2017 et 2018 pour tenir compte de la création, par l'article 141 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (loi EROM), d'un PSR au profit de la collectivité territoriale de Guyane destiné à compenser les pertes de recettes résultant, pour cette collectivité, de la suppression de sa part de dotation globale garantie de la taxe d'octroi de mer<sup>20</sup>. Conformément à ce même article, le montant de ce nouveau PSR est évalué à 18 M€ en 2018.

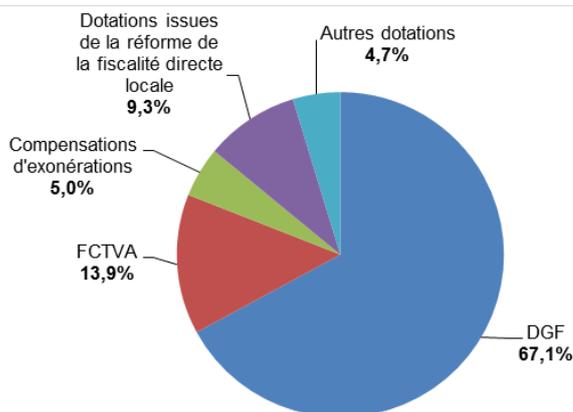


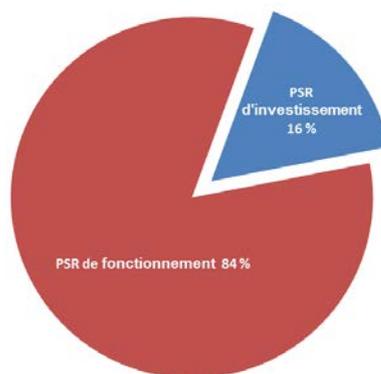
Figure 20 : Les PSR au bénéfice des collectivités locales en 2018 (40,3 Md€)

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

Ces concours présentent des caractéristiques très diverses :

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

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



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

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

### PSR : Définitions et montants prévus en PLF 2018

#### Dotation globale de fonctionnement (DGF)

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

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

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

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

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 27,1 Md€**

**Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)**

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 12,7 M€**

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

Dotation de fonctionnement définie par :

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

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

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 73,5 M€**

**Dotation particulière élu local**

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

La dotation particulière « élu local » (DPEL) est attribuée aux communes rurales de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur au potentiel financier moyen des communes de la strate.

Cette dotation est destinée à permettre aux élus de ces communes d'exercer leurs fonctions électives. En 2018, comme en 2017, la DPEL est fixée à 65 M€.

**PLF pour 2018 : 65 M€**

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

Le FCTVA est une dotation d'investissement définie par les articles L. 1615-1 à L. 1615-13 et R. 1615-1 à D. 1615 7 du CGCT. Basé sur les investissements des collectivités, le FCTVA représente pour l'État une dépense non plafonnée en forte hausse depuis les années 2000. Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA que les bénéficiaires du fonds (limitativement énumérés à l'article L. 1615-2 du CGCT) ont acquittée sur leurs dépenses réelles d'investissement (c'est-à-dire les dépenses d'investissement TTC) et qu'ils ne peuvent directement récupérer par la voie fiscale. Le taux de FCTVA est fixé à 15,761 % pour les investissements réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et à 16,404 % pour ceux réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette évolution à la hausse du taux forfaitaire du FCTVA est liée à la progression du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

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

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

**PLF pour 2018 : 5,6 Md€**

**Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)**

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

La DDEC est une dotation destinée à compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation<sup>21</sup>. De la même façon que la DRES pour les régions, elle est attribuée aux départements pour les investissements relatifs aux collèges.

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

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

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

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

En 2018, la DDEC est fixée à 326 M€.

<sup>21</sup> En particulier la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

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

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

Il s'agit d'une dotation destinée à compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation<sup>22</sup>. De la même façon que la DDEC pour les départements, la DRES est attribuée aux régions pour les investissements relatifs aux lycées ou aux établissements de niveau équivalent. Jusqu'en 2007, elle était répartie entre régions en fonction de la population scolarisable et de la capacité d'accueil. Compte tenu de l'évolution quasi-linéaire des dotations attribuées aux régions et de la stabilité de leur part au sein des critères, la LFI 2008 a cristallisé la part de chaque collectivité au sein du montant total de la DRES. La base de calcul retenue a été la dotation perçue en 2007 afin que les régions ayant connu une forte augmentation de leur dotation au titre des retards de scolarisation ne subissent pas de baisse notable du fait de la réforme. Parallèlement, cette dotation sur crédits budgétaires a été transformée, à compter de 2008, en prélèvement sur les recettes de l'État.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les crédits du fonds sont répartis en trois parts :

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

<sup>22</sup> En particulier la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983

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

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

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

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 500 M€**

### **Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale<sup>23</sup>**

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 2 Md€**

<sup>23</sup> Cf. partie 4 « Dégrèvements d'impôts locaux et compensations d'exonérations ».

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

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 42 M€**

**Prélèvement sur recettes au titre de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot<sup>2</sup>)**

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

Le PSR au titre de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot<sup>2</sup>) est une conséquence directe de la réforme de la fiscalité directe locale. Cette réforme a impliqué la suppression des allocations compensatrices versées aux départements et aux régions au titre des différents dispositifs d'allègement de TH, de TFPB et de TP et la suppression, pour les seules régions, de leurs allocations compensatrices en matière de TFPB.

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

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

A compter du PLF 2017, l'intégralité des allocations compensatrices composant la dot<sup>2</sup> ont été soumises à minoration. Au regard du taux de minoration en PLF 2018, correspondant aux différents montants à gager au sein de l'enveloppe des concours financiers, la dot<sup>2</sup> s'élève en 2018 à 530 M€ (-6 M€).

**PLF pour 2018 : 530 M€**

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

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

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

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

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 2,9 Md€**

**Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte**

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 99 M€**

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

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

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

**PLF pour 2018 : 323,5 M€**

**Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires**

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

**PLF pour 2018 : 6,8 M€**

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 41 M€**

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 82 M€**

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 18 M€**

## Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

## CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

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

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

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

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

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

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

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

### 3. La dotation globale de fonctionnement

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

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

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

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

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

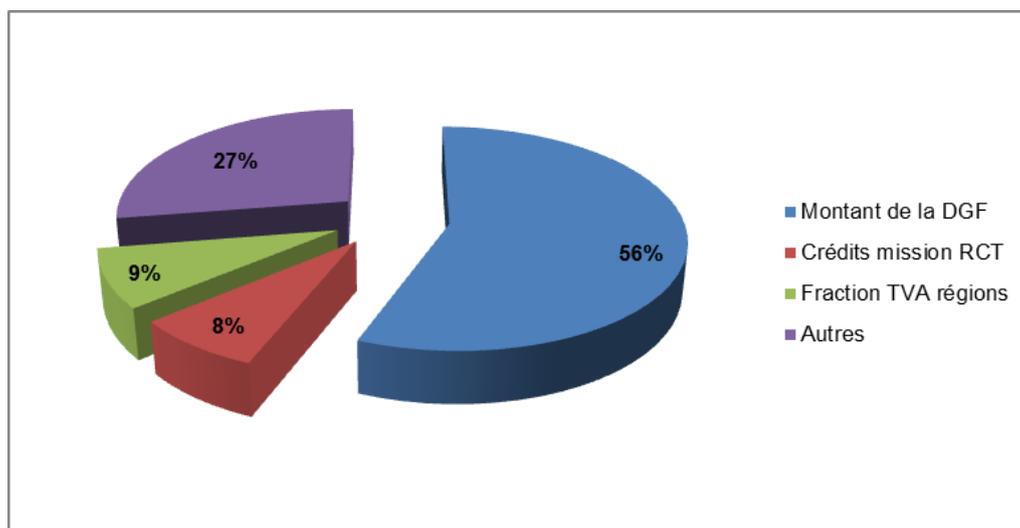


Figure 22: Part de la DGF dans l'ensemble des concours financiers (hors crédits DGCL)

Source : données du PLF pour 2018

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

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

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

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

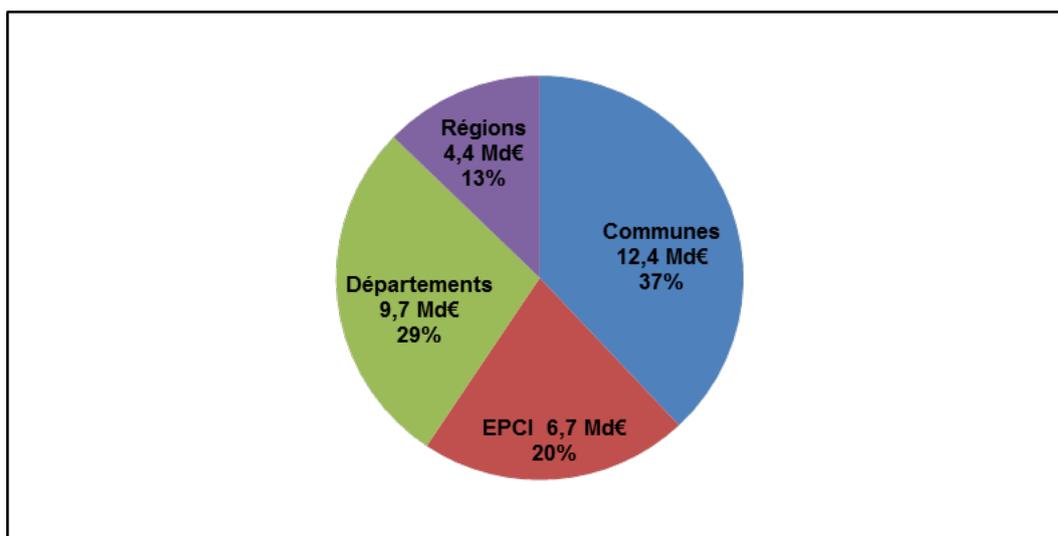


Figure 23 : Répartition de la DGF en 2016 par catégorie de collectivités

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

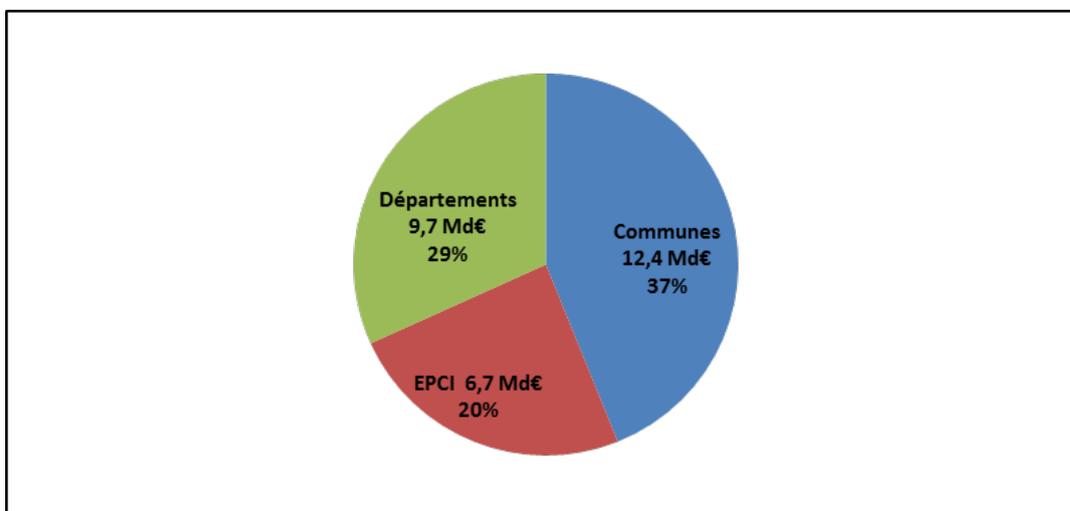


Figure 24: Répartition de la DGF par catégorie de collectivité en 2018

Source : DGCL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ***Le pacte de garantie proposé aux communes nouvelles est reconduit***

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

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

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

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

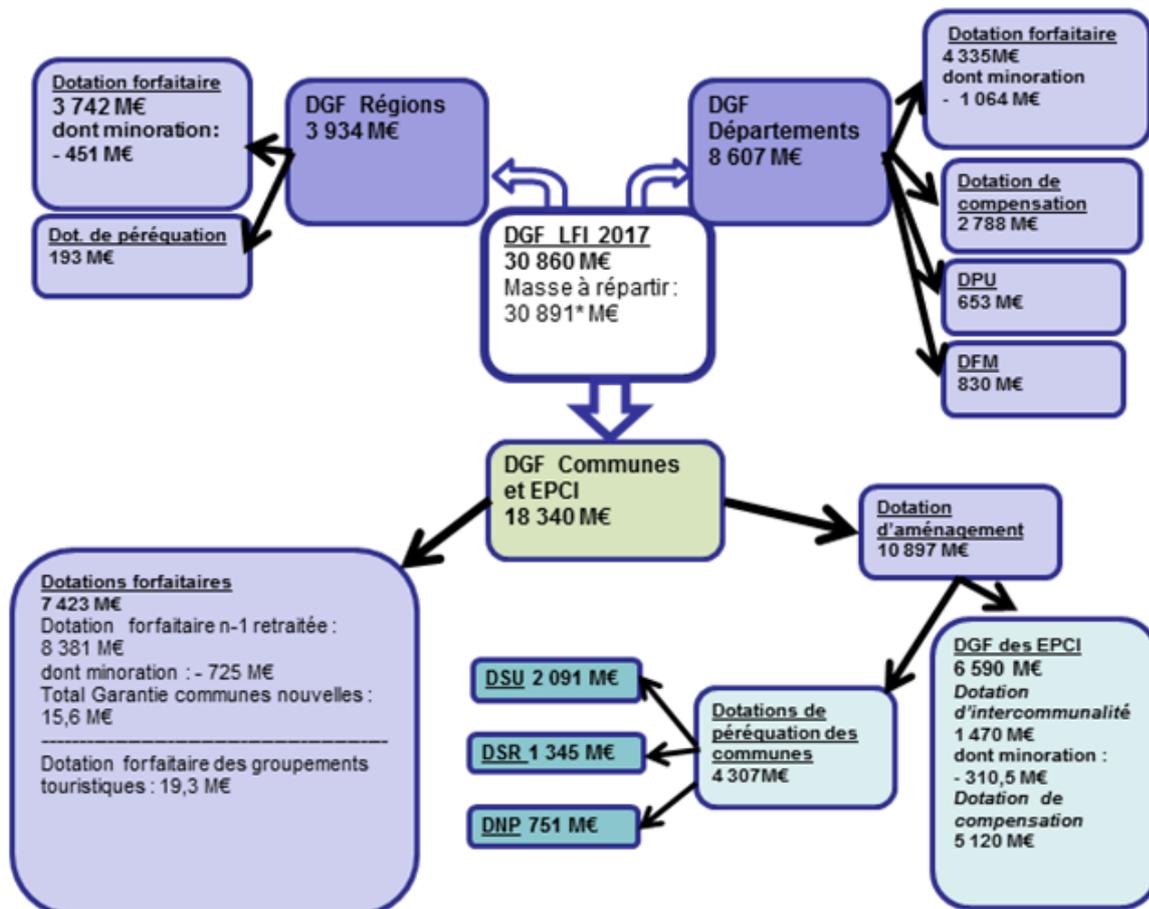


Figure 25 : Schéma de synthèse des différentes composantes de la DGF (LFI 2017)

Source : DGCL

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

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

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

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

C'est dans ce contexte que le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)<sup>27</sup> a été créé par la loi de finances pour 1978. Il a succédé au Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL<sup>28</sup>).

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

Le FCTVA concourt activement à l'investissement des collectivités : en 2016, il s'est élevé à 5,2 Md€, à mettre en regard des 45,5 Md€ d'investissement des collectivités territoriales<sup>29</sup>. Cette subvention, qui est basée sur les investissements des collectivités et fonctionne comme un véritable « guichet ouvert », représente pour l'État une dépense non plafonnée qui a connu une forte hausse depuis le début des années 2000, même si la période la plus récente a été marquée par une baisse liée au repli de l'investissement local.

### 4.1 Le fonctionnement du FCTVA

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

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

#### 4.1.1 La détermination du taux de FCTVA

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

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

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

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

$$\text{Taux FCTVA 15,761 \%} = [(20 / (100+20)) * 100] - 0,905$$

$$\text{Taux FCTVA 16,404 \%} = [(20 / (100+20)) * 100] - 0,262$$

<sup>27</sup> 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).

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

<sup>29</sup> Source : OFGPL, *les finances des collectivités locales en 2017*

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

#### 4.1.2 Les régimes de versement du FCTVA

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

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

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

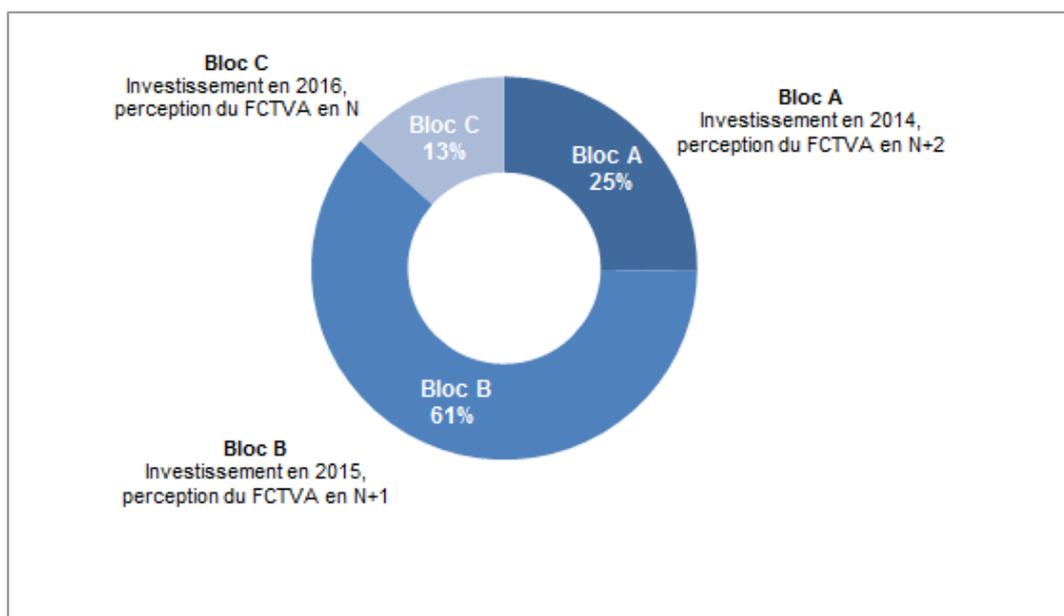


Figure 26 : Répartition du FCTVA en 2016 par bloc de bénéficiaires (régime de versement)

Source : direction du budget

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

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

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

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

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

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

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

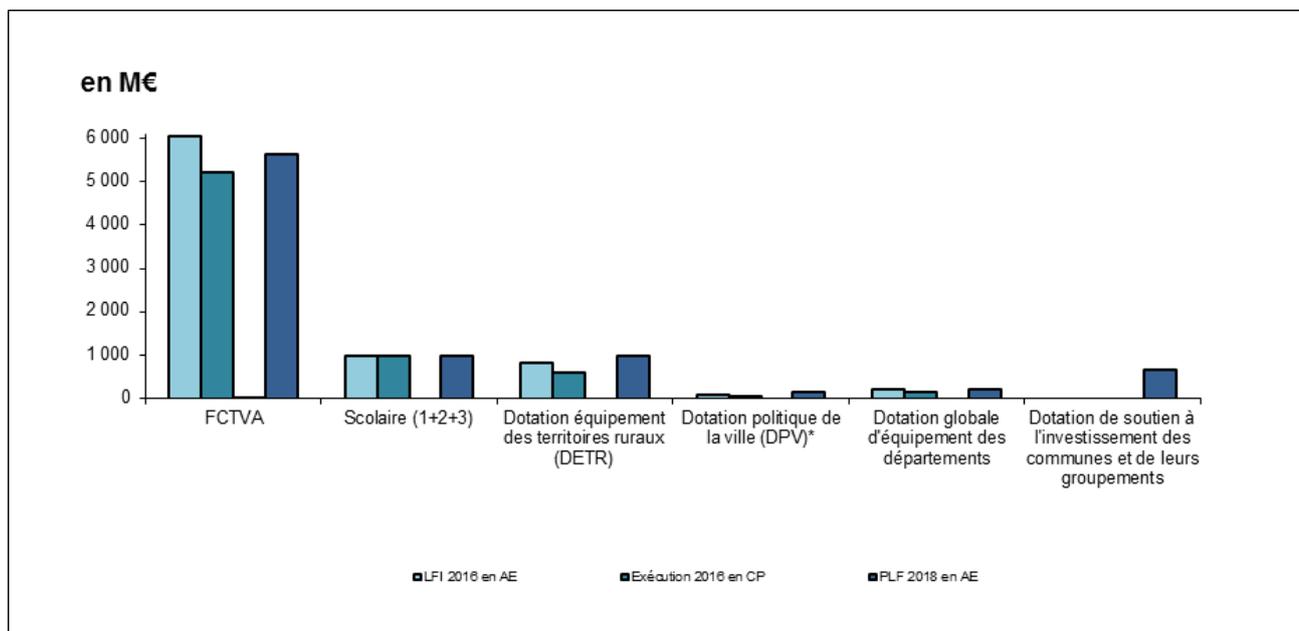


Figure 27 : FCTVA et dotations d'investissement aux collectivités

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

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

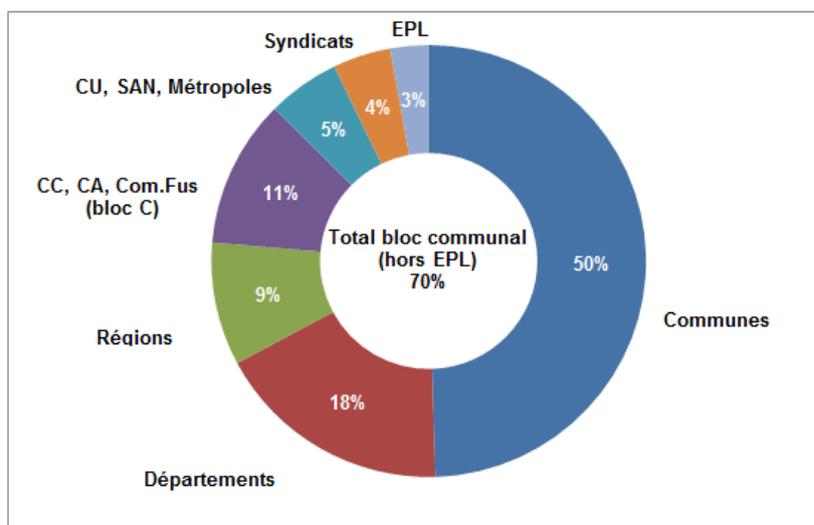


Figure 28 : Répartition du FCTVA en 2016 par catégorie de collectivités et établissements

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

### 4.3 Le FCTVA connaît une progression particulièrement dynamique sur longue période

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

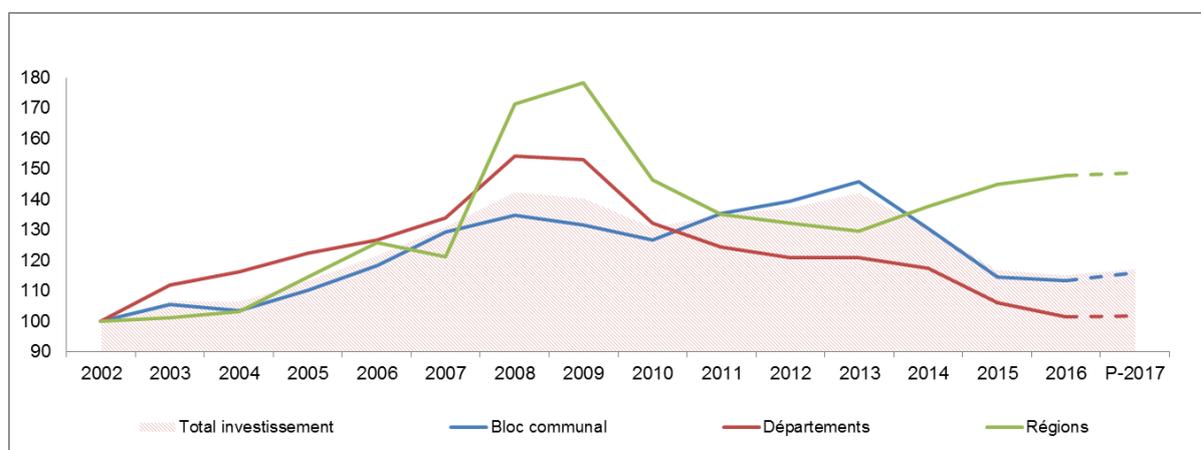


Figure 29 : Évolution des investissements par catégorie de collectivités et prévision (base 100 en 2002)<sup>30</sup>

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

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

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

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

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

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

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

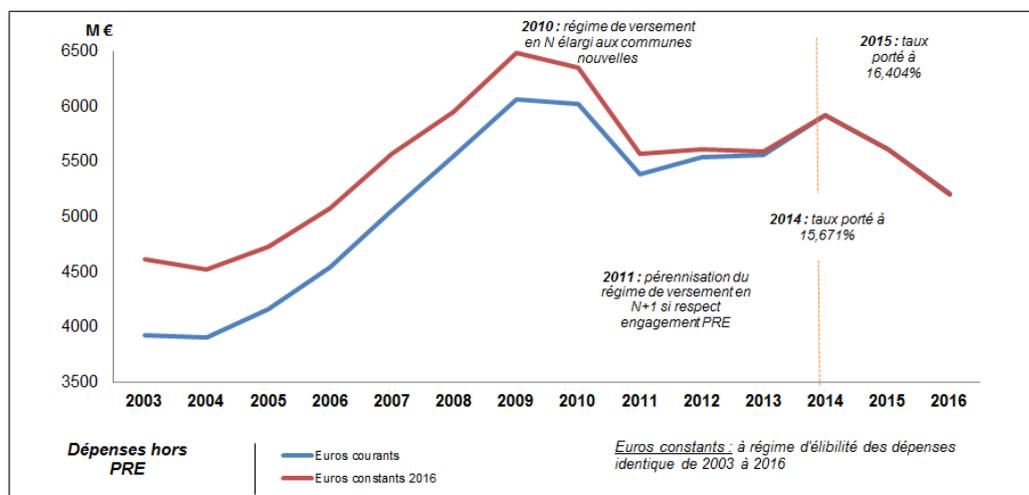


Figure 30 : Évolution des dépenses de FCTVA dans les comptes de l'État

Source : direction du budget

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

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

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

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

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

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

## B. La mission « Relations avec les collectivités territoriales »

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

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

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

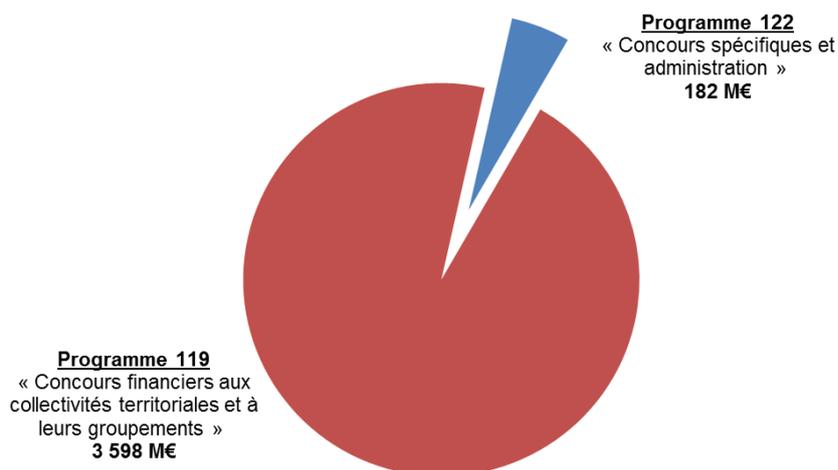


Figure 31 : Composition de la mission RCT dans le PLF pour 2018 (en AE)

Source : données du PLF pour 2018

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

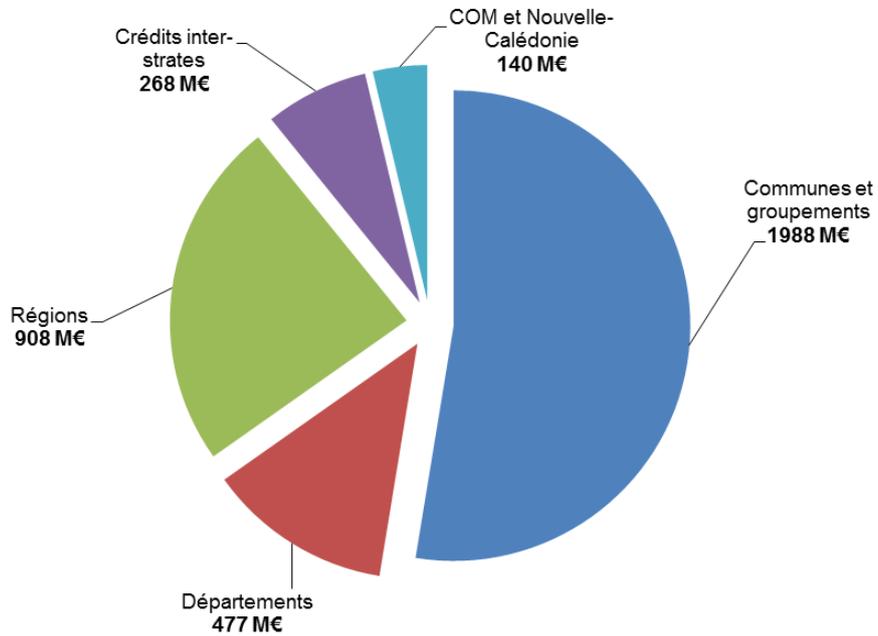
### Évolution de la structure de la mission RCT

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

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

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

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



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

Source : données du PLF pour 2018

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

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

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

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

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

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

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

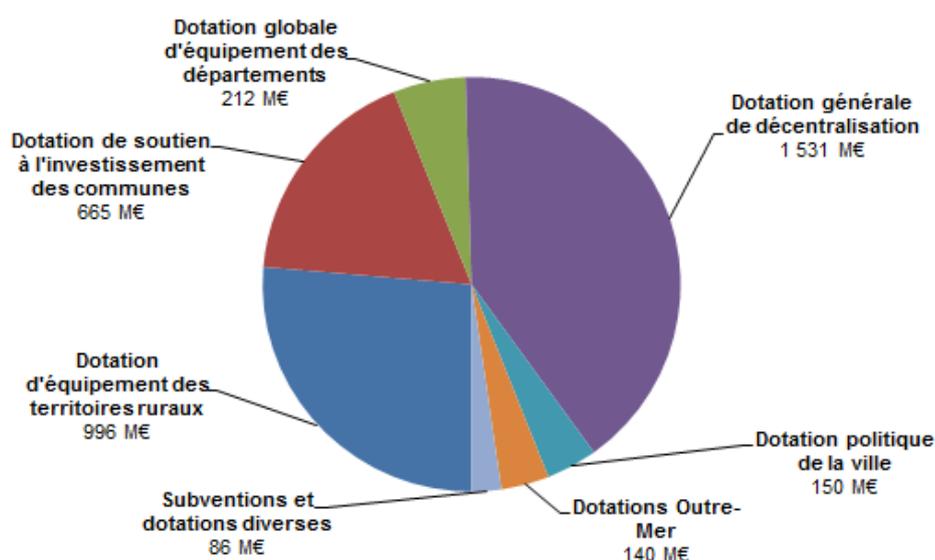


Figure 33 : Répartition des crédits de la mission RCT entre catégories de collectivités dans le PLF pour 2018

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

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

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

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

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

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

**Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**

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

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

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

**Critères d'éligibilité des bénéficiaires de la DETR**

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

**Modalités de calculs des enveloppes départementales**

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

**Champ d'éligibilité des projets**

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

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

**PLF pour 2018 : 996 M€**

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

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

Le PLF propose la pérennisation de ce dispositif.

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

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

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

**PLF pour 2018 : 665 M€**

**Dotation globale d'équipement (DGE) des départements**

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

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

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

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

**PLF pour 2018 : 212 M€**

**Les subventions et crédits divers**

Ces subventions comprennent :

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

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

- Les dotations d'outre-mer (140 M€).

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

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

**PLF pour 2018 : 376 M€**

## Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

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

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

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

Source : LFI pour 2017 et PLF pour 2018

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

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

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

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

Source : données d'exécution de la DGFIP

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

## C. La fraction de TVA affectée aux régions

---

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

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

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

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

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

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

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