



**Fiscalité transférée**

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

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

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

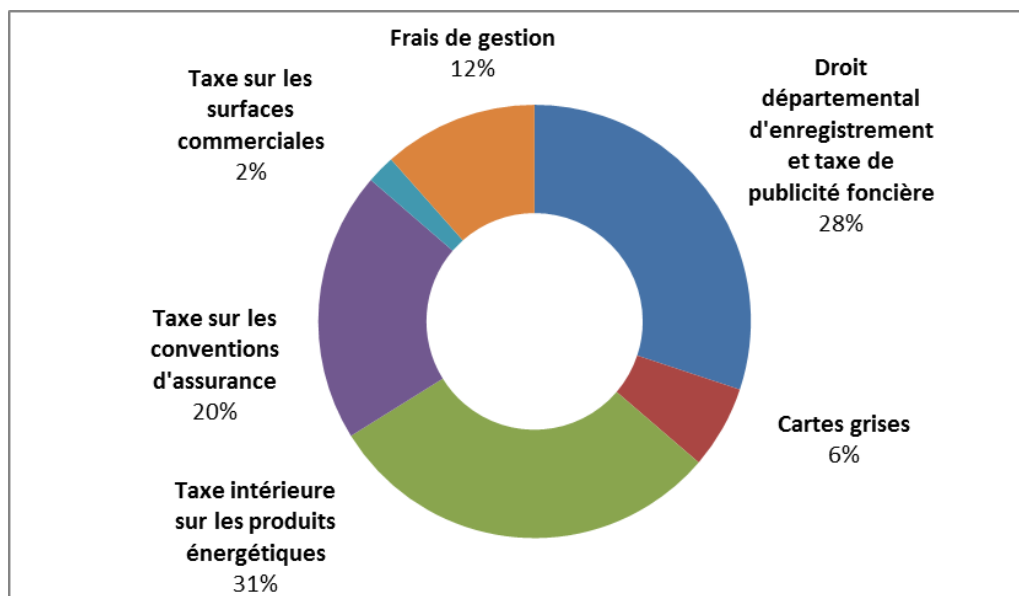


Figure 40: Composition par imposition de la fiscalité transférée dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 28: Fiscalité transférée dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

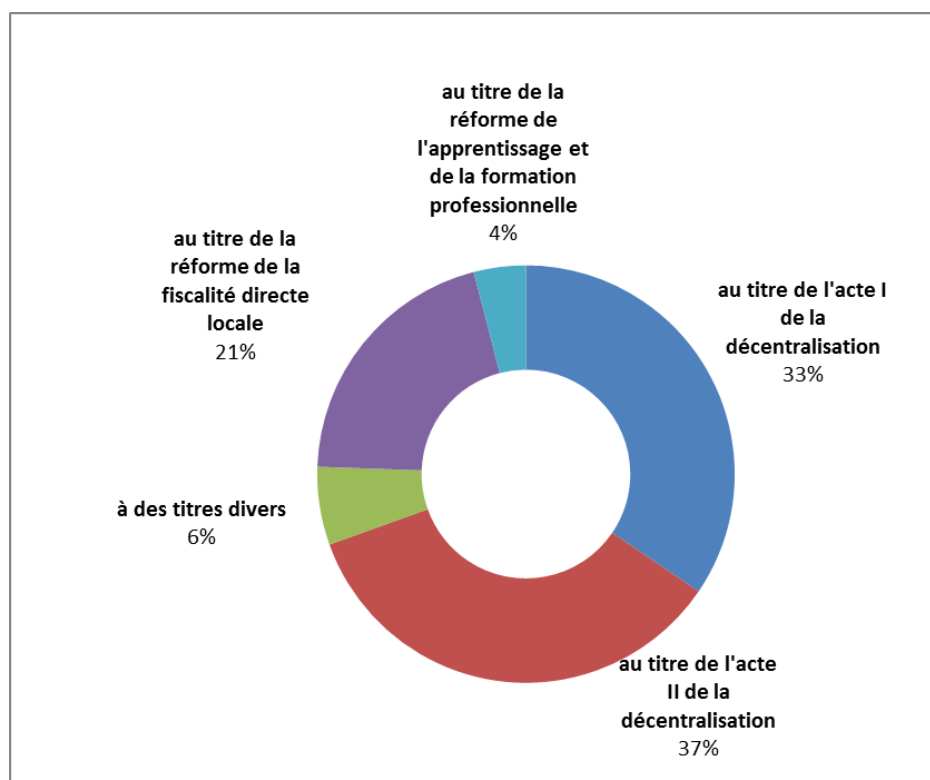


Figure 41: Composition par objet de la fiscalité transférée dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

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

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

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

L'article 4 précise que la part de ressources propres ne peut être inférieure à un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003<sup>45</sup> :

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

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

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

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

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

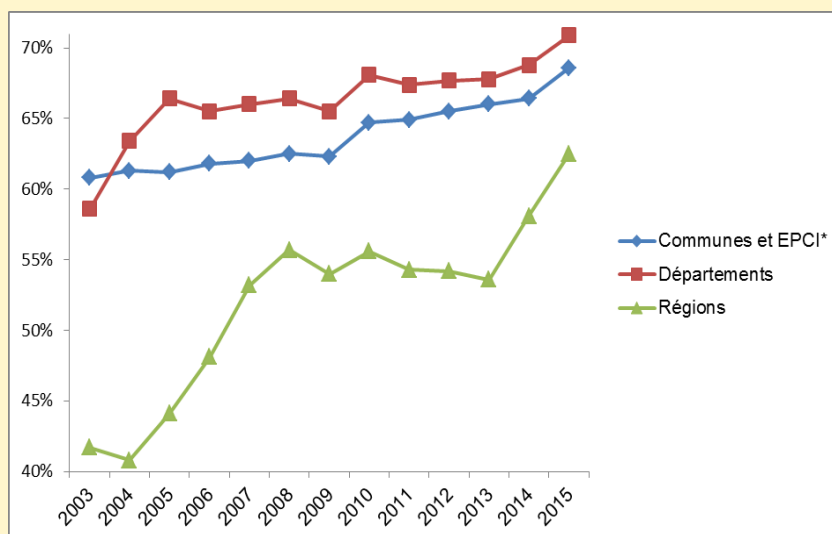
Les ratios d'autonomie tels que constatés et présentés au Parlement ont évolué de la façon suivante :

source : rapport annuel de l'observatoire des finances locales

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

\* yc Métropole de Lyon pour 2015

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



\* yc. Métropole de Lyon pour 2015

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

Source : OFGFL, rapport annuel.

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

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

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

1) les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO) et la taxe de publicité foncière. Ils ont été transférés aux départements à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984 (transfert réalisé par la loi n° 84-1209 de finances pour 1984), sauf pour le droit applicable aux mutations d'immeubles affectés à l'habitation, transféré en 1985 par la loi de finances n° 84-1208 pour 1985<sup>46</sup> ;

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

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

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

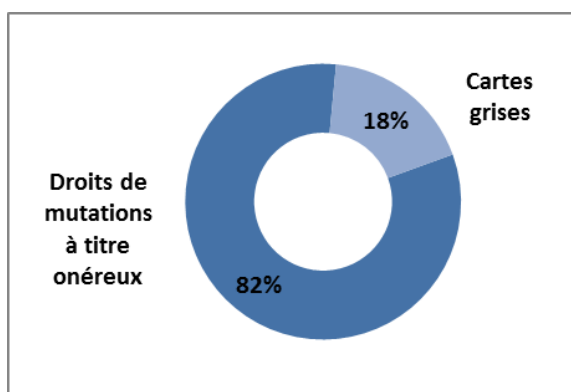


Figure 43: Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation, PLF pour 2018

Source : direction du budget

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

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

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

### **Le fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT)**

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

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

Chaque année, un arrêté interministériel détermine la liste des départements contributeurs au FCFT, ainsi que le montant de l'écrêtement à opérer sur le produit de leurs DMTO afin d'abonder le fonds. Depuis 2001, seuls trois départements contribuent au financement du FCFT, à hauteur d'environ 150 M€ en 2017 : Paris, les Hauts-de-Seine et les Alpes-Maritimes<sup>47</sup>.

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

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

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

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

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

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

*La généralisation du revenu de solidarité active (RSA) constitue un transfert de compétences pour les départements<sup>48</sup> puisque le RSA s'est à la fois substitué au revenu minimum d'insertion, au revenu minimum d'activité (à la charge des départements depuis 2004) et à l'allocation de parent isolé (API), dont l'État avait la charge avant la généralisation du RSA. Celle-ci est intervenue le 1<sup>er</sup> juin 2009 dans les départements métropolitains et le 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>49</sup>.*

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

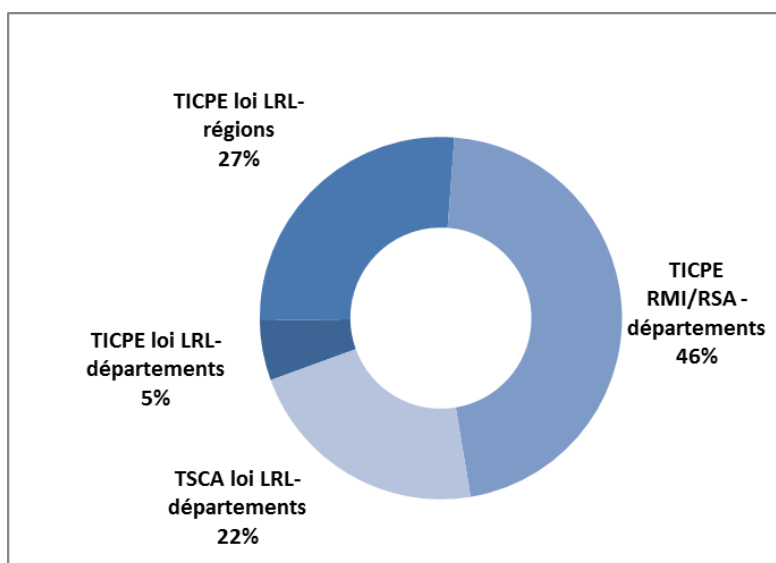


Figure 44: Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation, PLF pour 2018

Source : direction du budget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

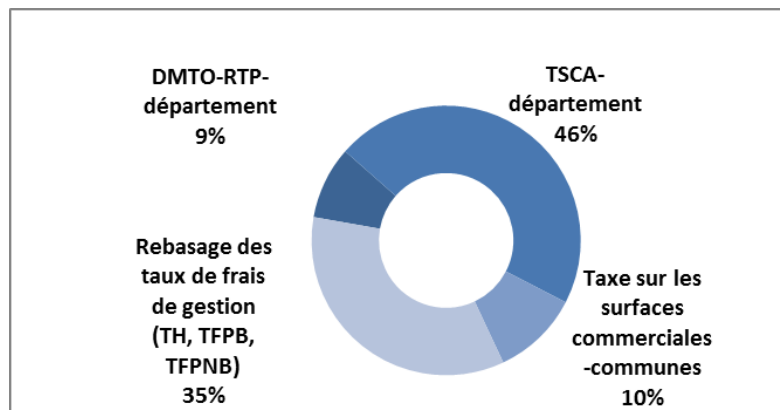


Figure 45 : Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité locale directe dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

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

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

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

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

Cette fiscalité transférée comprend deux mesures de transferts de TSCA concernant les SDIS et le bataillon de marins-pompiers de la ville de Marseille<sup>50</sup>. La première résulte d'une modification du mode de financement des SDIS, auparavant financés à partir de la DGF, la seconde consiste quant à elle en une compensation versée à la ville de Marseille au titre du financement du bataillon de marins-pompiers<sup>51</sup>.

#### Départementalisation de Mayotte

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

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

Le PLF pour 2018 prévoit une modification de l'article 39 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 en intégrant les montants des droits à compensation de Mayotte au titre de la protection maternelle et infantile (PMI) qui s'élèvent à 14 530 672 € et qui comportent une régularisation de la compensation portant sur la période 2009-2017 d'un montant de 105 745 169 € dont le versement est réalisé sur trois exercices annuels jusqu'en 2020. Le financement du transfert de compétence de la formation professionnelle à Mayotte est ajusté par un montant forfaitaire qui s'élève à 917 431 €. L'article 38 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 est amendé afin d'y prévoir un montant compensatoire pour Mayotte de 192 247 €, au titre du transfert aux régions du dispositif de nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'une entreprise par les demandeurs d'emploi (NACRE) dans le cadre de l'application au 1<sup>er</sup> janvier 2018 du code du travail dans le département ; des compensations relatives au dispositif NACRE étant également prises pour Saint- Martin (53 712 €), Saint- Barthélémy (3 489 €), et Saint-Pierre-et-Miquelon (1316 €). Ces nouveaux transferts de compétences font l'objet d'un financement par fractions de tarifs de TICPE.

<sup>50</sup> Ces transferts font l'objet d'un développement spécifique car ils ne sont rattachables ni aux actes I et II de la décentralisation ni à la réforme de la fiscalité directe locale.

<sup>51</sup> Ces deux mesures résultent des dispositions suivantes : l'article 53 de la loi de finances n°2004-1484 pour 2005 (services départementaux d'incendie et de secours) et l'article 11-II de la loi n°2006-1771 de finances rectificative pour 2006 (bataillon de marins pompiers).

L'ensemble des droits à compensation du département de Mayotte atteint un montant de 41 612 489 € en 2018 soit une hausse de 59 % par rapport aux montants fixés en 2017.

### **Pacte de confiance et de responsabilité**

Deux nouveaux transferts de frais de gestion ont été instaurés à compter de 2014, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales.

#### *Allocations individuelles de solidarité*

Le premier au profit des départements qui bénéficient de la totalité de la ressource fiscale nette perçue par l'État au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ce transfert contribue à assurer aux départements des ressources pérennes, suffisantes et dynamiques, nécessaires au financement par ces collectivités des allocations individuelles de solidarité.

#### *Formation professionnelle*

Le second au profit des régions, de la collectivité territoriale de Corse et du département de Mayotte en substitution de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle. En effet, conformément au pacte de confiance et de responsabilité, ces nouvelles ressources sont composées à hauteur des deux tiers de ressources dynamiques. Ces ressources dynamiques sont composées d'un transfert des frais de gestion perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les montants transférés sont plafonnés en 2014. Par la suite, ce plafond est indexé sur la croissance moyenne pondérée des frais de gestion concernés. Le tiers restant est constitué d'un transfert d'une fraction de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques également retracé dans le tableau ci-avant.

Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a pour objectif de faire progresser le nombre d'apprentis de 440 000 à 500 000 en 2017. Les aides publiques à l'apprentissage représentent pour l'État une dépense de près de 3 Md€. Conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique, l'évaluation de ces aides a démontré que certaines d'entre elles, dont l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF), étaient peu ciblées et n'étaient pas suffisamment incitatives à l'embauche d'un apprenti.

Dès lors, il a été décidé de remplacer, dès 2014, l'ICF par une nouvelle aide ciblée sur les très petites entreprises de moins de 11 salariés, pour lesquelles ce type d'aide joue un véritable effet levier en matière d'embauche d'apprentis. Cette nouvelle prime est d'au moins 1 000 euros par année de formation, les régions pouvant décider d'accorder, selon le principe de libre administration, un montant supérieur.

L'article 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a remplacé l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) par la prime à l'apprentissage. La compensation de l'aide par l'État, fixée à 1 000 € par apprenti, est fonction du nombre d'apprentis ayant conclu un contrat d'apprentissage dans les établissements de la région au 31 décembre 2013.

Un dispositif transitoire a également été mis en place pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2013 pour permettre une réduction progressive des primes versées aux employeurs de plus de 11 salariés (500 € la deuxième année et 200 € la troisième année du contrat).

L'article 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a défini les modalités de la compensation par l'État aux régions. D'une part, des dotations budgétaires étaient mobilisées, visant à compenser le dispositif transitoire d'extinction de l'ICF, remplacé par de la TICPE en LFR 2015, et d'autre part, la création de la prime à l'apprentissage est compensée par l'attribution de fractions de TICPE.

L'article 40 précité de la LFI 2014 prévoit des modalités de transition pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2013. Ces contrats bénéficient d'une aide équivalente à l'ex-ICF pour la première année de formation. Pour les deuxième et troisième années de formation, le montant de ces aides est maintenu à hauteur de 1 000 euros pour les entreprises de moins de dix salariés, par cohérence avec le nouveau dispositif. Pour les entreprises d'au moins 11 salariés, le montant de cette prime est égale à 500 € pour la deuxième année de formation et à 200 € pour la troisième année de formation pour tous les contrats d'apprentissage signés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

La compensation de l'État aux régions est ajustée selon ces nouveaux paramètres, sur la base du nombre de contrats d'apprentissage au 31 décembre 2013. Aussi, au regard des modalités définies par l'article 140 de la LFI 2014, le PLF pour 2018 fixe de manière définitive la compensation due aux régions à hauteur de 230 M€.

En second lieu, dans le cadre de la conférence sociale de 2014, le Gouvernement a décidé de porter la part de la taxe d'apprentissage affectée aux régions de 56 % à 51 % et a pris l'engagement de compenser de manière dynamique, c'est-à-dire au rythme de la croissance de la masse salariale, la perte de rendement ainsi générée.

La LFI 2015 a tiré les conséquences des dispositions de l'article 8 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 qui portent réforme de la taxe d'apprentissage et du financement de la politique d'apprentissage. Sur la base des modalités de compensation définies, le PLF pour 2018 ajuste le transfert à hauteur de 160 M€ sous forme de fraction de la TICPE. Parallèlement, l'État a majoré d'un montant équivalent les ressources des centres de formation d'apprentis en leur affectant 28 % de la taxe d'apprentissage.

De même, la LFI 2015 prévoit la compensation allouée aux régions au titre du transfert de la formation professionnelle des publics spécifiques prévu par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Cette compensation inclut notamment les crédits relatifs à la formation professionnelle des détenus et des français de l'étranger, la rémunération des stagiaires en Centre de Rééducation Professionnelle, les actions de lutte contre l'illettrisme et d'acquisition des compétences clés, les actions en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que l'accompagnement des candidats à la VAE sur les titres professionnels du ministère de l'emploi. Cette compensation a été intégrée dans la fraction dite LRL des régions prévue par l'article 40 de la LFI pour 2005.

Enfin, la loi de finances pour 2016 prévoit à l'article 38 la compensation de l'aide au recrutement prévue par l'article 123 de la loi de finances pour 2015 (codifié à l'article L.6243-1-1 du code du travail).

En harmonisant, les modalités de compensation, par voie fiscale uniquement, des mesures liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage, l'État poursuit un objectif de plus grande transparence et de lisibilité.

Enfin, sont également compensées, les charges induites par les transferts de compétence résultant des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'article 38 de la loi de finances pour 2016 a défini les modalités de compensation par l'attribution d'une fraction de TICPE portant sur le gazole et le supercarburant sans plomb, calculée en fonction de la consommation nationale de ces carburants. Chaque région reçoit un produit correspondant à un pourcentage de la fraction qui est égal au droit à compensation de la région rapporté au droit à compensation de l'ensemble des régions.

Dans le PLF pour 2018, le montant de la compensation versée s'élève à 51 M€ et concerne les transferts de services et de compétences de l'État chargé de la gestion des fonds européens, des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ainsi que le transfert des actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises prévues aux articles L. 5141-5 et L. 5522-21 du code du travail dans les conditions déterminées par le II de l'article 91 de la MAPTAM ainsi que du II de l'article 133 de la loi NOTRe.

## 5. La fiscalité transférée aux collectivités locales est dynamique dans la durée, au-delà des évolutions conjoncturelles

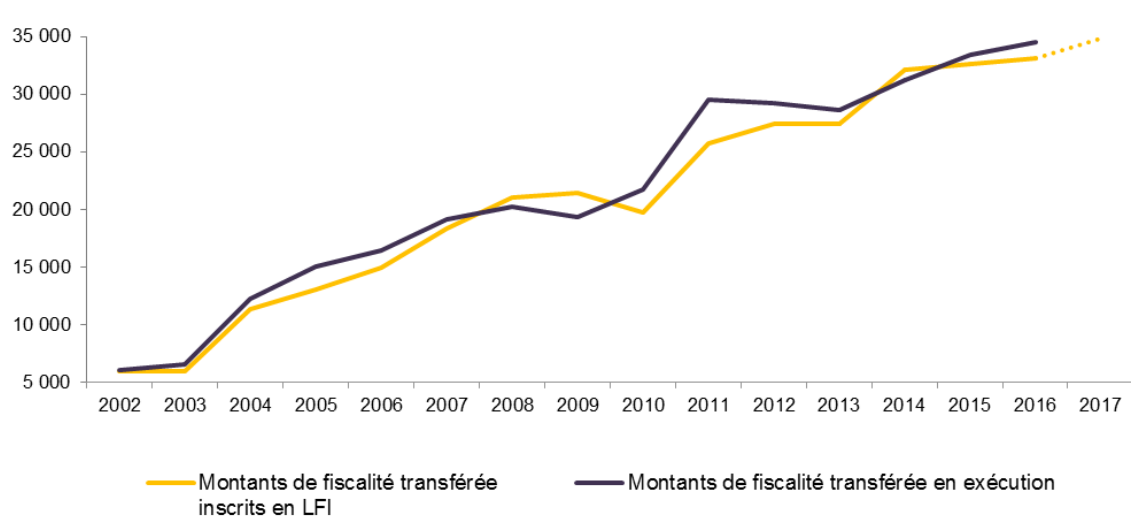
### 5.1 L'évolution de la fiscalité transférée est difficilement prévisible

Les montants de fiscalité transférée versés aux collectivités territoriales dépendent des droits à compensation liés à la décentralisation, puisque ces montants sont garantis, mais aussi de l'activité économique. Dès lors, le mécanisme est asymétrique :

- Si le produit de la fiscalité transférée ne permet pas d'atteindre le montant du droit à compensation constitutionnellement garanti, la clause de garantie permet d'attribuer aux collectivités le différentiel entre le produit constaté de la fiscalité et le droit à compensation. L'État procède dès lors à cet ajustement par l'attribution de fractions additionnelles de TICPE prises sur ses recettes propres non transférées. Ces fractions font l'objet d'un paiement aux collectivités concernées au tout début de l'exercice suivant.

- À l'inverse, lorsque le produit de la fiscalité est supérieur au montant des droits à compensation constitutionnellement garanti, le bénéfice en faveur des collectivités est intégralement conservé par les collectivités, sans que l'État n'en prélève une quelconque part.

Ces taxes étant liées à l'activité économique et aux marchés, il est difficile d'en prévoir l'évolution. Les écarts constatés entre les montants de fiscalité transférée prévus en LFI et l'exécution ensuite constatée sont illustrés par le graphique suivant :

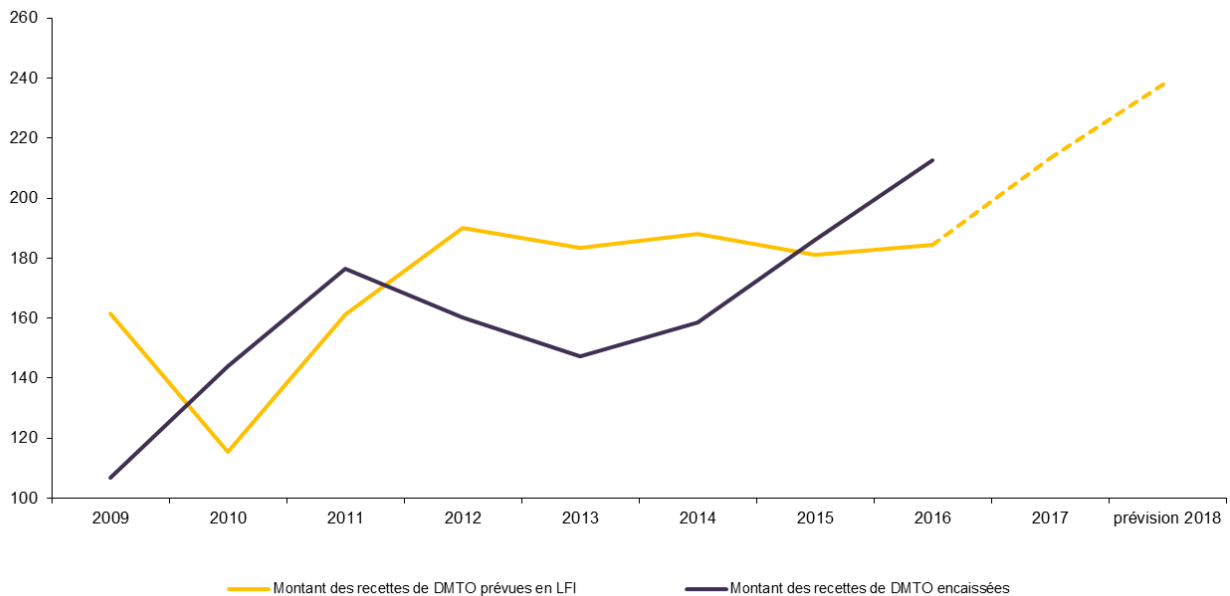


**Figure 46: Écarts constatés entre les montants de fiscalité transférée inscrits en LFI et les montants réellement exécutés (2001-2016)**

Source : LFI, DGFIP et direction du budget

Ces écarts s'accroissent en période de forte incertitude économique (en particulier pour les années 2009 et 2010), de tensions sur l'octroi de crédits immobiliers ou de réformes du secteur. En 2010, les montants exécutés ont par exemple dépassé de plus de 2 Md€ les montants inscrits en LFI, du fait d'une forte croissance des DMTO qui demeurent la ressource la plus difficile à évaluer compte tenu de sa forte volatilité.

Dépendant fortement des fluctuations du marché immobilier, les DMTO peuvent varier de façon très importante d'une année à l'autre, rendant difficile l'exercice de prévision. Ainsi, en 2008 et 2011, des retournements du marché immobilier ont entraîné une chute du montant de recettes liées aux transactions immobilières.



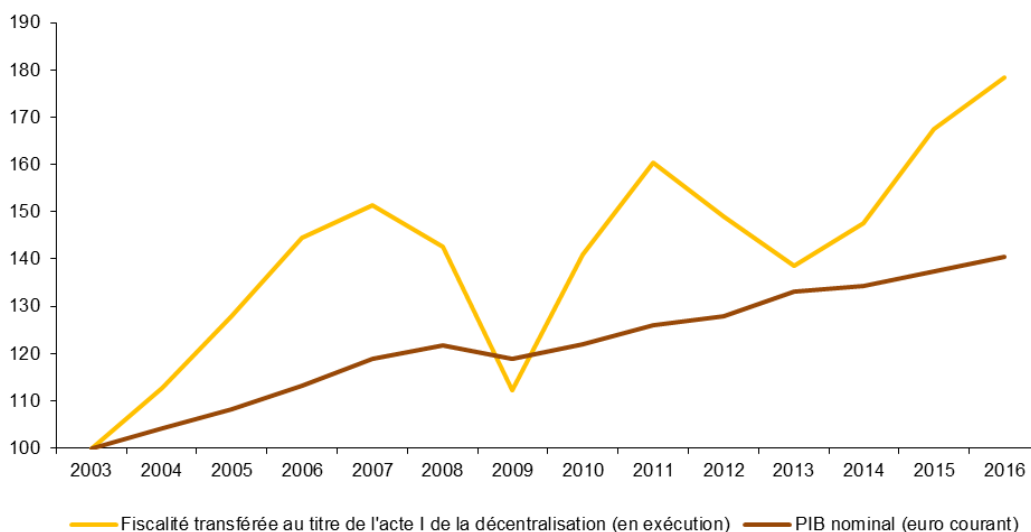
**Figure 47: Évolution des recettes de DMTO prévues en LFI et encaissées, de 2008 à 2016 (en base 100 en 2003)**

Source : DGFIP, direction du budget

En outre et concernant le transfert des frais de gestion, l'État perçoit des frais de gestion sur le montant des cotisations d'impôts établies et recouvrées pour les collectivités territoriales, des EPCI et de divers organismes. Ces frais de gestion représentent un pourcentage du montant des taxes et impôts acquittés par les contribuables. Par conséquent, ces frais de gestion suivent l'évolution des produits des taxes afférentes.

## 5.2 Globalement, les ressources transférées aux collectivités se révèlent dynamiques

La fiscalité transférée notamment celle transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (DMTO et « cartes grises ») augmente y compris à périmètre constant, c'est-à-dire en dehors de toute nouvelle mesure de décentralisation. Ainsi, depuis 2003, ces ressources ont crû beaucoup plus rapidement que le PIB comme le montre le graphique ci-dessous :



**Figure 48 : Évolution comparée 2003/2015 de la fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation et du PIB (base 100 en 2003)**

Source : exécution : DGFIP, PIB nominal INSEE

Les montants inscrits en LFI pour 2017 et dans le PLF pour 2018 traduisent en partie ce dynamisme, même si l'exécution peut s'en éloigner (*cf. supra*). Cela est également le cas en ce qui concerne les transferts de frais de gestion relatifs aux différentes impositions directes locales, qui restent dynamiques.

Evolution de la fiscalité transférée		LFI					PLF	
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (Départements - Hors DMTO-RTP)	8 147	7 880	8 085	7 779	7 924	9 159	10 263
	Cartes grises - (régions - décentralisation acte I)	1 925	1 988	2 051	2 062	2 140	2 174	2 244
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE - RM/RSA (départements)	5 918	5 859	5 861	5 861	5 861	5 861	5 861
	TICPE - Acte II hors RSA (loi LRL de 2004 et compensation de la suppression de la "vignette")	6 264	6 442	6 449	6 536	6 727	6 840	6 832
	<i>dont TICPE-régions</i>	3 206	3 212	3 214	3 213	3 437	3 555	3 351
	<i>dont TICPE-départements</i>	643	652	658	655	671	672	679
	<i>dont TSCA-départements (article 52)</i>	2 415	2 577	2 577	2 668	2 619	2 613	2 802
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 072	3 132	3 330	3 408	3 359	3 394	3 409
	TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	623	657	692	803	753	771	772
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	532	495	508	489	498	576	645
	Rebasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)			2 278	2 372	2 476	2 570	2 571
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA - article 53 (départements - SDIS)	948	991	1 029	1 057	1 037	1 037	1 096
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements			827	874	906	951	959
	TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10	10	10	10	10	10	10
	TICPE-Mayotte (départementalisation)	12	5	20	17	17	26	78
	TICPE-Maptam et NOTRe					18	48	51
Fiscalité transférée au titre la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE - prime d'apprentissage			118	256	233	235	238
	TICPE - réforme du financement de l'apprentissage				146	148	153	160
	frais de gestion affectés aux régions - réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)			601	617	650	652	655
	TICPE - réforme de la formation professionnelle			300	298	305	305	309
	TICPE - Prime au recrutement d'un apprenti supplémentaire					60	96	99
<b>Total Fiscalité transférée</b>		<b>27 451</b>	<b>27 459</b>	<b>32 159</b>	<b>32 586</b>	<b>33 122</b>	<b>34 858</b>	<b>36 251</b>

**Tableau 29: Évolution de la fiscalité transférée en budgétisation**

Source : direction du budget



Evolution de la fiscalité transférée en exécution		2012	2013	2014	2015	2016
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (Départements - Hors DMTO-RTP)	7 429	6 832	7 367	8 645	9 321
	Cartes grises - (régions - décentralisation acte I)	2 117	2 042	2 077	2 086	2 107
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE - RMI/RSA (départements)	5 924	5 853	5 908	5 861	5 861
	TICPE - Acte II hors RSA (loi LRL de 2004 et compensation de la suppression de la "vignette")	6 341	6 347	6 385	6 644	6 783
	<i>dont TICPE-régions</i>	3 212	3 202	3 233	3 452	3 466
	<i>dont TICPE-départements</i>	653	654	659	664	671
	<i>dont TSCA-départements (article 52)</i>	2 476	2 492	2 493	2 529	2 646
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 169	3 184	3 198	3 285	3 219
	TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	647	708	718	737	748
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	485	429	463	543	586
	Rebasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 115	2 196	2 260	2 361	2 445
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA - article 53 (départements - SDIS)	979	987	987	1 003	1 035
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements			841	866	900
	TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10	10	10	10	10
	TICPE-Mayotte (départementalisation)	3	9	20	17	67
	TICPE Maptam et Notre					21
Fiscalité transférée au titre la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE - prime d'apprentissage			139	279	239
	TICPE - financement de l'apprentissage				146	152
	frais de gestion affectés aux régions - réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)			601	616	636
	TICPE - réforme de la formation professionnelle			300	300	300
	TICPE - TPE Jeunes apprentis					95
<b>Total Fiscalité transférée</b>		<b>29 218</b>	<b>28 597</b>	<b>31 273</b>	<b>33 400</b>	<b>34 527</b>

Tableau 30 : Évolution de la fiscalité transférée en exécution

Source : direction du budget

