

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 36

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteurs spéciaux : MM. JEAN-RENÉ CAZENEUVE ET CHRISTOPHE JERRETIE

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX....	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i>	11
I. LE PROGRAMME 119 <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS</i>	11
A. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT STABILISÉES À LEURS NIVEAUX HISTORIQUEMENT LES PLUS ÉLEVÉS.....	11
1. Une DSIL exceptionnelle en 2020 dans le cadre du plan de relance.....	11
a. La DSIL « socle » est bien ancrée dans le paysage de l'investissement local	11
b. Une partie des crédits est fléchée sur le GPI.....	12
c. La DSIL exceptionnelle : une enveloppe d'un milliard d'euros potentiels.....	13
2. Vers de nouvelles modalités de répartition de la DETR.....	14
a. Une dotation dont la répartition mérite d'être adaptée.....	14
b. Les contrats de ruralité constituent des sous-enveloppes de la DSIL et de la DETR	17
c. Une nouvelle génération de contrats de ruralité « reverdis » pourrait voir le jour en 2021	17
3. La DPV, une dotation d'investissement à forte coloration péréquatrice	18
a. Les dépenses de fonctionnement restent accessoires au sein de la DPV	18
b. Le nombre de communes éligibles à la DPV se stabilise	19
4. La dotation de protection de la biodiversité participe encore modestement au verdissement des dotations.....	21
a. Plus de mille communes bénéficient de la première fraction de cette dotation.....	21
b. L'élargissement de la dotation de protection de la biodiversité aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins	22
5. La montée en charge de la DSID	22

B. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DES RÉGIONS ET DES CONCOURS PARTICULIERS SERONT MAJORÉES EN 2021	25
1. Les dotations générales de décentralisation : des dotations gelées en valeur hors variations de compétences.....	25
2. La réforme de la fiscalité locale implique la création de nouvelles dotations de compensation.....	25
II. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION..	28
1. Le protocole « Irma » entre l'État et la collectivité de Saint-Martin est arrivé à son terme	28
2. Des dotations de compensation ultramarines qui évoluent de manière prédéterminée.....	28
DEUXIÈME PARTIE : LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	30
A. LES AVANCES MENSUELLES D'IMPÔTS LOCAUX.....	32
1. Les reversements mensuels d'impôts locaux aux collectivités territoriales	32
a. La réforme de la fiscalité locale a un impact sur les mouvements du compte	32
b. La majeure partie des impositions locales transitent par le compte	32
c. Des recettes mieux identifiées	33
d. Une modification méthodologique affecte le principal indicateur	34
2. Des prélèvements sur les attributions mensuelles.....	35
3. Les avances de frais de gestion et la réforme de la fiscalité locale.....	35
4. Un solde le plus souvent excédentaire mais mal documenté.....	38
B. LES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX, UN SUJET SPÉCIFIQUE EN 2021.....	38
1. Un ballon d'oxygène de 2,7 milliards d'euros sur 2020 et 2021 pour les départements	39
2. L'évolution des DMTO pourrait être moins inquiétante que celle anticipée en milieu d'année.....	41
TROISIÈME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	43
<i>Article 57</i> : Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA.....	43
<i>Article 58</i> : Répartition de la dotation globale de fonctionnement.....	51
EXAMEN EN COMMISSION	71
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	73

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, **94 %** des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* demandés pour 2021 s'élèvent à 4,09 milliards d'euros en AE et 3,91 milliards d'euros en CP. À périmètre constant, **les AE sont tout à fait stables** par rapport à celles inscrites en LFI pour 2020 (3,83 milliards d'euros). Deux mesures de périmètre et la fin d'une mesure exceptionnelle expliquent en effet cet écart de 260 millions d'euros :

– du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale (THRP), les frais de gestion reversés aux régions au titre du financement de la formation professionnelle sont remplacés par une dotation de compensation de l'État aux régions d'un montant égal aux frais versés en 2020, soit 292,7 millions d'euros ;

– la réduction de moitié des valeurs locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les établissements industriels prévue dans le présent PLF, qui s'inscrit dans le cadre de la réforme des impôts de production, se traduit pour la mission RCT par la création de trois dotations budgétaires destinées à compenser la perte de certaines taxes additionnelles, pour un montant total de 17 millions d'euros ;

– enfin, la dotation exceptionnelle du fonds d'urgence pour la collectivité de Saint-Martin est supprimée (50 millions d'euros).

L'évolution prévue des CP est la traduction de la **maturité des dotations d'investissement** et du **cycle électoral** : pour les dotations du bloc communal, ils diminuent de 8,9 millions d'euros tandis que ceux prévus pour la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) progressent de 55,5 millions d'euros.

Dans un contexte marqué par les conséquences économiques de la crise sanitaire pour les territoires, la **dotation exceptionnelle d'un milliard d'euros** en AE ouverts en loi de finances rectificatives (3) pour 2020 sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) **dans le cadre du plan de relance** concrétise l'effort du Gouvernement en faveur de l'investissement des collectivités locales, rouage essentiel du rebond attendu de l'économie. Sur 2021, **100 millions d'euros** de CP sont inscrits à ce titre, ce qui nous apparaît vraisemblablement sous-estimé.

Les montants versés aux collectivités à partir du **compte d'avance** sont attendus en diminution de 1,1 % à 111,6 milliards d'euros en 2021. Ce mouvement contre-intuitif provient de **différents mouvements qui seront opérés sur le compte** à partir de 2021. Ainsi, la THRP sera supprimée tandis que transiteront sur le compte les montants de TVA transférés aux collectivités dans le cadre de la réforme fiscale et de la baisse des impôts de production (compensation de la CVAE régionale). Les frais de gestion évoqués *supra* étant remplacés par une dotation disparaissent du compte.

À ces mouvements s'ajoute une dotation de 700 millions d'euros **au titre des avances remboursables de DMTO aux départements** touchés par une baisse de recettes de DMTO en 2021. Ce dispositif complète celui ouvert dès 2020 en loi de finances rectificatives (3) pour 2020 pour un montant de deux milliards d'euros **dans le cadre du plan de relance**. D'ores et déjà, près de la moitié des départements ont eu recours à ce soutien du plan de relance pour 400 millions d'euros.

S'agissant des concours financiers de l'État, ils progressent de 2 % à périmètre constant à 51,7 milliards d'euros. Les PSR s'élèveront à 43,2 milliards d'euros en 2021.

Du fait de l'élargissement de son assiette et du dynamisme de l'investissement local malgré le contexte d'incertitude lié à la crise sanitaire, le **FCTVA** verrait son montant progresser à 6,546 milliards d'euros (+ 9,1 %). Comme le prévoit l'article 57 rattaché à la mission, l'**automatisation du fonds**, reportée à deux reprises, entrera en vigueur de façon progressive à partir du 1^{er} janvier prochain, en commençant par les collectivités bénéficiaires du fonds l'année de réalisation de la dépense.

La dotation globale de fonctionnement (**DGF**) est stable à 26,8 milliards d'euros (18,3 milliards d'euros pour le bloc communal et 8,5 milliards pour les départements) et représente 52 % des concours financiers de l'État. L'article 58 rattaché à la mission porte **la péréquation verticale à un nouveau plus haut historique**, grâce à la majoration de 90 millions d'euros de la DSU comme de la DSR. Les variables d'ajustement sont réduites à 50 millions d'euros, niveau exceptionnellement bas, et se répartissent pour moitié entre départements et régions.

Conformément aux engagements pris par le Président de la République, l'effort en direction de l'outre-mer est poursuivi avec une revalorisation de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (**DACOM**) sur une trajectoire accélérée d'un rattrapage sur quatre ans au lieu de cinq.

L'article rattaché procède également à **une refonte des indicateurs financiers** rendue nécessaire par la réforme fiscale et par celle des valeurs locatives des locaux industriels prévue par le présent PLF.

INTRODUCTION

L'État est le premier contributeur au budget des collectivités locales. Chaque année, il attribue aux communes, aux intercommunalités, aux départements et aux régions un ensemble de concours financiers composés notamment de dotations financières.

Les concours financiers, au sens de l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022, représentent en 2021 un montant de 51,88 milliards d'euros, soit + 2,7 % à périmètre constant. Ils comprennent :

– les prélèvements sur recettes de l'État (PSR) au profit des collectivités territoriales pour 43,25 milliards d'euros ;

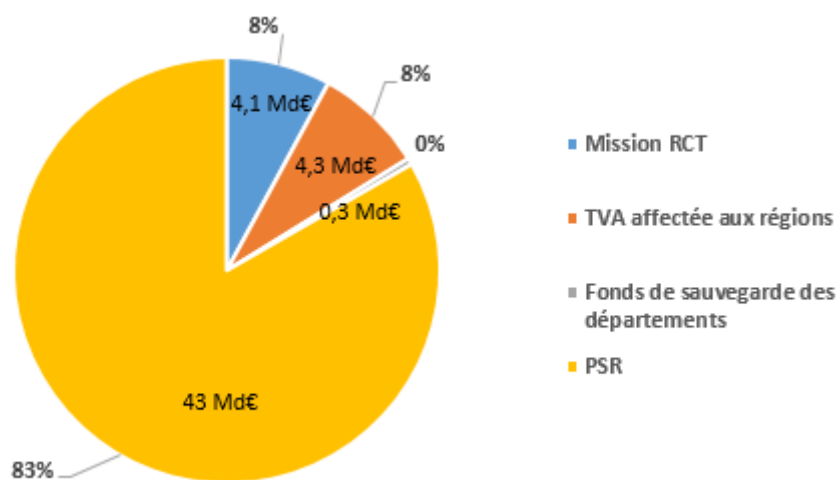
– la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux régions depuis 2018 pour 4,29 milliards d'euros ;

– la fraction de TVA destinée au fonds de sauvegarde des départements nouvellement créé pour 0,25 milliard d'euros ;

– les dotations budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) pour 4,09 milliards d'euros.

L'État poursuit trois objectifs essentiels à travers ces concours financiers : la compensation des charges transférées dans le cadre de la décentralisation, le soutien à l'investissement local et le renforcement de la péréquation.

CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS



Source : jaune budgétaire 2021 Transferts de l'État aux collectivités territoriales.

La mission RCT ne constitue ainsi qu'une fraction de ces concours dont elle représente environ 7,8 %.

Elle comprend pour l'essentiel les crédits de certaines dotations versées par l'État aux collectivités territoriales, soit **pour subventionner des projets d'investissement** en faveur du développement économique et social local, soit **en compensation de transferts de compétences**.

Entrent notamment dans la première catégorie la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DTER), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) qui a remplacé la dotation générale d'équipement des départements (DGE « départements »), et la dotation « politique de la ville » (DPV). La dotation globale de décentralisation (DGD) ou la dotation de protection de la biodiversité (ex-dotation « Natura 2000 ») viennent en compensation du transfert de certaines charges.

Les crédits demandés par le PLF 2021 au titre de la mission *RCT* s'élèvent à 4,09 milliards d'euros en AE et 3,91 milliards d'euros en CP. À périmètre constant, les AE sont stables (+ 1,6 million d'euros) et les CP progressent de 37 millions d'euros.

La mission *RCT* est composée de deux programmes :

- le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* (3,90 milliards en AE et 3,72 milliards en CP ouverts en 2021) ;
- le programme 122 *Concours spécifiques et administrations* (194,1 millions en AE et 195,8 millions en CP).

En loi de finances rectificatives (3) pour 2020, le programme 119 a fait l'objet d'une ouverture de crédits en AE d'**un milliard d'euros supplémentaires sur la DSIL** (« DSIL exceptionnelle ») **dans le cadre du plan de relance**.

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, qui complète la mission, retrace les prêts et avances consentis par l'État aux collectivités et à divers organismes.

Ce compte spécial est également l'un des vecteurs du plan de relance. À ce titre, deux milliards d'euros en AE et CP ont été ouverts en loi de finances rectificatives (3) pour 2020, afin d'attribuer, le cas échéant, des avances remboursables de DMTO aux départements dont les recettes de DMTO seraient affectées par les conséquences économiques de la crise sanitaire. Ce soutien est complété en 2021 par une nouvelle ouverture de crédits à hauteur de 700 millions d'euros en AE et CP.

S'agissant des PSR, leur montant est évalué à **43,2 milliards d'euros** (+ 2 % à périmètre constant). Trois mouvements affectant les PSR méritent d'être signalés :

- le PSR au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale est minoré de 2,14 milliards d'euros en raison de la suppression des compensations des exonérations de TH. Cette suppression est neutre pour le bloc communal puisque la compensation au titre de la TH tient compte de ces compensations ;

– un PSR est instauré pour la compensation de la réduction de moitié des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels prévue au présent PLF, pour un montant de 3,29 milliards d’euros ;

– le PSR créé par l’article 21 de la loi de finances rectificatives (3) pour 2020, instituant, dans le cadre du plan de relance, une dotation exceptionnelle en faveur des collectivités du bloc communal qui feraient face à des pertes de recettes liées aux conséquences économiques de l’épidémie de Covid-19 (« filet de sécurité »). Un acompte est versé en 2020, l’ajustement est opéré en 2021. Il comprend également la compensation de pertes de recettes d’Ile-de-France Mobilités. Les pertes de recettes pourraient être moindres qu’anticipées, ce qui conduirait à des versements moins élevés que prévus.

Par ailleurs, la **DGF** est stable à **26,8 milliards d’euros**.

Le **FCTVA** est attendu en hausse à 6,55 milliards d’euros (+ 9 %). Ce mouvement tient compte de la résilience de l’investissement local qui, malgré le contexte de crise sanitaire qui peut susciter un certain nombre d’incertitudes et ralentir la prise de décision, est porté par le soutien massif des mesures gouvernementales, par le cycle électoral – les départements et les régions prenant en 2021 le relais du bloc communal – et par l’élargissement récent de l’assiette du FCTVA.

La **TVA des régions** est attendue à 4,3 milliards d’euros. **Les départements recevront également à compter de 2021 une fraction de TVA** pour 250 millions d’euros, en application de la loi de finances pour 2020. Cette disposition a été introduite par un amendement du Gouvernement ⁽¹⁾, comme contrepartie à la perte de la TFPB, afin de renforcer le soutien aux départements les plus fragiles, en remplacement du fonds de stabilisation à destination des départements. Cette fraction de TVA est complétée d’une seconde part assise sur la dynamique de la TVA de la première part, destinée à alimenter un fonds de sauvegarde des départements, appelé en cas de difficultés financières d’un département.

Les montants prélevés sur les variables d’ajustement seront réduits en 2021 à 50 millions d’euros, **un niveau historiquement bas**. Le bloc communal n’est pas concerné par ce prélèvement qui se répartit pour moitié entre les départements et les régions ⁽²⁾. Pour mémoire, les montants prélevés sur les variables d’ajustement sont en baisse régulière depuis 2017 comme le montre le tableau ci-après :

	2017	2018	2019	2020	2021
Montants prélevés sur les variables d’ajustement	446	293	159	120	50

(1) Amendement I-3057.

(2) À hauteur de 5 millions d’euros pour la DCRTP des départements, 7,5 millions pour celle des régions, tandis que la dotation « carrée » (dotation pour transferts de compensation d’exonérations de fiscalité locale) est mise à contribution pour 20 millions d’euros pour les départements et 17,5 millions d’euros pour les régions.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT EN 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2020	PLF 2021	Variation Montant / %		LFI 2020	PLF 2021	Variation Montant / %	
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 587,1	3 896,8	+ 309,7	+ 8,6	3 266,6	3 722,8	+ 456,2	+ 14,0
1 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 829,3	1 829,3	0	0	1 615,4	1 606,5	- 8,9	- 0,5
DETR	1 046	1 046	0	0	901	888	- 13	- 1,4
DPV	150	150	0	0	124	129	+ 5	+ 4,0
DSIL	570	570	0	0	527	526	- 1	- 0,2
DTS	46	46	0	0	46	46	0	0
IRPM	0,5	0,5	0	0	0,5	0,5	0	0
Dotation communale d'insularité	4	4	0	0	4	4	0	0
Dotation protection fonctionnelle élu local	3	3	0	0	3	3	0	0
Dotation biodiversité	10	10	0	0	10	10	0	0
2 - DGD des communes	130,3	130,3	0	0	130,3	130,3	0	0
3 - Soutien aux projets des départements et des régions	211,9	211,9	0	0	105,1	160,6	+ 55,5	+ 52,7
4 - DGD des départements	265,6	265,6	0	0	265,6	265,6	0	0
5 - DGD des régions	913,7	1 206,4	+ 292,7	+ 32,0	913,7	1 206,4	+ 292,7	+ 32,0
6 - DGD concours particuliers	236,4	253,4	+ 17,0	+ 7,2	236,4	253,4	+ 17,0	+ 7,2
8 - Concours exceptionnels pour l'achat de masque	-	0	0	0	-	0	0	0
9 - DSIL exceptionnelle	-	0	0	0	-	100	100	∞
122 - Concours spécifiques et administration	242,6	194,1	- 48,5	- 20,0	201,5	191,9	- 9,6	- 4,8
1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	99	49	- 50	- 50,5	57,9	46,8	- 11,1	- 19,2
2 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	0,6	0,6	0	0	0,6	0,6	0	0
4 - Dotations outre-mer	142,9	144,5	+ 1,6	+ 1,1	142,9	144,5	+ 1,6	+ 1,1
Total mission	3 829,7	4 091	+ 261,3	+ 6,8	3 468,0	3 914,7	+ 446,7	+ 12,9

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I. LE PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS

Les dotations d'investissement de l'État aux collectivités sont plébiscitées par les élus, comme ont pu le vérifier les rapporteurs à l'occasion de tables rondes avec les représentants d'associations d'élus, tant du bloc communal que du bloc départements/régions, et de différentes contributions écrites. Le maintien au meilleur niveau des dotations a été salué et si certaines critiques ont été émises, elles concernent, d'une part, **le fléchage de ces dotations** – inhérent cependant à l'esprit même de ces dotations facultatives pour l'État tournées vers le soutien d'investissement en phase avec les politiques publiques qu'il mène – et d'autre part, la transparence, perfectible de leur point de vue, du processus de détermination du montant des attributions par les préfetures.

Ces dotations participent largement à l'effort de péréquation verticale en faveur des communes et des départements. Ainsi, la progression de la DSU et de la DSR de 90 millions d'euros chacune en 2021, complétée par celle de la dotation d'intercommunalité (30 millions d'euros) et celle de 10 millions d'euros pour la dotation de péréquation des départements conduisent naturellement à **rehausser les prévisions liées au principal indicateur de la mission** qu'est le volume financier consacré à la péréquation verticale. Cet indicateur d'intensité péréquatrice devrait atteindre 36,4 % du montant de la DGF du bloc communal (35,23 % dans le PAP 2020) et 18,1 % de la DGF des départements (17,58 % dans le PAP 2020).

A. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT STABILISÉES À LEURS NIVEAUX HISTORIQUEMENT LES PLUS ÉLEVÉS

1. Une DSIL exceptionnelle en 2020 dans le cadre du plan de relance

a. La DSIL « socle » est bien ancrée dans le paysage de l'investissement local

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été créée en 2016, renouvelée en 2017 et pérennisée en 2018. Son montant en AE est fixé à 570 millions d'euros, identique à celui ouvert en LFI 2019.

Son montant est réparti de façon homothétique entre les enveloppes régionales avant délégation à chaque préfeture de région, de métropole et d'outre-mer, ainsi que le département de Mayotte, pour 65 % au prorata de la population régionale et pour 35 % en fonction de la population située, au sein de la

région, dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ⁽¹⁾. Ce pilotage régional permet aux enveloppes de DSIL de suivre la nature des projets portés par les collectivités ; elle facilite également l'articulation avec la DETR qui est sollicitée en complément par les communes rurales sur certaines opérations immobilières.

Pour 2020, la totalité des AE disponibles après mise en réserve a été déléguée en février, soit 543,26 millions d'euros. La DGCL a indiqué aux rapporteurs que, malgré la crise sanitaire, 304,1 millions d'euros avaient été engagés au 31 août 2020, soit un taux de 56 % **comparable à celui constaté à la même époque en 2019 (57 %)**.

S'agissant des CP, 276,3 millions d'euros ont été consommés au 31 août 2020, correspondant à un taux de 54 %. Ce taux est **de dix points supérieur à celui constaté en août 2019**, alors même que l'enveloppe est plus élevée.

Cette accélération de la consommation de la DSIL est la conséquence de sa montée en puissance. Ces progrès semblent montrer, comme les rapporteurs spéciaux l'avaient souligné dans leur rapport sur le PLF 2020, que le décalage de consommation entre AE et CP, structurel du fait que les AE sont notifiés lors de l'octroi de la subvention et les CP ne sont mandatés qu'au fur et à mesure de l'avancée des investissements, tend à se réduire lorsque la dotation d'investissement arrive à maturité.

Elle est également la manifestation d'une meilleure anticipation de consommation des CP et de la bonne prise en compte des consignes passées aux préfetures lors de la crise sanitaire destinées à accélérer le paiement des factures et le versement des avances.

b. Une partie des crédits est fléchée sur le GPI

La DSIL porte des crédits au titre de l'axe n° 1 *Accélérer la transition écologique* du **grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022**. Ils relèvent des initiatives 2 (réduction de l'empreinte énergétique des bâtiments publics) et 4 (soutien au développement de solutions de transport innovantes) de cet axe, lesquelles s'intègrent dans les catégories de dépenses pouvant être financées par cette dotation.

Depuis 2018, une fraction de la DSIL (200 millions d'euros en AE) est consacrée chaque année au soutien d'initiatives dans ces deux priorités à fort enjeu du GPI que sont :

- la **rénovation thermique des bâtiments publics des collectivités territoriales** ;
- le **développement de transports publics durables**.

(1) *Instruction interministérielle du 14 janvier 2020.*

Au titre de la **première priorité**, 988 projets d'un montant total de 551 millions d'euros ont bénéficié d'une subvention DSIL à hauteur de 112,23 millions d'euros.

S'agissant de la **seconde priorité**, 417 projets d'un montant total de 383,5 millions d'euros ont bénéficié d'une subvention DSIL à hauteur de 93 millions d'euros en 2019. Ces résultats crédibilisent la cible de l'indicateur « pourcentage de projets financés par la DSIL ou la DETR concourant à la transition écologique », fixée à nouveau à 35 % dans le PAP 2021.

En **2021**, cette fraction sera reconduite. Il est à noter que ces deux priorités nationales existantes sont également reprises et confortées dans la mission « Plan de relance ».

c. La DSIL exceptionnelle : une enveloppe d'un milliard d'euros potentiels

Afin d'accompagner la relance dans les territoires, la loi de finances rectificative (3) pour 2020 a ouvert un milliard d'euros de crédits en AE au titre d'une DSIL exceptionnelle. Une nouvelle action n° 9 porte ces crédits.

La répartition infra-régionale s'effectue selon les mêmes critères que pour la DSIL « socle ».

Une instruction aux préfets publiée le 5 août 2020 de la ministre de la cohésion des territoires détaille la manière dont doit être utilisée l'enveloppe additionnelle de la DSIL. Celle-ci doit permettre d'accompagner une relance rapide des investissements des collectivités locales, **en priorisant les projets relevant de trois thématiques prioritaires** :

- la **transition écologique** ;
- la **résilience sanitaire** ;
- le **soutien à la préservation du patrimoine** public historique et culturel.

Les crédits doivent soutenir des projets prêts à démarrer rapidement : les préfets de départements sont chargés de se rapprocher des exécutifs communaux et intercommunaux nouvellement élus, pour identifier avec eux les projets pour lesquels le soutien de la DSIL permettrait un démarrage immédiat. Afin de soutenir un effort d'investissement rapide, aucune limitation en montant n'est fixée. Sont donc éligibles les travaux de faible montant comme les investissements de montants plus importants. Il est attendu des projets sélectionnés un effet de levier économique et social important, ce qui justifie une attention particulière s'agissant de l'évaluation des projets.

Les crédits devront être engagés autant que possible en 2020 et, à défaut, avant le 31 décembre 2021.

400 millions d'euros ont été délégués aux préfetures au mois d'août 2020. Cependant, la DGCL a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'aucun CP n'avait été consommé à date, ce qui est cohérent avec la clé de décaissement et le fait qu'aucun CP n'a été prévu sur 2020.

Le reliquat sur les AE pourrait atteindre 500 à 600 millions d'euros qui feront l'objet d'un report sur 2021. À ce titre, le PLF 2021 prévoit 100 millions d'euros de CP pour la DSIL exceptionnelle. Selon la clé de décaissement, la majorité des CP sera consommée en 2022 et 2023. Cependant, **les rapporteurs s'étonnent du montant particulièrement faible de CP inscrits en 2021**, qui ne correspond qu'à 10 % du montant des AE de 2020 alors qu'un taux de 20 à 30 % est habituellement constaté. Il est vraisemblable que les AE reportées ne seront pas engagées en totalité à la fin de l'exercice 2021.

2. Vers de nouvelles modalités de répartition de la DETR

Créée en 2011, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) atteint en 2021 son régime de croisière avec un volume de crédits de **1 046 millions d'euros en AE**, montant reconduit d'année en année depuis la loi de finances pour 2018. Les CP diminueront de 13 millions d'euros à 888 millions d'euros, conséquence du cycle électoral et de l'ancienneté de la dotation.

a. Une dotation dont la répartition mérite d'être adaptée

L'objectif de cette dotation est de répondre aux besoins d'équipement des territoires ruraux. Les critères d'éligibilité à la DETR (*voir encadré infra*) sont tels qu'en 2019, 33 911 communes sont éligibles à cette dotation.

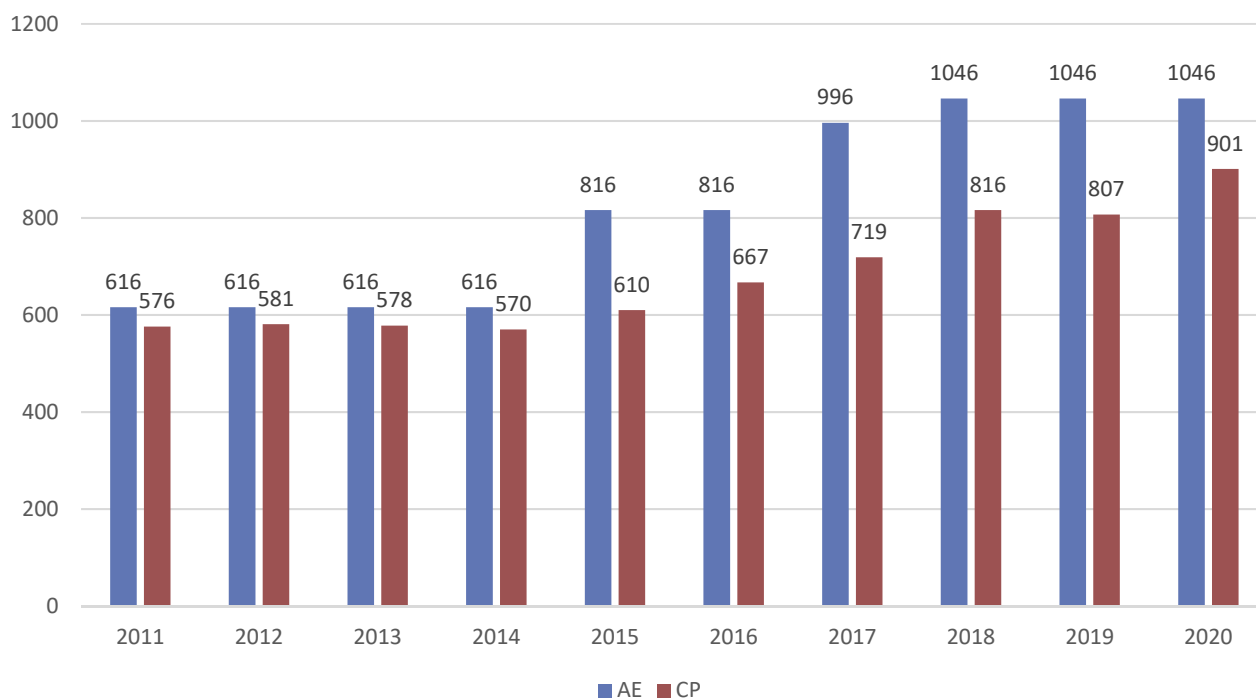
Les crédits de la DETR font l'objet d'une répartition départementale relativement complexe. Elle tient compte de manière équipondérée de la population des intercommunalités à fiscalité propre éligibles dans le département, du potentiel fiscal des intercommunalités éligibles, de la densité de population relative du département par rapport aux autres départements et du potentiel financier moyen par habitant des communes éligibles du département.

En outre, un département ne peut voir varier son enveloppe de DETR de plus de 5 % en plus ou en moins d'une année sur l'autre. L'effet « tunnel » peut désavantager un certain nombre de départements mais il permet d'éviter les variations trop fortes pour les départements, élément essentiel à la conduite des investissements.

Au-delà de la répartition départementale, la DETR fait face à un écart sur longue période entre les AE ouvertes et les CP consommés, comme l'illustre le graphique ci-après.

OUVERTURE DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE SUR LA DETR (2011-2020)

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

S'agissant de projets d'investissement, les AE sont engagées l'année de lancement du projet, tandis que les CP sont décaissés au fur et à mesure de l'avancée des travaux.

En outre, un délai incompressible de réalisation des projets est inévitable. Ceux-ci nécessitent la mise en œuvre d'une ingénierie locale d'ampleur variable et des délais de travaux différents selon les projets. Il est donc logique d'obtenir une programmation budgétaire différente en AE et en CP sur ce type de concours financiers.

Cependant, **l'apparition de restes à payer élevés semble structurelle.** Leur niveau élevé (de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros depuis 2017) peut néanmoins interpeller. Il pourrait s'expliquer par la surestimation du coût de certains projets subventionnés, la consommation de CP sur un projet au coût surestimé étant alors inférieure au niveau des AE engagées.

Une mission d'information a été créée par la commission des finances afin de faire des propositions de refonte des critères d'attributions de cette dotation essentielle pour le bloc communal en raison de son effet de levier indiscutable au service de la cohésion des territoires.

Il est à noter que lors du PLF 2020, la répartition a été bloquée par le législateur en raison des évolutions fortes interdépartementales. Pour 2021, il est proposé d'intégrer les premières conclusions du rapport Pirès-Beaune sur un meilleur ciblage de la DETR.

Focus sur les critères d'éligibilité et modalités de répartition de la DETR

La DETR a été créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011. Elle résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement des communes (DGE « communes ») et de la dotation de développement rural (DDR).

En application de l'article L. 2334-33 du CGCT, les communes répondant à certaines conditions démographiques et de richesse fiscale peuvent bénéficier de la DETR. La liste des communes éligibles est fixée chaque année par la DGCL.

Ce sont :

- celles dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

- celles dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole (3 500 habitants dans les départements d'outre-mer) et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole (35 000 habitants dans les départements d'outre-mer) et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

Sont également éligibles à la DETR les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre remplissant toutes les conditions suivantes :

- avoir une population qui n'excède pas 75 000 habitants (métropole) ou 150 000 habitants (départements d'outre-mer) ;

- un territoire d'un seul tenant et sans enclave ;

- présence d'au moins une commune de plus de 20 000 habitants (métropole) ou 85 000 habitants (départements d'outre-mer).

Les crédits sont répartis par le représentant de l'État dans le département sous la forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements. Des critères plus précis sur les projets concernés sont posés par l'article L. 2334-36 CGCT. Ces subventions doivent être notifiées en totalité au cours du premier trimestre de l'année civile.

La commission des élus locaux, prévue par l'article L. 2334-37 du CGCT, détermine chaque année la liste des opérations éligibles ainsi que les taux des subventions, dans les limites fixées par un décret en Conseil d'État. Le représentant de l'État dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'État qui leur est attribuée. Il porte à la connaissance de la commission la liste des opérations qu'il a retenues. La commission est saisie pour avis des projets dont la subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux porte sur un montant supérieur à 150 000 euros.

La subvention est versée par acomptes, le solde est versé sur factures acquittées et tableau récapitulatif certifié par le comptable public auquel est jointe une attestation d'achèvement.

b. Les contrats de ruralité constituent des sous-enveloppes de la DSIL et de la DETR

Les **contrats de ruralité** ont été mis en place pour mettre en œuvre, de manière innovante, les mesures pour les ruralités issues des comités interministériels (CIR) pour les ruralités de Laon (mars 2015), Vesoul (septembre 2015) et Privas (mai 2016). Ces contrats, conçus sur le modèle des contrats de ville, sont conclus entre l'État, représenté par le préfet de département, et les présidents de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'EPIC ruraux ou périurbains. Les premiers contrats de ruralité couvrent la période 2017-2020, pour être en phase avec les mandats électifs.

Les contrats de ruralité ont pour objectif de **conforter et coordonner un ensemble d'opérations d'investissement public au niveau local**. Ils constituent un bon outil.

Pour l'État, ils participent de la mise en œuvre locale des mesures des CIR, pour les engagements pris par l'État et ses opérateurs. Ils permettent aussi de mieux apprécier les besoins d'investissement à court et moyen termes dans les principaux domaines de développement des territoires, et d'anticiper ainsi les besoins de cofinancement là où l'État est amené à soutenir des actions concrètes.

Pour les PETR et intercommunalités porteurs, le contrat de ruralité permet de développer le projet de territoire du porteur du contrat en concertation avec les représentants de l'État et de l'ensemble des partenaires locaux. Il permet également de mettre en valeur la stratégie du territoire et de projeter un plan d'action structuré et hiérarchisé, en lien avec l'État et ses partenaires.

Pour les collectivités partenaires et les acteurs partenaires, il constitue un espace de dialogue, socle leur permettant d'apporter leur apport tant technique que financier pour la mise en œuvre de ce contrat. Concernant le partenariat avec le Conseil régional, il cherche à s'articuler avec le volet territorial du CPER de la région concernée.

c. Une nouvelle génération de contrats de ruralité « reverdis » pourrait voir le jour en 2021

Les contrats de ruralité signés depuis 2016 sont au nombre de 489, soit plus de deux fois plus qu'escompté au départ (200). 68 % de ces contrats sont portés par des communautés de communes, 19 % par des PETR, 12 % par des communautés d'agglomération et 1 % par des communautés urbaines.

Depuis leur mise en place jusqu'au 31 décembre 2019, ces contrats ont bénéficié de **423,8 millions d'euros**, dont 182,5 millions d'euros de DSIL et 201,3 millions d'euros de DETR.

Sur les 572 millions d'euros d'autorisations d'engagement de la DSIL déléguées au 31 décembre 2019, plus de 182,5 millions d'euros ont été mobilisés pour financer des projets s'inscrivant dans le cadre des contrats de ruralité, soit 30 % de la DSIL.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs par la DGCL, **ces contrats, qui arrivent à leur terme à la fin de l'année 2020, pourraient être renouvelés sous la forme de contrats-cadres « reverdis »** et tournés vers la relance de l'économie. La DGCL a également précisé aux rapporteurs que les crédits de la DSIL exceptionnelle pourraient être affectés aux contrats de ruralité.

Aucune décision ne semble toutefois avoir été prise à ce stade par le Gouvernement sur ce sujet.

3. La DPV, une dotation d'investissement à forte coloration péréquatrice

La dotation politique de la ville (DPV) a été créée par la loi de finances pour 2015 en remplacement de l'ancienne dotation de développement urbain (DDU). Elle vise à **soutenir les communes de métropole et d'outre-mer particulièrement défavorisées** et présentant des dysfonctionnements importants. C'est un levier apprécié par les élus pour le financement de projets dans les quartiers en difficulté.

a. Les dépenses de fonctionnement restent accessoires au sein de la DPV

Pour **2021**, les AE s'établissent à **150 millions d'euros**, montant stable depuis 2017. Les CP sont en hausse de 4 millions d'euros à **129 millions d'euros**, après une hausse de 13 millions d'euros en 2020 par rapport à 2019 et de 10 millions d'euros en 2019 par rapport à 2018. Ce ralentissement de la progression des CP est en phase avec la consommation des AE antérieures.

La DPV peut marginalement financer des dépenses de fonctionnement (comme des dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage). Les rapporteurs se sont assurés que ces dépenses de fonctionnement demeuraient largement minoritaires (environ 11 %) au sein de cette dotation d'investissement, la DGCL indiquant qu'il n'y a pas de « dérives » constatées à ce jour.

La répartition de la DPV se fait sous forme d'enveloppes départementales, selon deux parts déterminées à partir d'un indice synthétique comprenant le potentiel fiscal par habitant, la proportion de bénéficiaires d'aides au logement et le revenu moyen par habitant, ce qui confère à la DPV une intensité péréquatrice particulière, se traduisant par un nombre de communes éligibles réduit, sans commune mesure avec celui de la DETR.

b. Le nombre de communes éligibles à la DPV se stabilise

On note que pour la première fois en 2020 ⁽¹⁾, **le nombre de communes éligibles à cette dotation a légèrement diminué** : 3 communes sont devenues éligibles tandis que 7 sont sorties de l'éligibilité.

Communes entrantes			Communes sortantes		
Code dépt	Code INSEE	Nom commune	Code dépt	Code INSEE	Nom commune
01	01053	BOURG-EN-BRESSE	11	11262	NARBONNE
91	91174	CORBEIL-ESSONNES	59	59253	FRESNES-SUR-ESCAUT
94	94081	VITRY-SUR-SEINE	59	59484	QUIEVRECHAIN
			59	59616	VIEUX-CONDE
			61	61001	ALENÇON
			82	82112	MOISSAC
			95	95487	PERSAN

Source : DGCL.

En 2020, **195 communes** (178 de métropole et 17 d'outre-mer) **sont éligibles à la dotation.**

Focus sur les critères d'éligibilité et modalités de répartition de la DPV

Les conditions devant être réunies par les communes pour être considérées comme éligibles à la dotation politique de la ville (DPV) sont distinctes en métropole et en outre-mer. Elles sont régies par les articles L. 2334-40 et L. 2334-41 du CGCT.

Éligibilité :

Dans les départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les communes éligibles à la DPV sont celles qui correspondent à l'un ou l'autre des cas suivants :

– commune dont la population excède 5 000 habitants au 1^{er} janvier 2019 (population DGF) et faisant l'objet d'au moins une convention passée avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) telle que visée à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine au 1^{er} janvier 2016 ;

– commune figurant dans le tableau annexé à l'arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) « présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme de renouvellement urbain ».

En métropole, les communes potentiellement éligibles à la DPV sont les communes qui réunissent les trois conditions cumulatives suivantes :

(1) En 2019, 26 communes étaient devenues éligibles à la DPV alors que 3 en avaient été exclues. En 2018, 26 communes également étaient devenues éligibles alors que 6 en étaient sorties du dispositif. En 2017, 45 communes devenaient éligibles à la DPV tandis que 21 ne l'étaient plus.

– avoir été éligible à la DSU au moins une fois au cours des trois derniers exercices. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, s'ajoute la condition d'avoir fait partie au moins une fois au cours des trois derniers exercices des 250 premières communes éligibles ;

– présenter une proportion de population située en QPV égale ou supérieure à 19 % de la population INSEE de la commune. La population totale prise en compte pour le calcul de ce ratio est appréciée au 1^{er} janvier 2016 ;

– faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine ou du nouveau programme de renouvellement urbain.

Les communes qui ont perdu leur éligibilité bénéficient d'une garantie de sortie. Le représentant de l'État dans le département peut leur accorder une subvention pendant les quatre exercices suivant leur sortie. En 2020, 10 communes bénéficiaient de cette garantie pour la dernière année.

Répartition départementale :

Les crédits de la DPV sont répartis au sein d'enveloppes départementales correspondant à la somme des attributions théoriques calculées pour chaque commune éligible du département au titre de chacune des deux parts que compte la DPV :

– **une première part, correspondant à 75 % des crédits** restants après attribution des garanties, est répartie entre les communes classées en fonction de leur indice synthétique. L'attribution théorique de chaque commune au titre de la première part est plafonnée à **5 millions d'euros**.

– **une seconde part, correspondant à 25 % des crédits** restants après attribution des garanties, est répartie entre les communes classées dans la première moitié du classement établi au moment du calcul de l'éligibilité. L'attribution théorique de chaque commune au titre de la seconde part est plafonnée à **1 million d'euros**. La somme résultant de cet écrêtement est répartie entre les autres communes métropolitaines éligibles à cette part.

Une enveloppe départementale unique est calculée, correspondant à la somme des attributions théoriques des communes du département au titre de la première et de la seconde part ainsi que des garanties de sortie.

Les attributions théoriques se déterminent sur la base d'un **indice synthétique de ressources et de charges** calculé pour chaque commune éligible et classé par ordre décroissant. Cet indice est constitué :

– **pour 45 %** : du rapport entre le **potentiel financier par habitant moyen** des communes métropolitaines du groupe démographique d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) et le potentiel financier par habitant de la commune en 2019 ;

– **pour 45 %** : du rapport entre la **proportion de bénéficiaires d'aides au logement** dans la commune et cette même proportion constatée en moyenne pour les communes métropolitaines de la strate démographique d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) ;

– **pour 10 %** : du rapport entre le **revenu moyen par habitant** des communes métropolitaines de la strate d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) et le revenu moyen par habitant de la commune.

Source : DGCL.

4. La dotation de protection de la biodiversité participe encore modestement au verdissement des dotations

Le réseau Natura 2000 rassemble, au niveau européen, les sites naturels identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. En 2020, ce réseau couvre 13 % de la superficie terrestre du territoire français (7 millions d'hectares) et concernait plus de 13 100 communes, soit plus d'un tiers d'entre elles. Le classement des zones Natura 2000 s'impose aux communes concernées et emporte des contraintes juridiques et financières.

a. Plus de mille communes bénéficient de la première fraction de cette dotation

La nouvelle dotation de protection de la biodiversité (auparavant dénommée « dotation Natura 2000 » ⁽¹⁾) vise à compenser ces charges pour les communes dont une grande partie de la superficie est concernée par ce zonage et qui remplissent par ailleurs des conditions de population et de niveau de richesse.

Dotée lors de sa création en 2019 de 5 millions d'euros (AE=CP) financés par prélèvement sur la DGF, cette dotation a vu son montant porté à 10 millions d'euros en loi de finances pour 2020. Parallèlement, le périmètre de la dotation a été étendu aux communes situées au cœur d'un parc national ou d'un parc naturel marin. Pour **2021**, le PLF prévoit de reconduire ce montant de **10 millions d'euros** en AE comme en CP.

Une **première fraction de la dotation, dite « Natura 2000 », égale à 55 % de son montant** (5,5 millions d'euros en 2021), est attribuée aux communes remplissant trois critères cumulatifs :

- une population inférieure à 10 000 habitants ;
- un potentiel fiscal par habitant inférieur au double de la moyenne de la même strate démographique.
- un territoire terrestre couvert aux trois quarts par un site Natura 2000 ;

Pour chaque commune éligible, l'attribution individuelle est calculée en tenant compte de la proportion de territoire couverte par un site Natura 2000 au 1^{er} janvier de l'année précédente et de sa population. Cette attribution est libre d'emploi.

Pour 2020, **1 223 communes** sont éligibles à cette fraction. Les attributions varient entre 140 euros et 77 954 euros (commune d'Aigues-Mortes).

Les rapporteurs ont pu s'assurer tant auprès de la DGCL que des associations d'élus que cette dotation, quoique modeste, était appréciée.

(1) La dotation « Natura 2000 » a été créée par l'article 256 de la loi de finances pour 2019, puis remplacée par la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, créée par l'article 252 de la loi de finances pour 2020 et codifiée à l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales.

b. L'élargissement de la dotation de protection de la biodiversité aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins

La nouvelle dotation comporte donc deux autres fractions depuis 2020 :

– une **fraction dite « Parcs nationaux »**, égale à 40 % du montant total de la dotation (4 millions d'euros en 2021), pour laquelle sont éligibles les communes respectant les critères de population et de potentiel fiscal d'éligibilité à la fraction « Natura 2000 » et qui, ayant adhéré à la charte du parc national au 1er janvier 2020, ont un territoire compris en tout ou en partie dans un cœur de parc national, tel que défini à l'article L. 331-1 du code de l'environnement ;

– **une fraction dite « Parcs naturels marins »**, égale à 5 % du montant total de la dotation (0,5 million d'euros en 2021), pour laquelle sont éligibles les communes respectant les critères de population et de potentiel fiscal d'éligibilité à la fraction « Natura 2000 » et dont tout ou partie du territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement.

En 2020, **140 communes** sont éligibles à la fraction « Parcs nationaux » (les trois premières communes bénéficiaires sont situées dans le parc national de La Réunion, pour un montant cumulé de 0,68 million d'euros) tandis que **219** répondent aux critères d'éligibilité à la fraction « Parcs naturels marins » (l'attribution est identique pour chacune des communes concernées, soit 2 283 euros).

En **2021**, il est proposé de reconduire cette dotation, qui est toutefois vouée à évoluer à la fois sur le montant et sur la répartition des critères dans les années à venir.

5. La montée en charge de la DSID

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) a remplacé l'ancienne dotation globale d'équipement des départements (DGE) qui n'était plus adaptée aux besoins de ces collectivités ⁽¹⁾.

Les modalités de mise en œuvre de la DSID ont été précisées par une instruction du 14 janvier 2020.

Elle finance les projets d'investissement des départements et est ainsi enregistrée à l'action n° 3 du programme.

Sa première part (part « projet »), largement inspirée de la DSIL, est répartie en enveloppes régionales qui financent des subventions aux projets d'investissement des départements. Comme pour la DSIL, dans la plupart des cas, les préfets de région s'appuient sur les préfetures de département qui, après avoir pris l'attache des conseils départementaux, leur transmettent les projets les plus structurants pour le territoire.

La seconde part (part « péréquation »), plus faible, répartie par départements, est composée de crédits libres d'emploi qui abondent la section d'investissement, avec une dimension péréquatrice liée au potentiel fiscal.

(1) Article 259 de la loi de finances pour 2019.

Le champ couvert par la DSID est plus large que celui de la DGE qui concernait des points très spécifiques des dépenses d'équipement des départements. Cette souplesse permet de soutenir la plupart des projets portés par les départements, par exemple en incluant les projets de rénovation de collèges ou des maisons de service au public, et permet donc également d'éviter le « saupoudrage » constaté sur la DGE.

Pour l'année 2020, les crédits ouverts se sont élevés à 212 millions d'euros en AE et 105 millions d'euros en CP, l'ensemble des restes à payer de l'ancienne DGE ayant été apuré. La part « Projet » s'est élevée à 155,5 millions d'euros en AE tandis que la part « Péréquation » a totalisé 48,7 millions d'euros en AE. Les premiers départements qui ont bénéficié de cette part en 2020 ont été la Guyane (4,2 millions d'euros), la Lozère (3,6 millions d'euros), la Creuse, la Haute-Marne, l'Indre, le Cantal et la Meuse.

Pour **2021**, il est également prévu d'ouvrir **212 millions d'euros en AE**. Comme attendu, les CP sont prévus en forte hausse à 161 millions d'euros (+ 53 %), afin de répondre aux besoins de couverture des AE engagées tels qu'évalués par les échéanciers.

Il serait souhaitable d'ajuster les CP à la hausse pour les années à venir en raison d'un rythme de croisière plus solide.

PART « PROJET » DE LA DSID : AE DÉLÉGUÉES EN 2020

(en euros)

Code région	Nom de la région	DSID - Part « projets » 2020 AE déléguées
01	GUADELOUPE	1 429 623
02	MARTINIQUE	1 429 623
03	GUYANE	1 429 623
04	LA RÉUNION	1 429 623
06	MAYOTTE	1 429 623
11	ILE-DE-FRANCE	10 832 514
24	CENTRE-VAL DE LOIRE	7 825 633
27	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	9 960 371
28	NORMANDIE	9 981 937
32	HAUTS-DE-FRANCE	11 595 331
44	GRAND EST	14 153 613
52	PAYS DE LA LOIRE	9 450 832
53	BRETAGNE	8 725 720
75	NOUVELLE-AQUITAINE	17 783 461
76	OCCITANIE	17 985 701
84	AUVERGNE-RHONE-ALPES	19 061 635
93	PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	7 736 430
94	CORSE	1 804 449
975	SAINT PIERRE ET MIQUELON	1 429 623
TOTAL		155 475 365

Source : DGCL, réponses au questionnaire budgétaire.

PART « PÉRÉQUATION » DE LA DSID : AE DÉLÉGUÉES EN 2020

(en euros)

Code départ	Nom du département	DSID - Part « péréquation » 2020	Code départ	Nom du département	DSID - Part « péréquation » 2020
01	AIN	210 052	53	MAYENNE	597 709
02	AISNE	640 859	54	MEURTHE-ET-MOSELLE	181 557
03	ALLIER	520 201	55	MEUSE	1 174 516
04	ALPES-DE-H ^{TE} -PROVENCE	927 701	56	MORBIHAN	279 901
05	HAUTES-ALPES	963 401	57	MOSELLE	199 224
06	ALPES-MARITIMES	-	58	NIÈVRE	768 058
07	ARDÈCHE	419 963	59	NORD	-
08	ARDENNES	579 729	60	OISE	192 025
09	ARIÈGE	822 488	61	ORNE	1 014 992
10	AUBE	597 603	62	PAS-DE-CALAIS	146 037
11	AUDE	461 111	63	PUY-DE-DÔME	348 774
12	AVEYRON	854 839	64	PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	222 205
13	BOUCHES-DU-RHÔNE	-	65	HAUTES-PYRÉNÉES	414 081
14	CALVADOS	297 998	66	PYRÉNÉES-ORIENTALES	179 272
15	CANTAL	1 312 400	67	BAS-RHIN	-
16	CHARENTE	421 390	68	HAUT-RHIN	-
17	CHARENTE-MARITIME	276 139	69	RHÔNE	150 387
18	CHER	757 707	691	MÉTROPOLE DE LYON	-
19	CORRÈZE	658 543	70	HAUTE-SAÔNE	931 902
20A	CORSE	520 709	71	SAÔNE-ET-LOIRE	509 861
21	CÔTE-D'OR	493 357	72	SARTHE	348 867
22	CÔTES-D'ARMOR	354 303	73	SAVOIE	186 022
23	CREUSE	2 058 381	74	HAUTE-SAVOIE	-
24	DORDOGNE	773 291	75	PARIS	-
25	DOUBS	228 029	76	SEINE-MARITIME	119 456
26	DROME	210 195	77	SEINE-ET-MARNE	-
27	EURE	439 542	78	YVELINES	-
28	EURE-ET-LOIR	462 186	79	DEUX-SÈVRES	607 887
29	FINISTÈRE	221 965	80	SOMME	299 883
30	GARD	192 182	81	TARN	435 641
31	HAUTE-GARONNE	-	82	TARN-ET-GARONNE	401 821
32	GERS	1 037 876	83	VAR	-
33	GIRONDE	124 125	84	VAUCLUSE	106 159
34	HÉRAULT	119 869	85	VENDÉE	238 528
35	ILLE-ET-VILAINE	166 792	86	Vienne	623 201
36	INDRE	1 349 926	87	HAUTE-VIENNE	471 293
37	INDRE-ET-LOIRE	341 750	88	VOSGES	378 477
38	ISÈRE	108 054	89	YONNE	738 734
39	JURA	519 574	90	TERRITOIRE DE BELFORT	-
40	LANDES	501 118	91	ESSONNE	-
41	LOIR-ET-CHER	667 113	92	HAUTS-DE-SEINE	-
42	LOIRE	158 407	93	SEINE-ST-DENIS	-
43	HAUTE-LOIRE	680 425	94	VAL-DE-MARNE	-
44	LOIRE-ATLANTIQUE	115 048	95	VAL-D'OISE	-
45	LOIRET	363 502	971	GUADELOUPE	217 492
46	LOT	900 780	972	MARTINIQUE	217 269
47	LOT-ET-GARONNE	513 328	973	GUYANE	4 240 079
48	LOZÈRE	3 655 956	974	RÉUNION	284 361
49	MAINE-ET-LOIRE	397 534	975	ST PIERRE ET MIQUELON	4 916
50	MANCHE	346 060	976	MAYOTTE	682 950
51	MARNE	615 873	977	SAINT-BARTHÉLEMY	8 163
52	HAUTE-MARNE	1 417 196	978	SAINT-MARTIN	28 603
TOTAL					48 726 873

B. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DES RÉGIONS ET DES CONCOURS PARTICULIERS SERONT MAJORÉES EN 2021

1. Les dotations générales de décentralisation : des dotations gelées en valeur hors variations de compétences

Le terme de dotation générale de décentralisation (DGD) recouvre **plusieurs dotations et concours particuliers**, l'individualisation de ces concours au sein de la DGD s'expliquant soit parce que la dotation n'est pas de droit commun en ce qu'elle ne concerne qu'une collectivité ou une partie seulement des collectivités (par exemple, la dotation « Pavé de Paris » n'est allouée qu'à la Ville de Paris), soit parce que l'enveloppe de cette dotation doit être répartie annuellement selon des critères différents chaque année (par exemple, la dotation « documents d'urbanisme »).

Il s'agit de dotations stabilisées qui compensent des créations, des extensions ou des transferts de compétences ou des modifications réglementaires entraînant une charge nouvelle ou une perte de produit fiscal pour une catégorie de collectivités. Les crédits afférents ont la particularité d'être en AE=CP.

Ces crédits sont ventilés au sein des actions n° 2 (DGD des communes), n° 4 (DGD des départements), n° 5 (DGD des régions) et n° 6 (DGD concours particuliers) du programme 119.

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des crédits DGD (AE=CP) inscrits en LFI 2019 et 2020 et dans le présent PLF **2021**.

(en millions d'euros)

	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
Action 2 – DGD des communes	130,31	130,31	130,31
Action 4 – DGD des départements	265,66	265,58	265,58
Action 5 – DGD des régions	913,73	913,73	1 206,39
Action 6 – DGD concours particuliers	236,37	236,41	253,41
Total DGD	1 546,07	1 546,03	1 855,68

Source : DGCL, réponses au questionnaire budgétaire.

2. La réforme de la fiscalité locale implique la création de nouvelles dotations de compensation

Dans le **PLF 2021**, la DGD des régions est majorée de **292,7 millions d'euros de crédits supplémentaires** au profit des conseils régionaux au titre de la formation professionnelle.

En effet, depuis 2015 ⁽¹⁾, les régions bénéficiaient du versement des frais de gestion de la taxe d'habitation, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en compensation de l'exercice des compétences régionales en matière de formation professionnelle. Du fait de la suppression de la TH, ce versement n'est plus possible. L'article 16 de la loi de finances pour 2020 prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2021, le remplacement des frais de gestion de la TH par une dotation d'un montant égal aux frais versés aux régions en 2020.

En conséquence, les crédits de l'action n° 5 du programme 119 sont portés à **1 206,4 millions d'euros en 2021** (+ 32,0 %) contre 913,7 millions d'euros en 2020.

La réduction de moitié des valeurs locatives de TFPB et de CFE pour les établissements industriels prévue dans le présent PLF, qui s'inscrit dans le cadre de la réforme des impôts de production, se traduit par la création de trois dotations budgétaires destinées à compenser des taxes additionnelles à ces impositions locales ⁽²⁾, **pour un montant total de 17 millions d'euros en 2021**.

Les crédits de l'action n° 6 sont ainsi majorés de ce montant et s'élèvent à **253,4 millions d'euros en 2021** (+ 7,2 %) contre 236,4 millions d'euros en 2020.

Focus sur la compensation des dépenses des services municipaux d'hygiène et de santé (SCHS) au sein de la DGD des communes (action n° 2, sous-action n° 1)

Institués par la loi du 15 février 1902, qui les rendait obligatoires dans les communes de plus de 20 000 habitants, les services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), anciennement bureaux municipaux d'hygiène, sont régis par les articles L. 1422-1 et L. 1422-2 du code de la santé publique, issus de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983.

L'article L. 1422-1 du code de la santé publique pose ainsi depuis 1983 le principe selon lequel **les SCHS relèvent de la compétence des communes** ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assurent l'organisation et le financement sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'EPIC.

Lorsqu'ils sont créés, les SCHS sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des règles relatives à la protection générale de la santé publique relevant des autorités municipales.

Par ailleurs, certains SCHS, au total **208**, exercent des missions en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène ainsi qu'en matière de vaccination.

(1) Article 41 de la loi de finances pour 2014.

(2) Taxes spéciale d'équipement (TSE), taxe GEMAPI, taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Ile-de-France (TASA)..

Certes, la loi du 22 juillet 1983 avait prévu de donner compétence à l'État en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène tout en confiant aux départements la compétence en matière de vaccination. Ne souhaitant pas pour autant que cette nouvelle répartition des compétences se traduise pour les SCHS existants par des transferts de biens ou de personnels, le législateur a précisé en 1983, comme cela figure désormais au 3^e alinéa de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique, que **les services communaux d'hygiène et de santé qui exerçaient effectivement avant le 1^{er} janvier 1984 les attributions transférées à l'État et aux départements continuent, à titre dérogatoire, d'exercer ces missions et reçoivent à ce titre la dotation générale de décentralisation (DGD).**

La liste des 208 communes concernées et les conditions dans lesquelles elles perçoivent la DGD ont été définies par le décret n° 84-1 du 10 décembre 1984 et l'arrêté interministériel du 9 septembre 1985, pris après avis favorable de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Le montant de base de cette compensation a été revalorisé chaque année du taux de progression de la DGF jusqu'en 2008, l'article 30 de la loi de finances pour 2012 prévoyant que la DGD n'évolue plus à compter de 2009.

Si la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales a recentralisé la compétence « vaccination » des départements à l'État, elle a néanmoins maintenu la dérogation accordée en 1983 aux 208 SCHS. Leurs missions, tout comme la DGD qu'ils reçoivent à ce titre, n'ont donc pas été modifiées.

Depuis 2015, les crédits de la DGD dont bénéficient ces 208 communes s'élèvent à **90,6 millions d'euros**, soit 70 % de la DGD des communes dotée de 130,3 millions d'euros.

Du fait de la réserve de précaution, les crédits de la DGD « SCHS » sont délégués en une seule fois en fin d'année après dégel. En 2019, le gel initial s'élevait à 46,4 millions d'euros.

Pour 2020, 60 millions d'euros ont été dégelés en cours de gestion sur l'ensemble du BOP DGD pour financer le remboursement des masques aux collectivités.

Source : DGCL et Cour des comptes, NEB 2019.

II. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 regroupe essentiellement les crédits de soutien aux collectivités faisant face à des situations exceptionnelles (action 1) ainsi que les dotations outre-mer (action 4). Pour 2021, sont prévus 194 millions d'euros en AE et 192 millions d'euros en CP. La quasi-totalité de la diminution des AE par rapport à 2020 (243 millions d'euros) est imputable à **la suppression du fonds d'urgence en faveur de la collectivité de Saint-Martin.**

1. Le protocole « Irma » entre l'État et la collectivité de Saint-Martin est arrivé à son terme

L'action n° 1 du programme porte notamment :

– les subventions exceptionnelles de fonctionnement attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes en difficulté ⁽¹⁾ (2 millions d'euros en AE et CP) ;

– les subventions exceptionnelles pour la réparation de dégâts provoqués par des événements climatiques ou géologiques de grande ampleur ⁽²⁾ (40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP). Cette dotation « calamités publiques » a été consommée à hauteur de 41 millions d'euros en 2019 ;

– le fonds d'urgence pour les départements. Ce fonds d'urgence a été doté de 50 millions d'euros (AE=CP) de 2018 à 2020, en application du protocole de coopération signé le 6 novembre 2017 entre l'État et la collectivité de Saint-Martin, durement frappée par l'ouragan Irma en 2017. La DGCL précise que ces crédits n'étant mobilisables qu'en cas de nécessité ont fait l'objet d'un gel intégral en 2020. Le protocole d'une durée de trois ans étant arrivé à son terme, **aucun crédit n'est désormais inscrit à ce titre** sur l'action n° 1. Pour mémoire, les crédits délégués et consommés en 2019 se sont élevés à 16,1 millions d'euros, en exécution d'un avenant audit protocole.

2. Des dotations de compensation ultramarines qui évoluent de manière prédéterminée

L'action n° 4 regroupe des dotations globales de compensation (DGC) de transferts de compétences pour un montant 144 millions d'euros (+ 1,2 %) en AE = CP au profit des collectivités de Nouvelle Calédonie (54,8 millions d'euros), de Polynésie française (2,2 millions d'euros) et de Saint-Martin (4,4 millions d'euros).

(1) *Articles L. 2335- et D. 2335-2 du code général des collectivités territoriales. Selon la circulaire d'application, seules les communes ayant fait l'objet d'une saisine de la CRC liée à un déséquilibre budgétaire peuvent bénéficier de cette aide sur proposition du préfet.*

(2) *Article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales.*

La DGC de la Nouvelle-Calédonie est indexée sur l'IPC hors tabac et le PIB en volume, et pour la fraction lycées, sur l'évolution de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie ; celle de la Polynésie française suit l'évolution de la DGF tandis que la DGC de Saint-Martin est stable.

Une mesure de périmètre concerne en 2021 ce programme pour 0,3 million d'euros provenant du programme 203 avec l'intégration en année pleine de trois aérodromes de Polynésie française dans la DGC.

DEUXIÈME PARTIE : LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a principalement pour objet **le versement mensuel par l'État aux collectivités territoriales du produit des impositions locales et de certaines taxes.**

Par le biais de ce compte spécial, l'État garantit aux collectivités des **recettes régulières et prévisibles**, indépendantes du calendrier effectif et des aléas de recouvrement, et conformes au vote de leur organe délibérant.

Le compte comporte trois programmes :

– le **programme 832** dont les crédits permettent d'accorder, sous certaines conditions ⁽¹⁾, des avances remboursables à des collectivités qui connaîtraient des difficultés temporaires de trésorerie. Selon la DGFIP interrogée par les rapporteurs, aucun crédit n'a été mobilisé au 31 août 2020 sur ce programme, malgré le contexte économique lié à la crise sanitaire. Pour 2021, il est doté de **6 millions d'euros (AE=CP)**, montant identique à celui inscrit en LFI pour 2020 ;

– le **programme 833** qui est le support budgétaire du versement des impôts locaux aux collectivités bénéficiaires, ainsi que de diverses rétrocessions ; **111,5 milliards d'euros sont prévus pour transiter sur ce programme en 2021, soit - 1,3 % par rapport à 2020 ;**

– le **programme 834**, créé en loi de finances rectificatives (3) pour 2020, porte les crédits destinés aux avances remboursables de DMTO au bénéfice des départements subissant une décélération de ces recettes en 2020 et 2021. **Dans le cadre du plan de relance, 2 milliards d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative (3) pour 2020. 700 millions d'euros sont ouverts à ce titre dans le PLF 2021.**

(1) Ces conditions sont précisées aux articles R. 2337-1 et suivants (communes), R. 3336-1 (départements) et R. 4333-1 (régions) du CGCT.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS EN 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2020	PLF 2021	Variation Montant / %		LFI 2020	PLF 2021	Variation Montant / %	
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nlle-Calédonie	6	6	-	-	6	6	-	-
01 - Avances de l'article L. 2337-1 CGCT	6	6	-	-	6	6	-	-
02 - Avances de l'article 14 de la loi du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2237-2 CGCT	0	0			0			
03 - Avances de l'article 34 de la loi du 31 décembre 1953	0	0			0			
04 - Avances à la Nlle-Calédonie au titre de la fiscalité sur le nickel	0	0			0			
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	112 990	111 513	- 1 477	- 1,3	112 990	111 513	- 1 477	- 1,3
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	105 545	104 335	- 1 210	- 1,1	105 545	104 335	- 1 210	- 1,1
02 - Avances aux départements sur le produit de la TICPE	5 403	5 403	0	0	5 403	5 403	0	0
03 - Avances aux départements sur les frais de gestion de la TFPB	1 016	1 067	+ 51	+ 4,9	1 016	1 067	+ 51	+ 4,9
04 - Avances aux régions sur les frais de gestion de la CFE, de la CVAE, de la TH et sur le produit de la TICPE	1 024	709	- 315	- 30,8	1 024	709	- 315	- 30,8
834 (nouveau) - Avances remboursables de DMTO destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences économiques du Covid-19	-	700	+ 700	NS	-	700	+ 700	NS
Total du compte	112 996	112 219	- 777	- 0,69	112 996	112 219	- 777	- 0,69

A. LES AVANCES MENSUELLES D'IMPÔTS LOCAUX

1. Les versements mensuels d'impôts locaux aux collectivités territoriales

a. La réforme de la fiscalité locale a un impact sur les mouvements du compte

L'action n° 1 du **programme 833** retrace les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales et à divers établissements publics et organismes du montant des impositions directes locales qu'il perçoit pour leur compte⁽¹⁾. Cette action représente environ 93 % des dépenses du programme.

En **2021, 111,5 milliards d'euros** sont prévus à ce titre, en diminution de 1,3 % (– 1,2 milliard d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2020. Ce fléchissement est inhabituel dans la mesure où, retraçant la dynamique de la fiscalité locale, les crédits du compte sont généralement en progression d'une année sur l'autre (voir *infra* tableau sur l'évolution du solde du compte).

Ce mouvement s'explique par une modification du schéma de financement des collectivités territoriales à partir de 2021 résultant de **la réforme de la fiscalité locale** :

– les fractions de TVA affectées aux départements, aux EPCI et à la Ville de Paris dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale seront versées via le compte d'avances aux collectivités. De même, s'agissant pour les communes de la compensation de la perte de la TH, l'abondement par l'État du mécanisme correcteur, constitué d'une fraction des frais de gestion perçus par l'État, sera reversé à partir du compte d'avances aux collectivités ;

– la fraction de TVA affectée aux régions en substitution de la CVAE supprimée dans le cadre de la baisse des impôts de production sera également versée via le compte d'avances aux collectivités.

b. La majeure partie des impositions locales transitent par le compte

Les fonds sont mis à la disposition des collectivités chaque mois à date certaine (le 20 de chaque mois, à défaut le premier jour ouvré suivant⁽²⁾). Le rythme de versement des attributions mensuelles est schématiquement le suivant :

– de janvier à juin de l'année n : les avances mensuelles sont versées sur la base des produits de fiscalité directe locale de l'année n-1 ;

(1) En application des articles L 2332-2 (communes), L. 3332-1-1 (départements) et L. 4331-2-1 (régions) du CGCT, il s'agit des impôts perçus par voie de rôle pour le montant inscrit au budget de la collectivité concernée pour l'année en cours, à l'exception de la CVAE qui est un impôt auto-liquidé.

(2) Circulaires interministérielles des 21 novembre 2006 et 20 janvier 2011, et note d'information du 8 janvier 2019.

– de juillet à novembre de l’année n : les avances mensuelles sont mises à jour sur la base des produits prévisionnels de fiscalité directe locale de n communiqués fin mars aux collectivités locales pour le vote de leur budget ;

– en décembre de l’année n : les avances mensuelles sont régularisées au vu des produits définitifs issus de la taxation.

Les impositions locales qui transitent par le compte sont :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe d’habitation (TH) ;
- la taxe d’enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- l’imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM),

ainsi que diverses taxes détaillées dans le jaune budgétaire *Transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales* (pages 151 et 152).

c. Des recettes mieux identifiées

Pour leur part, les **recettes** enregistrées par le programme 833 sont constituées des recettes réellement encaissées auprès des contribuables locaux et des restes à recouvrer sur impositions antérieures, auxquels s’ajoutent les dégrèvements législatifs et les rôles non recouverts, tous deux pris en charge par l’État. Les recettes sont encaissées en fonction du rythme irrégulier de recouvrement des impôts locaux, tandis que les dépenses sont linéaires tout au long de l’année. Ainsi, l’État prend en charge en trésorerie le décalage infra-annuel entre les décaissements mensuels et le recouvrement des impôts sur rôles qui intervient pour l’essentiel en fin d’année.

S’agissant des recettes du compte, les rapporteurs ont souhaité mieux connaître leur ventilation par nature d’imposition (pour les principales d’entre elles) et la Cour des comptes a émis une recommandation à la DGFIP en ce sens en 2019⁽¹⁾. Le PAP 2021 tient compte de cette recommandation et intègre **une nouvelle nomenclature**, rendue possible par l’outil de la DGFIP SLAM V2 (système de liquidation des avances mensuelles).

(1) NEB 2019, p. 11.

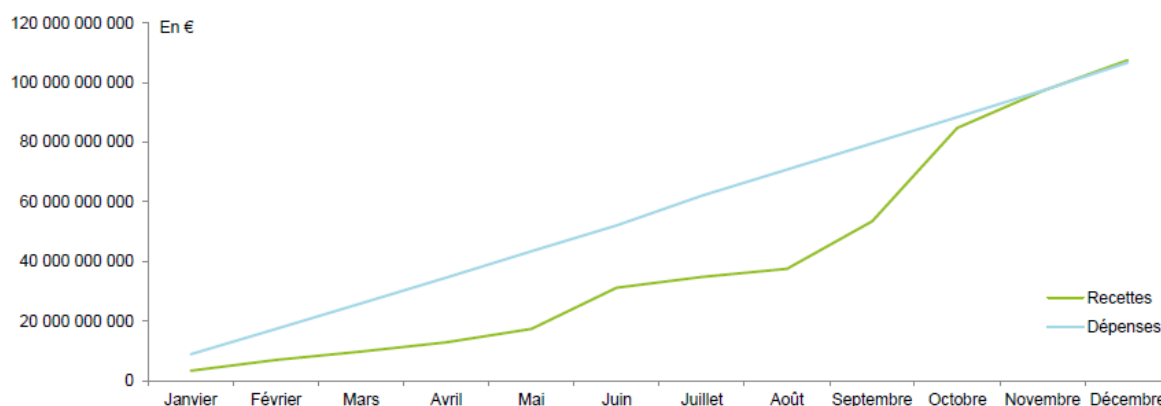
Ainsi, les 111,6 milliards de recettes attendues sur le programme 833 pour 2021 se répartissent comme suit :

(en millions d'euros)

Section	Ligne de recette	PLF 2021
05	Recettes diverses (TASCOM, TICPE sur RSA, frais de gestion)	10 870
09	TH et taxes annexes + TVA transférées dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale (départements, intercommunalités et Ville de Paris) et dans le cadre de la réforme des impôts de production (compensation de la CVAE des régions)	36 892
10	TFPB, TFPNB et taxes annexes	44 293
11	CVAE	9 450
12	CFE et taxes annexes, IFER	10 091
Total compte d'avances (programme 833)		111 597

Source : PAP 2021.

PROFIL INFRA-ANNUEL DES RECETTES ET DÉPENSES DU COMPTE D'AVANCES (ANNÉE 2019)



Source : jaune budgétaire 2021 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

d. Une modification méthodologique affecte le principal indicateur

Lors de l'analyse du RAP 2019, il était apparu que l'indicateur « taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales », qui correspond au versement dans les délais des douzièmes, s'était dégradé, passant de 99,59 % en 2017 et 99,38 % en 2018 à 94,58 % en 2019. **Interrogée à ce sujet par les rapporteurs, la DGFIP a indiqué qu'il s'agissait d'une baisse optique.**

En effet, jusqu'en 2018, la méthodologie utilisée pour l'indicateur était celle-ci : dès qu'un comptable avait mandaté la première avance, l'ensemble des avances sous sa responsabilité était considéré comme mandaté à la même date. La mise à jour de l'indicateur prend maintenant en compte la totalité des avances et non la première.

Il n'y a donc pas de dégradation de l'indicateur à méthodologie constante.

2. Des prélèvements sur les attributions mensuelles

La loi prévoit un certain nombre de dispositifs en application desquels **les collectivités locales sont mises à contribution par le biais de prélèvements sur leurs avances** de fiscalité directe locale.

En 2019, ils se sont élevés à **7,4 milliards d'euros**.

Ils sont sans impact sur le solde du compte d'avances.

Ces dispositifs peuvent être classés en trois catégories en fonction de leur objet :

– les prélèvements effectués en application d'un **mécanisme de péréquation** visant à réduire des écarts de ressources entre les collectivités (par exemple, le prélèvement relatif au FNGIR) ;

– les prélèvements effectués au titre de **dégrèvements d'impôts mis expressément à la charge des collectivités** (par exemple, le dégrèvement jeunes agriculteurs et le dégrèvement de la TH sur les logements vacants) ;

– les prélèvements appliqués en vertu d'un **principe général de participation des collectivités à l'équilibre des finances publiques** (par exemple, le prélèvement relatif à la CRFP jusqu'en 2018 et celui dit des « contrats de Cahors », suspendus en 2020).

Ces prélèvements sont retracés dans le jaune budgétaire (page 154).

Les principaux prélèvements concernent les nombreux dispositifs de **péréquation horizontale** : le FNGIR (4,0 milliards d'euros en 2019), le FPIC (1,0 milliard d'euros en 2019) et le fonds de péréquation des DMTO (0,7 milliard d'euros).

3. Les avances de frais de gestion et la réforme de la fiscalité locale

L'État prélève des **frais de gestion** sur les contribuables locaux pour couvrir ses frais de collecte des impositions locales. Une partie de ces frais est rétrocédée aux collectivités pour couvrir certaines charges.

Ainsi, les **actions n° 3 et 4** du programme, relatives aux montants des frais de gestion transférés aux départements et régions, ont été créées à compter du 1^{er} janvier 2014. Ces rétrocessions portent sur les frais de gestion de :

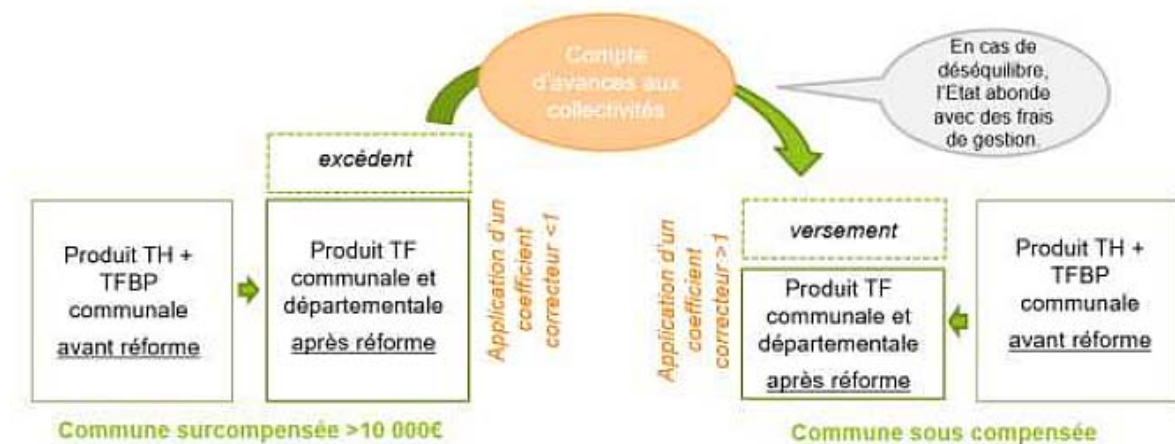
- la TFPB (départements) ;
- la CFE (régions) ;
- la CVAE (régions) ;
- pour une fraction, la TH (régions) ;
- pour une fraction également, la TICPE (régions).

Pour les départements, le transfert des frais de gestion contribue au financement du RSA.

À compter de **2021**, le compte d'avances servira à assurer la neutralité financière de **la réforme fiscale**.

Un **mécanisme correcteur** interviendra lorsque localement la taxe foncière départementale affectée aux communes ne correspondra pas exactement à la recette de TH supprimée. Un coefficient correcteur neutralisera les sur- et sous-compensations *via* le compte d'avances.

Pour en assurer l'équilibre global, l'État abondera le mécanisme correcteur en reversant par le compte d'avances des frais de gestion.



Source : jaune budgétaire 2021 Transferts de l'État aux collectivités territoriales.

Pour les régions qui percevaient les frais de gestion de la TH, la perte qui en résulte est compensée, comme cela a été dit, par une dotation au sein de la mission RCT. En conséquence, les crédits de l'action n° 4 sont minorés de 315,6 millions d'euros et s'établissent à 0,71 milliard d'euros en 2021 contre 1,24 milliard d'euros en 2020.

L'**action n° 2** du programme correspond à la part de la TICPE revenant aux départements en compensation du revenu de solidarité activité (RSA).

Les crédits sont fixés à 5,4 milliards d'euros pour 2021, inchangés par rapport à 2020.

Articulation du fonctionnement du fonds de péréquation des ressources (FPIC) avec le compte d'avances aux collectivités territoriales

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Mécanisme national de péréquation horizontale pour le bloc communal, il vise à corriger les écarts de richesse et de pression fiscale entre les territoires, et **s'applique aux ensembles intercommunaux**, formés d'un EPCI et de ses communes, ou aux communes isolées. Certains ensembles peuvent être contributeurs ⁽¹⁾, et d'autres bénéficiaires, ou même être les deux en même temps ⁽²⁾.

Au mois de mai, les EPCI sont destinataires d'une fiche de notification au titre du FPIC, indiquant si le territoire est contributeur, bénéficiaire, ou les deux. Ce montant est calculé pour l'ensemble intercommunal puis réparti entre l'EPCI et l'ensemble de ses communes, et enfin entre les communes membres elles-mêmes, selon une méthode de « droit commun » faisant intervenir le coefficient d'intégration fiscal (CIF) de l'ensemble intercommunal pour calculer la part de l'EPCI puis le potentiel financier par habitant et la population des communes pour la répartition entre elles.

Les collectivités de l'ensemble intercommunal disposent de deux mois suivant la notification pour décider éventuellement de l'une des deux autres répartitions dérogatoires du FPIC prévues par la loi ⁽³⁾.

Les modalités du prélèvement

Le prélèvement de la contribution au titre du FPIC s'effectue sur les avances de fiscalité directe locale (programme 833) à compter de la date de notification :

- si le montant de la contribution individuelle est inférieur à 10 000 euros, le prélèvement est réalisé en une fois avant le 30 novembre ;
- si le montant de la contribution est supérieur à 10 000 euros, les prélèvements sont réalisés par mensualité à compter de la date de notification pour les mois restant à courir jusqu'à la fin de l'année

Les prélèvements sont effectués par la DGFIP (hors Chorus).

L'inscription du prélèvement effectué au titre du FPIC est à effectuer dans le budget de la commune au compte 739223 « Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales » dans la nomenclature M14 et au compte 7392221 « Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales » dans la nomenclature M57.

Les modalités de reversement

Elles sont symétriques en date et en seuil. L'inscription du reversement effectué au titre du FPIC est à effectuer dans le budget de la commune au compte 73223 « Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales » dans la nomenclature M14, et au compte 732221 « Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales » dans la nomenclature M57.

Source : articles L. 2336-1 à L. 2336-7 du CGCT et DGCL.

(1) *Sont contributeurs les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé (PFiA) par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFiA par habitant moyen constaté au niveau national.*

(2) *Environ 45 % des ensembles intercommunaux sont contributeurs et 60 % d'entre eux sont bénéficiaires.*

(3) *Définies aux 1° et 2° du II de l'article L. 2336-5 du CGCT.*

4. Un solde le plus souvent excédentaire mais mal documenté

Le compte d’avance enregistre, d’une part, un excédent récurrent, induit par le décalage temporel entre l’encaissement et le reversement du produit de la CVAE qui est une contribution dynamique, évoluant dans des proportions comparables à celle de la croissance économique, d’autre part, un déficit structurel résultant du droit à compensation des charges des collectivités dont le montant est garanti et financé par le produit d’une fraction variable de TICPE. **Le solde de ces deux mouvements est, depuis plusieurs années, positif.**

ÉVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE D’AVANCES DE 2016 À 2021

(en millions d’euros)

	Exécution				LFI 2020	PLF 2021
	2016	2017	2018	2019		
Recettes	100 954,4	102 235,2	104 511,8	107 574,7	112 869,6	111 596,6
Dépenses (CP)	99 573,1	102 074,1	103 929,8	106 753,2	112 995,6	112 219,4
Solde	+ 1 381,3	+ 161,1	+ 582,0	+ 821,5	- 126,0	- 622,7
Solde cumulé	- 301,7	- 140,6	+ 440,1	+ 1 261,5	+ 1 135,5	+ 512,8

Source : DGFIP et Cour des comptes, PAP 2020 et 2021.

Pour **2021**, le PAP fait état d’une prévision d’un solde négatif de 622,7 millions d’euros pour le compte d’avances. Toutefois, ce solde tient compte des avances remboursables de DMTO pour un montant de 700 millions d’euros. Sans cette mesure exceptionnelle, le solde en prévision serait positif de 80 millions d’euros environ.

Selon la Cour des Comptes, le solde du compte d’avances n’est qu’imparfaitement expliqué par les mouvements liés au décalage de CVAE et par la TICPE.

B. LES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX, UN SUJET SPÉCIFIQUE EN 2021

Afin d’apporter un soutien aux départements et aux autres collectivités bénéficiaires des DMTO dont les recettes subiraient un ralentissement important en raison des conséquences économiques liées à la crise sanitaire et notamment d’un éventuel ralentissement du marché immobilier, le Gouvernement a fait adopter en loi de finances rectificative (3) pour 2020 ⁽¹⁾ **un dispositif d’avances remboursables.**

(1) Article 25 de la LFR (3) pour 2020.

1. Un ballon d'oxygène de 2,7 milliards d'euros sur 2020 et 2021 pour les départements

Ce dispositif est porté par le nouveau **programme 834** *Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19*, doté pour 2020 de 2 milliards d'euros (AE=CP).

La dotation 2020 de ce programme temporaire a été déterminée sur la base d'une prévision de baisse de 25 % des DMTO pour les départements.

À la différence du programme 833, il s'agit réellement de crédits d'avances puisque, comme l'indique l'intitulé, ils ont vocation à être remboursés.

Le **décret d'application, paru le 30 septembre 2020**, en détaille le mécanisme :

– le versement de l'avance peut être sollicité auprès du préfet par les départements et collectivités éligibles jusqu'au 21 septembre 2020 ;

– la décision de versement est prise par arrêté des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales, sur proposition du préfet et après avis du directeur départemental des finances publiques ;

– le montant du premier versement est égal à la différence, si elle est positive, entre la moyenne des recettes fiscales prévues aux articles 1594 A et 1595 du code général des impôts entre 2017 et 2019 et le montant de ces mêmes recettes pour l'année 2020. Ce dernier montant est estimé à partir de l'exécution comptable constatée au 31 août 2020 complétée par un tiers du montant des mêmes produits perçus en 2019 ;

– un ajustement est opéré en 2021, soit par un versement complémentaire, soit par prélèvement sur les attributions mensuelles de fiscalité locale avec, si nécessaire, une ultime régularisation en 2022 ;

– les bénéficiaires devront effectuer le **remboursement des sommes avancées sur une période de trois ans, mais seulement à compter de l'année qui suivra un retour du produit des DMTO au moins équivalent à celui de 2019 (clause de « retour à meilleure fortune »)**.

Même si l'on peut regretter la tardiveté du décret, les rapporteurs constatent que **le dispositif a été utile, puisque 40 départements en bénéficient d'ores et déjà pour un montant total de 394,3 millions d'euros.** ⁽¹⁾

Pour **2021**, le dispositif a été reconduit avec une dotation de **700 millions d'euros** (AE=CP).

(1) Arrêté du ministre de l'économie, des finances et de la relance du 30 septembre 2020, publié au JO du 6 octobre 2020.

**LISTE DES DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIAIRES DE L'AVANCE REMBOURSABLE DE DMTO
AU TITRE DE L'ANNÉE 2020**

(en euros)

Code	Dénomination	Montant	Code	Dénomination	Montant
2	Département de l'Aisne	1 306 716	57	Département de la Moselle	15 859 748
3	Département de l'Allier	285 918	58	Département de la Nièvre	1 405 149
6	Département des Alpes-Maritimes	33 519 415	59	Département du Nord	7 769 202
10	Département de l'Aube	1 358 997	62	Département du Pas-de-Calais	10 000 000
11	Département de l'Aude	1 172 558	64	Département des Pyrénées-Atlantiques	6 076 585
13	Département des Bouches-du-Rhône	22 277 684	67	Département du Bas-Rhin	16 963 018
14	Département du Calvados	8 007 455	68	Département du Haut-Rhin	9 067 832
15	Département du Cantal	788 370	70	Département de la Haute-Saône	2 523 845
17	Département de la Charente-Maritime	9 220 222	71	Département de Saône-et-Loire	813 829
19	Département de la Corrèze	2 366 183	76	Département de la Seine-Maritime	2 248 997
24	Département de la Dordogne	845 208	78	Département des Yvelines	49 847 091
2A	Collectivité de Corse	5 706 900	83	Département du Var	9 496 980
30	Département du Gard	10 395 297	84	Département du Vaucluse	3 493 328
33	Département de la Gironde	28 445 656	85	Département de la Vendée	5 200 000
34	Département de l'Hérault	9 500 479	86	Département de la Vienne	8 875 720
45	Département du Loiret	9 700 086	88	Département des Vosges	3 391 026
47	Département de Lot-et-Garonne	1 204 295	90	Département du Territoire de Belfort	2 243 397
51	Département de la Marne	8 576 198	91	Département de l'Essonne	25 051 988
53	Département de la Mayenne	936 016	94	Département du Val-de-Marne	50 000 000
54	Département de Meurthe-et-Moselle	5 284 297	101	Département de la Guadeloupe	3 066 010
TOTAL					394 291 695

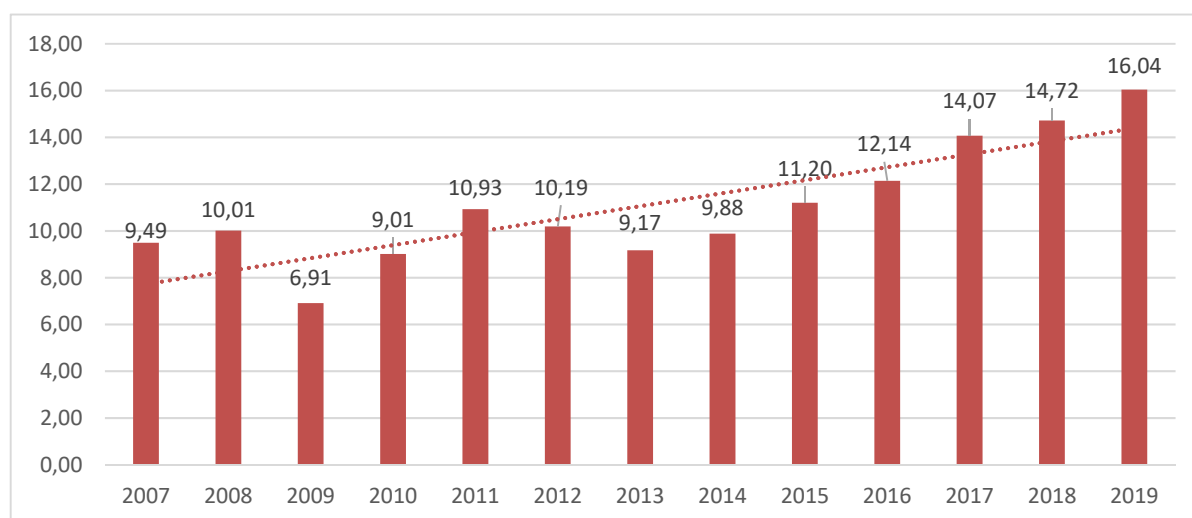
2. L'évolution des DMTO pourrait être moins inquiétante que celle anticipée en milieu d'année

Dans son rapport sur l'impact de la crise sanitaire sur les finances locales ⁽¹⁾, le rapporteur souligne que « le produit des DMTO est fortement volatil compte tenu de sa dépendance directe au dynamisme du marché de l'immobilier » tandis que « l'anticipation du produit est rendue complexe par la multiplicité de facteurs » parmi lesquelles les prix et les volumes de transaction bien évidemment, mais également des tendances longues tels que le nombre de constructions neuves, le nombre de primo accédant, les comportements d'épargne, etc.

Si les crises économiques récentes (crise financière de 2008-2009 et crise des dettes souveraines de 2012-2013) ont pu affecter ponctuellement le produit des DMTO, il n'en demeure pas moins que, sur les vingt dernières années, **la tendance longue est restée positive. L'année 2019 apparaît toutefois comme exceptionnelle**, le nombre de transactions ayant dépassé pour la première fois le million (1 068 000) pour un produit de DMTO supérieur à **16 milliards d'euros**.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DES DMTO DE 2007 À 2019

(toutes collectivités, en milliards d'euros)



Source : DGFIP et DGCL.

Le confinement de mars à mai 2020 a eu pour conséquence de « figer » la quasi-totalité des transactions immobilières, ce qui mécaniquement va entraîner une perte sur l'année 2020 de 15 à 20 % du produit de DMTO. Un effet de « déstockage » a eu lieu lors du déconfinement, avec un mois de juin particulièrement dynamique (+26,5 % par rapport à 2019, soit + 335 millions d'euros), qui a été suivi d'un trou d'air aux mois de juillet et août avec des baisses de 70 et 60 % par rapport à 2019. Celles-ci s'ajoutent donc à la baisse de 4,7 % en cumul des produits encaissés par l'État constatée par la DGFIP au 30 juin 2020 (- 337 millions d'euros).

(1) Jean-René Cazeneuve, « Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations », 29 juillet 2020, p. 31 à 34.

Interrogée par les rapporteurs sur l'évolution récente des DMTO, la DGFIP a semblé plutôt confiante sur ce sujet, même s'il est difficile de faire des prévisions.

On peut estimer qu'après une baisse de 20 % en 2020 selon les estimations de juin, réactualisées en septembre entre 10 et 15 %, le produit des DMTO en **2021** pourrait croître de **10 à 15 %**.

TROISIÈME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 57

Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA

Le présent article met en œuvre l'automatisation du FCTVA de manière progressive à compter du 1^{er} janvier 2021.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE FCTVA, UN PUISSANT LEVIER EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une subvention d'aide à l'investissement

Comme tout consommateur final, les collectivités territoriales conservent la charge de la TVA qui grève leurs achats.

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est un prélèvement sur recettes qui constitue le principal concours de l'État aux collectivités en matière d'investissement.

Évalué à 6,546 milliards d'euros pour 2021, il représente approximativement les deux-tiers des concours d'investissements versés par l'État et une part croissante des prélèvements sur recettes (15 %).

Il ne constitue pas un remboursement de la TVA, ce qui serait contraire à la réglementation européenne, mais un dispositif de soutien à l'investissement local. Ce soutien s'opère de manière forfaitaire par une compensation de la TVA supportée par les collectivités et leurs groupements sur leurs dépenses d'investissement. L'attribution du FCTVA est exclusive de régime général de la TVA : il ne peut y avoir à la fois compensation et récupération par la voie fiscale de la même TVA.

2. L'assiette des dépenses éligibles a été récemment élargie

En application des articles L. 1615-1 à L. 1615-13 et R. 1615-1 à D. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, six conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'une dépense d'investissement, puisse ouvrir droit à une attribution du FCTVA :

- la dépense doit avoir été réalisée par un bénéficiaire du fonds dont la liste est fixée par l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾ ;
- la collectivité bénéficiaire doit être propriétaire de l'équipement pour lequel cette dépense a été engagée ;
- le bénéficiaire doit être compétent pour agir dans le domaine concerné ;
- la dépense doit avoir été grevée de TVA ;
- la dépense ne doit pas être exposée pour les besoins d'une activité assujettie à la TVA permettant la récupération de la TVA par la voie fiscale ;
- la dépense ne doit pas être relative à un bien cédé ou confié à un tiers non bénéficiaire du fonds, sauf certaines exceptions.

L'assiette du FCTVA est constituée des **dépenses réelles d'investissement** qui correspondent principalement aux comptes 21 « Immobilisations corporelles » et 23 « Immobilisations en cours ».

86 % des dépenses d'équipement sont éligibles au FCTVA.

Cette assiette a été récemment élargie à **certaines dépenses réelles de fonctionnement**.

Ainsi, l'article 34 de loi de finances pour 2016 a élargi l'assiette aux dépenses d'**entretien des bâtiments publics et de voirie** payées à compter du 1^{er} janvier 2016, qui relèvent de la section de fonctionnement.

Sont également éligibles, sous certaines conditions, des dépenses réalisées sur la période 2015-2022, « sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan "France très haut débit" » (même article). Cette possibilité est toutefois limitée aux investissements ne donnant pas lieu à une récupération de TVA par voie fiscale.

(1) Il s'agit des collectivités territoriales et de leurs groupements, de leurs régies, des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), des centres communaux d'action sociale (CCAS). Sont exclus du dispositif notamment les offices publics d'HLM, les établissements sanitaires ou sociaux dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, des associations, sociétés d'économie mixte (SEM) ou sociétés publiques locales, etc.

L'article 80 de la loi de finances pour 2020, dont l'origine est une initiative parlementaire, a par ailleurs étendu l'assiette aux **dépenses d'entretien des réseaux**¹ payés à compter du 1^{er} janvier 2020.

Enfin, l'article 69 de la loi de finances rectificative (3) pour 2020, également issu d'un amendement parlementaire, a ajouté « la **fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage** » (*cloud*) parmi les dépenses de fonctionnement éligibles au titre du fonds à compter du 1^{er} janvier 2021.

Cet élargissement aux dépenses de fonctionnement pose clairement le sujet de la doctrine du FCTVA.

3. Les régimes de versement du FCTVA

Le FCTVA fonctionne comme un « guichet ouvert » : il représente pour l'État une dépense non plafonnée. Les attributions sont calculées sur la base d'un taux forfaitaire de 16,404 %⁽²⁾, inchangé depuis 2015 (article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales), appliqué aux dépenses d'investissement éligibles réalisées par les collectivités territoriales.

Il repose actuellement sur un système déclaratif des dépenses réelles d'investissement et de fonctionnement inscrites au compte administratif n-2 (pour les collectivités relevant du droit commun), n-1 (pour les collectivités ayant conventionné avec l'État dans le cadre du plan de relance de l'économie de 2009 et 2010) ou inscrites au budget de l'année (pour les EPCI à fiscalité propre et les communes nouvelles). Ainsi, **trois régimes de prise en charge des dépenses éligibles coexistent**, récapitulés dans le tableau ci-après.

Régime	Année de référence de l'éligibilité	Collectivités concernées
Bloc A : Droit commun	Éligibilité des dépenses d'investissement de l'année n-2	Les collectivités ne bénéficiant pas de dérogation
Bloc B : Anticipé	Éligibilité des dépenses d'investissement de l'année n-1	<ul style="list-style-type: none"> – Les collectivités qui se sont engagées en 2009 et 2012 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du plan de relance et qui ont respecté cet engagement. – Les communes membres d'EPCI appliquant la mise en commun de la dotation globale de fonctionnement.
Bloc C : Simultanéité de l'investissement et de la compensation	Éligibilité des dépenses de l'année n	Les EPCI à fiscalité propre, les communes nouvelles, les métropoles issues d'une communauté d'agglomération et les établissements publics territoriaux

(1) Il s'agit des dépenses courantes d'entretien et de réparation relatives aux réseaux d'eau, d'assainissement, de téléphone et d'internet, d'électrification (dont l'éclairage public), de gaz, de chauffage et de climatisation.

(2) Ce taux correspond au montant de la TVA acquittée rapporté au montant de l'investissement TVA comprise minoré d'une réfaction de 0,263 point correspondant à la part de TVA versée par la France au budget de l'Union européenne. Le taux du FCTVA a été fixé à 15,482 % de 2003 à 2013 (taux normal de TVA de 19,6 %). En 2014, il a été fixé à 15,761 % avec le passage du taux normal de TVA à 20 %.

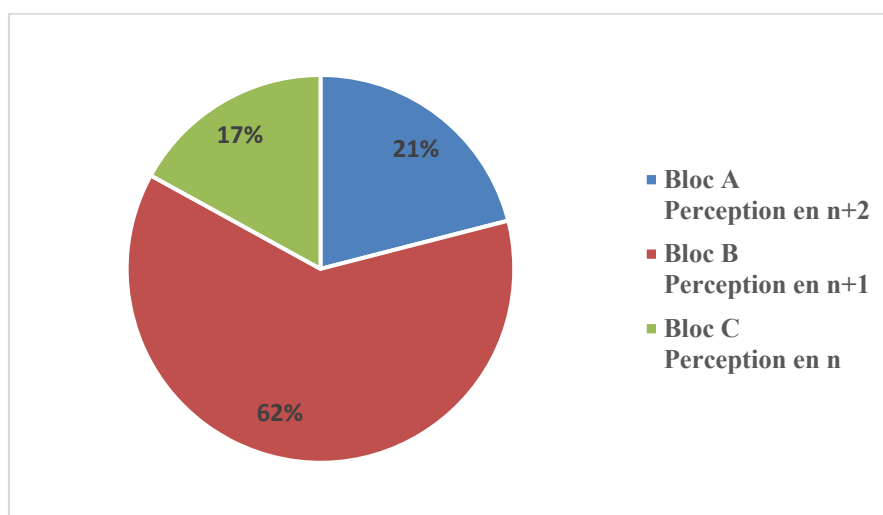
Le tableau ci-après récapitule les montants décaissés par régime en 2019 et les prévisions pour 2020 et 2021.

(en millions d'euros)

	2019	2020 (prévision)	2021 (prévision)
Régime de droit commun (n-2)	1 230	1 384	1 512
Régime anticipé (n-1)	3 656	4 010	4 175
Régime simultané (n)	967	573	859
Total	5 853	5 967	6 546

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

RÉPARTITION DU FCTVA EN 2019 PAR BLOC DE BÉNÉFICIAIRES



Source : jaune budgétaire 2021 Transferts de l'État aux collectivités territoriales.

Le FCTVA bénéficie principalement au bloc communal en raison de son poids dans l'investissement local (63 % des dépenses d'investissement des collectivités et 67 % des attributions du FCTVA).

B. MODERNISER LE FCTVA POUR LE SIMPLIFIER

1. L'intérêt d'une automatisation du FCTVA

« Le FCTVA cumule des difficultés de pilotage budgétaire tant pour les collectivités territoriales que pour l'État : des risques systémiques de versements en doublons, une gestion manuelle très peu outillée, tant sur les compétences des agents qu'en ce qui concerne les outils de gestion. En définitive, la qualité de service aux collectivités territoriales est apparue assez médiocre (en termes de lisibilité des textes et des décisions de gestion des préfectures, de délais de versements, de prévisibilité financière). » Tel était le constat dressé en mai 2016 par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration au terme d'une revue de dépenses portant sur le FCTVA ⁽¹⁾.

(1) C. Baulinet, J. Fily, D. Reberry, « Revue des dépenses relatives à la gestion du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) », IGF et IGA, mai 2016.

Soulignant la complexité des règles applicables et le caractère chronophage de la gestion du fonds, les auteurs du rapport estimaient nécessaire une modernisation de la gestion du FCTVA en privilégiant le scénario d'une automatisation du fonds sur une base purement comptable s'appuyant sur les mandats émis par les collectivités territoriales et déjà contrôlés par le comptable.

Si l'automatisation impliquait des développements informatiques permettant la connexion entre la comptabilité locale et l'application de gestion du FCTVA, il est apparu clairement que la mise en œuvre du calcul des attributions dans le cadre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires permettrait **une réelle simplification du dispositif** tout en conservant la sécurité des procédures :

- en instituant **un processus fluide et sécurisé** d'un point de vue juridique et opérationnel ;
- en permettant **la clarification du champ des dépenses éligibles** ;
- en permettant de **réduire le délai de versement des attributions** ;
- en **allégeant la procédure de déclaration et de contrôle**, actuellement particulièrement lourde pour les collectivités locales et les préfetures.

Comme les rapporteurs le soulignaient déjà dans leur commentaire sur l'article 58 du PLF pour 2018 portant sur l'automatisation du FCTVA, « cette mesure permettra de soulager les tâches matérielles de l'administration. Le nombre d'agents affectés à la gestion du FCTVA, répartis dans les préfetures de métropole et d'outre-mer, est évalué à environ 140 équivalents temps plein travaillé (ETP). Ces agents exercent en général d'autres missions comme le contrôle budgétaire, par exemple. Des agents resteront en outre nécessaires pour assurer la gestion du système et faire le lien avec les collectivités (notification, gestion des contestations éventuelles, avances) ainsi que pour l'instruction résiduelle des dépenses qui ne sont pas automatisables, par exemple les travaux décidés dans l'urgence. »

Ainsi, la réforme retenue consiste 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. L'objectif de la réforme est de **conserver au maximum les règles d'assiette actuelle**, et tout particulièrement, les situations d'éligibilité fixées par le législateur afin de prendre en compte les attributions de FCTVA au titre de situations spécifiques.

Sur cette base, le principe de l'automatisation du dispositif de FCTVA a été introduit par l'**article 156 de la loi de finances pour 2018** qui modifie l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales en prévoyant qu'« à compter du 1^{er} janvier 2019, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées dans le cadre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables ».

2. Un premier report de la réforme en 2019

Toutefois, en raison de l'ampleur de la réforme et de sa complexité technique, il est apparu nécessaire de décaler d'une année sa mise en œuvre. Ainsi, les rapporteurs constataient dans leur rapport spécial sur le PLF 2019 qu'« au vu de l'ampleur du chantier d'adaptation des applications informatiques ⁽¹⁾ de l'État afférentes au FCTVA, le report de la réforme sembl[ait] nécessaire pour permettre la mise en œuvre du dispositif automatisé dans les meilleures conditions de fiabilité des applications. ».

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

L'**article 258 de la loi de finances pour 2019** a ainsi décalé au 1^{er} janvier 2020 l'entrée en vigueur de la réforme.

3. Un dernier report de la réforme en 2020

L'**article 249 de la loi de finances pour 2020** a repoussé une dernière fois l'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2021, en raison de la nécessité d'approfondir l'évaluation financière de la nouvelle assiette « **afin de garantir la neutralité budgétaire de la mise en œuvre de la réforme** ».

En effet, les simulations menées par la DGFIP sur les années antérieures (période 2015 à 2017) avaient identifié un risque de surcoût annuel de la réforme pour l'État évalué dans un premier temps entre 250 et 400 millions d'euros.

Selon les informations qui avaient été alors transmises aux rapporteurs, « ce report devait permettre de poursuivre et d'affiner, en coordination avec les associations représentant les collectivités locales, les évaluations financières de la réforme à partir de la nouvelle application ALICE, afin de fiabiliser les estimations et retravailler sur l'assiette. », le surcoût devant être compensé par des mesures de correction au niveau de l'assiette. Par la suite, comme l'indique l'évaluation préalable, après un approfondissement de l'évaluation financière de la nouvelle assiette, le surcoût estimé de la réforme a été ramené à 235 millions d'euros selon les années du cycle électoral.

Soucieux de renforcer l'information de leurs collègues sur les éventuelles modifications d'assiette induites par la réforme, les rapporteurs avaient fait adopter cinq amendements identiques prévoyant la remise par le Gouvernement avant le 30 septembre 2020 d'**un rapport évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au FCTVA qu'implique la réforme** (II de l'article précité). Ce rapport n'est, au jour du présent rapport, toujours pas paru, ce que regrettent les rapporteurs.

(1) Mise en place d'une application spécifique permettant les échanges de données entre l'application Hélios (application en charge de la tenue de la comptabilité des collectivités locales) et l'application Chorus (application comptable de l'État).

II. LE DROIT PROPOSÉ : LA MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE L'AUTOMATISATION DU FCTVA À PARTIR DE 2021

L'article 57 procède à une nouvelle rédaction de l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales.

L'**alinéa 5** (I du présent article) rappelle que les attributions de FCTVA sont fixées chaque année par la loi de finances.

Il n'est plus fait référence à la notion de « remboursement » – juridiquement inexacte – de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements, mais à celle de « compensation ». En effet, le FCTVA ne constitue pas un mécanisme fiscal de remboursement mais un soutien à l'investissement.

L'assiette est également réaffirmée d'une manière générale : sont concernées les dépenses d'investissements.

Les **alinéas 6 à 8** énumèrent les trois types de dépenses de fonctionnement néanmoins éligibles au FCTVA, à savoir :

- l'entretien des dépenses bâtiments publics et de la voirie ;
- l'entretien des réseaux ;
- la fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage (*cloud*).

L'**alinéa 9** (II de l'article) pose à nouveau le principe d'une automatisation du fonds, en précisant toutefois qu'elle s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2021 selon les régimes de versement (n-2, n-1, n), et non plus pour l'ensemble des régimes de versement comme le prévoyait l'article 80 du PLF pour 2019, consacrant le principe d'une mise en œuvre progressive et échelonnée dans le temps du dispositif.

En 2021, l'automatisation sera effective pour les seuls bénéficiaires du FCTVA l'année de réalisation de la dépense (bloc C, c'est-à-dire essentiellement les EPCI à fiscalité propre et les métropoles) ; elle sera étendue aux bénéficiaires des régimes de versement en année n-1 (bloc B) et n-2 (bloc A) en 2022 et 2023. L'objectif est d'assurer la neutralité budgétaire du dispositif, en se donnant la possibilité de mettre en œuvre des mesures correctrices en cas de constat d'un surcoût pendant la montée en charge.

L'**alinéa 10** précise la liste des dépenses d'investissement pour lesquelles il est prévu que l'automatisation ne sera pas applicable. Cette exclusion est justifiée « en raison même de leur caractère spécifique et de leur imputation comptable sur des comptes qui ne sont pas identifiés comme éligibles au FCTVA ».

Pour rappel, les dépenses d'investissement concernées sont :

– celles exposées sur des biens dont les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont pas la propriété, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, incendies, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence ;

– celles réalisées sur le domaine public fluvial de l'État, dans le cadre de l'expérimentation prévue à l'article L. 3113-2 du code général de la propriété des personnes publiques ;

– celles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2005 sur des immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Son également exclues les subventions versées à l'établissement public « Société du Canal Seine-Nord Europe » pour les dépenses réelles d'investissement que celui-ci effectue pour la réalisation de l'infrastructure fluviale reliant les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau européen à grand gabarit, conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016.

En outre, sont ajoutées à cette liste dérogatoire des dépenses qui relèvent d'une procédure spécifique de versement du FCTVA, l'année même :

– la réalisation de travaux liés à la survenance de dommages causés par des intempéries exceptionnelles ;

– des dépenses des collectivités locales lorsque l'État leur confie la maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur.

Dans ces cas, les attributions du FCTVA résulteront toujours d'une procédure déclarative.

Que le versement soit automatisé ou dérogatoire, les modalités pratiques seront prévues par décret (**alinéa 11**).

Les **alinéas 12 à 24** suppriment diverses dispositions législatives dont le maintien est inutile selon l'évaluation préalable, dans la mesure où elles concernent soit des dépenses qui n'entrent pas dans l'assiette automatisée (opérations d'ordre), soit des dépenses déjà incluses dans l'assiette automatisée qui sera précisée par voie réglementaire.

Article 58

Répartition de la dotation globale de fonctionnement

Le présent article comprend plusieurs évolutions des modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des départements, ainsi que divers ajustements relatifs aux dispositifs de péréquation horizontale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA REFORME DES INDICATEURS DE RICHESSE LIÉE À LA RÉFORME FISCALE

1. Définition des principaux indicateurs

Les principaux indicateurs financiers permettent d'évaluer le niveau de richesse potentiel qu'une collectivité serait capable de mobiliser sur son territoire dans l'hypothèse où ses taux d'imposition seraient alignés sur la moyenne nationale. Font partie de cette série d'indicateurs financiers :

- les potentiels fiscal et financier des communes ;
- le potentiel fiscal des EPCI à fiscalité propre ;
- les potentiels fiscal et financier des ensembles intercommunaux ;
- les potentiels fiscal et financier des départements.

Au niveau des communes et des ensembles intercommunaux, l'**effort fiscal** et l'**effort fiscal agrégé** constituent un indice de pression fiscale sur un territoire. Ils tendent à retranscrire et à prendre en compte dans la répartition des dotations et fonds de péréquation l'incapacité de certains territoires à mobiliser leur levier fiscal et, notamment, les impositions pesant sur les ménages, soit par défaut de bases fiscales, soit du fait d'une pression fiscale déjà élevée.

Enfin, en dernier lieu, le **coefficient d'intégration fiscale** des EPCI à fiscalité propre permet de calculer la part des ressources d'un EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des ressources perçues par les personnes publiques, communales et intercommunales, sur un territoire donné. Il repose donc sur l'idée qu'il existe une corrélation entre la part des ressources perçues par un EPCI à fiscalité propre au sein d'un territoire et la part des charges et compétences assumées par cet EPCI sur son territoire.

a. Le potentiel fiscal des communes

Le potentiel fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la richesse théorique d'une collectivité si elle appliquait à ses bases d'imposition **les taux moyens pratiqués au niveau national**. Les modalités de son calcul sont prévues à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

Le potentiel fiscal d'une commune est donc calculé en faisant **la somme de plusieurs ressources fiscales**. Sont d'abord additionnés les produits issus des quatre taxes directes locales :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe sur les propriétés foncières non bâties (TFPNB) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ⁽¹⁾ ;
- et la taxe d'habitation (TH).

À cette somme sont ajoutés les produits communaux et intercommunaux de plusieurs impositions dont les recettes ont été établies sur le territoire de la commune au titre :

- de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFPNB) ;
- des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Enfin, sont additionnés à cette somme les montants perçus par la commune l'année précédente au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), ceux perçus au titre de la surtaxe sur les eaux minérales, de la redevance des mines, des prélèvements communaux opérés sur les jeux des casinos, ainsi que du versement dont bénéficie la commune au titre du Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

Le potentiel fiscal d'une commune peut ensuite connaître diverses majorations ou minorations selon sa situation :

– lorsque l'EPCI perçoit la CFE et la CVAE sur tout ou partie des entreprises situées sur le territoire de ses communes membres, le potentiel fiscal est majoré (ou minoré si elle est négative) de l'attribution de compensation perçue par la commune ;

– lorsque la commune est membre d'un EPCI à fiscalité propre, le potentiel fiscal est majoré d'un montant, calculé au prorata de la population de la commune au sein de l'EPCI, de deux produits perçus par l'EPCI, la DCRTP et le reversement dont bénéficie l'EPCI au titre du FNGIR ;

(1) En application du 2° du II de L. 2334-4 I 2° du code général des collectivités territoriales, lorsque la CFE est perçue au niveau intercommunal pour les entreprises implantées dans une zone d'activité économique qui se situe sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres, ne sont prises en compte que les bases communales situées en dehors de la zone d'activité économique.

– lorsque la commune est membre d’un EPCI à fiscalité additionnelle, les produits perçus par le groupement ne sont pas ventilés et sont donc directement imputés dans le potentiel fiscal de la commune.

b. L’effort fiscal des communes

L’effort fiscal d’une commune, défini à l’article **L. 2334-5 du général des collectivités territoriales**, est le rapport entre :

– au numérateur, la somme des produits perçus au titre des taxes foncières (TFPB et TFPNB), de la taxe ou de la redevance d’enlèvement des ordures ménagères, de la TH et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFPNB) par la commune ainsi que, le cas échéant, par l’EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient ;

– au dénominateur, un **potentiel fiscal dit « trois taxes »** correspondant à la somme du produit déterminé par l’application aux bases communales de TH, de TFPB et de TFPNB du taux moyen national d’imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la TAFPNB perçu par la commune et les EPCI sur le territoire de cette dernière.

Cet article **prévoit également un mécanisme d’écèlement du produit fiscal pris en compte pour le calcul de l’effort fiscal** lorsque l’augmentation du taux moyen pondéré des trois taxes directes locales de la commune est supérieure à celle constatée pour les communes de même importance démographique. Le produit fiscal est alors calculé sur la base de cette augmentation moyenne.

De manière symétrique **est prévu un mécanisme destiné à ne pas pénaliser les communes qui baisseraient leur taux d’une année sur l’autre**. Le taux pris en compte pour le calcul de la DGF est alors, non pas le dernier taux connu, mais celui de l’exercice précédent.

c. Le potentiel fiscal agrégé et le potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux

Ces deux indicateurs, définis au I de l’article **L. 2336-2 du général des collectivités territoriales**, sont utilisés pour la mise en œuvre du **FPIC** ⁽¹⁾. Ils font intervenir la notion d’**ensemble intercommunal**, ensemble constitué d’un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres.

(1) Pour une plus ample description des modalités de répartition du FPIC, on se référera utilement au rapport du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) déposé en novembre 2019.

Le **potentiel fiscal agrégé** (PFA) est un potentiel fiscal calculé en additionnant pour l'EPCI et toutes les communes de l'ensemble intercommunal :

– le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la TH, de la TFPB et de la TFPNB du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ;

– le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la CFE du taux moyen national d'imposition de cette taxe ;

– les produits de CVAE, des IFER, de la TASCOM, des produits de la TAFPNB perçus par le groupement et ses communes membres ;

– les montants de la DCRTP, du reversement ou du prélèvement au titre du FNGIR perçus ou supportés par le groupement et ses communes membres ;

– les montants perçus par le groupement et ses communes membres au titre de la redevance des mines, du prélèvement sur le produit des jeux et de la surtaxe sur les eaux minérales ;

– le montant de la dotation de compensation de l'EPCI ainsi que les montants des parts compensations des dotations forfaitaires des communes correspondant à la compensation « part salaires » (CPS).

Le **potentiel financier agrégé** (PFIA) permet de comparer la richesse potentielle des EPCI entre eux **sans tenir compte de leurs choix fiscaux**. Il correspond au **PFA** auquel **on ajoute la somme des dotations forfaitaires perçues par les communes de l'ensemble intercommunal l'année précédente**, nette des prélèvements opérés sur ces dotations au titre de la CRFP, suspendue depuis 2018.

d. Le potentiel fiscal et le potentiel financier des départements

Le **potentiel fiscal des départements**, défini à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, correspond à la somme des éléments suivants :

– le montant correspondant aux bases brutes départementales de la TFPB multiplié par le taux moyen national de la taxe de l'année précédente ;

– le montant correspondant aux IFER départementales perçues l'année précédente ;

– le montant correspondant au produit de la CVAE perçu par le département l'année précédente ;

– le reliquat d'État de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) transféré aux départements à la suite de la suppression de la TP perçu par le département l'année précédente ;

- le montant correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » (CPS) de la TP, intégrée depuis 2004 dans la dotation forfaitaire ;
- depuis 2005, la moyenne des produits bruts de DMTO.

Le **potentiel financier des départements** correspond au potentiel fiscal des départements auquel on ajoute le montant des compensations perçues l'année précédente.

**TABLEAU DES INDICATEURS FINANCIERS AVEC LES RÉFÉRENCES LÉGISLATIVES ASSOCIÉES
ET LES DOTATIONS ET FONDS DE PÉRÉQUATION DANS LE CALCUL DESQUELS ILS INTERVIENNENT**

Niveau de collectivité	Dotation / Fonds de péréquation	Sigle	Commune		EPCI à fiscalité propre		Ensemble intercommunal		Département	
			Potentiel fiscal	Potentiel financier	Effort fiscal	Coefficient d'intégration fiscale	Potentiel fiscal	Potentiel financier agrégé	Effort fiscal agrégé	Potentiel financier
			I et II de l'article L. 2334-4 CGCT	IV de l'article L. 2334-4 du CGCT	Articles L. 2334-5 et L. 2334-6 du CGCT	I de l'article L. 5211-29 du CGCT	II de l'article L. 5211-29 du CGCT	I, II et III de l'article L. 2336-2 du CGCT	V de l'article L. 2336-2 du CGCT	Article L. 3334-6 du CGCT
Départements	Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion	FMDI								
Départements	Dotations forfaitaires	DF dép.								
Départements	Dotations de fonctionnement minimale	DFM								
Départements	Dotations de péréquation urbaine	DPU								
Départements	Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	FNP DMTO								
Départements	Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée perçue par les départements	FP CVAE								
Départements	Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France	FSDRIF								
Départements	Dotations de soutien à l'investissement des départements	DSID								
Bloc communal	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales	FPIC								
EPCI à FP	Dotations d'intercommunalité	DI								
Communes	Dotations forfaitaires	DF comm.								
Communes	Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale	DSU								
Communes	Dotations de solidarité rurale	DSR								
Communes	Dotations nationales de péréquation	DNP								
Communes	Dotations d'aménagement et dotations de péréquation des communes d'outre-mer	DACOM-DPOM								
Communes	Dotations d'équipement des territoires ruraux	DETR								
Communes	Dotations politiques de la ville	DPV								
Communes	Dotations particulières "élu local"	DPEL								
Communes	Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France	FSRIF								

2. Les réformes de ces indicateurs intervenues depuis 2014

- S'agissant des **potentiels fiscal et financier des communes**, **il n'y a pas eu de réforme d'ampleur de ces deux critères depuis 2014**. Quelques ajustements ont toutefois été intégrés aux modalités de calcul de ces deux indicateurs :

- en 2016, **ont été précisées les modalités d'intégration des montants correspondant aux dotations de consolidation** perçues par certaines communes éligibles au pacte de stabilité et regroupant l'ensemble des communes d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre et d'indexation des montants correspondant à la « compensation de la part salaires » encore présente au sein de la dotation forfaitaire de certaines communes.

- la loi de finances pour 2017 est également venue préciser les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier des communes appartenant **à la Métropole du Grand Paris** en leur appliquant les règles définies à l'article L. 5219-8 du code général des collectivités définissant les établissements publics territoriaux de la métropole (EPT) comme périmètre intercommunal de référence pour les calculs.

- en loi de finances pour 2019, les modalités de prise en compte de la participation obligatoire de la commune de Paris aux dépenses d'aide et de santé du département de Paris et de la contribution sur les eaux minérales ont été précisées.

- Concernant l'**effort fiscal des communes** (articles L. 2334-5 et L. 2334-6 du CGCT) :

Aucune modification législative n'est intervenue depuis 2014.

- S'agissant du **potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux du FPIC**, les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier des ensembles intercommunaux ont fait l'objet de plusieurs ajustements depuis 2014 :

- la loi de finances pour 2016 est également **venue préciser les modalités de calcul et d'indexation de la part « compensation part salaires »** (CPS) minorant le montant de dotation forfaitaire retenu pour le calcul du potentiel fiscal. Enfin, la loi de finances pour 2015 a intégré la minoration pour les communes ou ensembles intercommunaux supportant un prélèvement sur fiscalité **au titre de la contribution au redressement des finances publiques** (CRFP) des montants de ces derniers de leur potentiel financier agrégé ;

- la loi de finances pour 2018 a instauré **un système de pondération et d'alignement sur les règles de droit commun sur 5 ans** des modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des **syndicats d'agglomération nouvelle** (SAN) s'étant transformées ou ayant adhéré à des communautés d'agglomération.

● Concernant le potentiel financier des départements, celui-ci pas fait l'objet de réforme importante depuis qu'il a été ajusté afin de tenir compte de la réforme de la fiscalité locale issue de la suppression de la taxe professionnelle.

3. Les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur les indicateurs

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 prévoit la suppression de la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale, ainsi qu'**un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales** et de leurs groupements.

a. Pour le bloc communal

En contrepartie de la taxe d'habitation perdue, les communes percevront **une compensation** égale à la somme des trois termes suivants ⁽¹⁾ :

– le produit entre les bases communales de taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales de 2020 et le taux communal de TH appliqué en 2017 ;

– les compensations d'exonérations de TH versées en 2020 à la commune ;

– le montant annuel moyen des rôles supplémentaires de TH sur les résidences principales émis en 2018, 2019 et 2022 au profit de la commune.

Cette compensation sera réalisée **par l'intermédiaire de deux ressources fiscales distinctes** :

– la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) départementale issue du territoire de la commune ;

– une part des frais de gestion perçus par l'État sur les taxes additionnelles à la TFPB, à savoir, d'une part, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), d'autre part, les taxes sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) et sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les indicateurs financiers servent à calculer les montants d'un certain nombre de dotations et de fonds de péréquation attribués aux collectivités. Or la fiscalité locale perçue par les collectivités entre directement en compte dans le calcul des indicateurs financiers.

Les indicateurs financiers des communes et des EPCI devront être revus après la réforme fiscale pour neutraliser les effets de bord liés aux nouvelles ressources attribuées à compter de 2021.

(1) 1° du A du IV de l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

b. Pour les départements

Les départements perdent la part de TFPB qui est dévolue aux communes. À la place ils percevront, à compter de 2021, **une fraction de TVA**. Elle sera égale au produit de TFPB résultant de l'application du taux 2019 aux bases 2020. La fraction de TVA de l'année n sera calculée sur la TVA la même année (et non pas sur l'année n-1) et évoluera comme la TVA au niveau national.

Le même mécanisme de garantie que pour le bloc communal est mis en place : si la fraction de TVA d'une année s'avère inférieure au produit perdu en 2020, l'État finance la différence.

Par ailleurs, une fraction supplémentaire de TVA de 250 millions d'euros, dont le dynamisme servira à abonder un fonds de sauvegarde est également prévue pour les départements.

Pour assurer la neutralité de la réforme, ces mesures nécessitent une révision de la définition des potentiels fiscal et financier des départements.

Par ailleurs, le XI de l'article 250 de la loi de finances pour 2020 prévoyait que le Gouvernement remette un rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation. Ce rapport qui devait présenter notamment **une perspective d'évolution globale des indicateurs financiers** n'a pas été publié à ce jour.

B. LA PÉRÉQUATION PARTICULIÈRE DES COMMUNES D'OUTRE-MER

1. La répartition de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM)

Les communes d'outre-mer bénéficient de la péréquation verticale au sein de la DGF dans des **conditions dérogatoires au droit commun**.

Elles perçoivent une dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM). La DACOM est composée d'une quote-part alimentée par une fraction de la DSU et de la DSR, et d'une quote-part alimentée par la DNP ⁽¹⁾.

Afin de traduire la solidarité nationale en faveur des communes d'outre-mer, le montant de la DACOM est calculé par application au montant mis en répartition au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP au niveau national, d'un ratio démographique majoré, de sorte que la quote-part qui leur est affectée est plus importante que celle résultant du strict poids démographique.

Ce ratio démographique correspond ainsi au rapport, majoré d'un coefficient, entre la population INSEE des communes d'outre-mer et la population totale des communes de métropole et d'outre-mer. En 2019, ce coefficient de majoration est de 35 %.

(1) Article L. 2334-23-1 du code général des collectivités territoriales.

Jusqu'en 2019, le versement de la DACOM s'effectuait de la façon suivante :

● La DACOM est versée aux communes des DOM selon des critères dérogatoires par rapport à la métropole :

– la DACOM est d'abord divisée en enveloppes départementales proportionnelles à la population de chaque département, puis répartie entre les communes ;

– toutes les communes sont éligibles à la DACOM, indépendamment de leurs ressources et de leurs charges ;

– la quote-part de DSU et de DSR est répartie au prorata de la population ;

– la quote-part de la DNP est répartie pour moitié au prorata de la population et pour moitié au prorata des impôts levés par les communes sur les contribuables locaux.

En outre, les communes aurifères de Guyane bénéficient d'une majoration spécifique, depuis 2018, de 1,5 million d'euros⁽¹⁾.

● La répartition de la quote-part s'effectue entre les COM au prorata de leur population INSEE. La quote-part de chaque COM est ensuite répartie entre ses communes en fonction de critères propres à chacune d'elles, qui permettent de les singulariser.

2. L'ancienne DACOM se caractérise par une faible intensité péréquatrice

Les critères de répartition de la DACOM sont apparus très peu péréquateurs, en particulier s'agissant des communes des DOM. Ils privilégient des niveaux d'attributions égaux entre les communes, **au détriment du ciblage de la dotation**, en ne tenant quasiment pas compte de leurs situations individuelles effectives.

En 2019, l'ensemble des communes des DOM bénéficiaient d'attributions au titre de la péréquation situées entre 82 et 102 euros par habitant. Pour les communes de la métropole, qui ne sont pas toutes éligibles aux dotations de péréquation et pour lesquelles sont pris en compte de nombreux critères de ressources et de charges, les attributions de péréquation s'étagaient de 0 à 1 010 euros par habitant. Selon la DGCL, l'application des critères d'éligibilité à la DSU et à la DSR aux communes des DOM les classerait parmi les 250 premières communes à pouvoir bénéficier de ces dotations, ce qui signifie qu'**elles étaient traitées moins favorablement, en matière de péréquation verticale, que les communes métropolitaines.**

(1) Article 159 de la loi de finances pour 2018.

De ce fait, il est apparu nécessaire de **réformer la DACOM**. Le CFL a ainsi engagé un travail de réflexion et de simulation sur la réforme de la DACOM ⁽¹⁾.

Il a constaté que :

– les communes d’outre-mer bénéficient de la péréquation dans des conditions dérogatoires par rapport à la métropole ;

– les critères actuels de répartition de la DACOM ne permettent pas d’assurer une péréquation efficace entre les communes d’outre-mer, notamment au profit des plus fragiles d’entre-ales ;

– si la DSU, la DSR et la DNP étaient attribuées aux communes des DOM dans les mêmes conditions qu’en métropole, le montant global perçu par ces communes serait supérieur d’environ 55 millions d’euros aux montants effectivement attribués en 2019 par la DACOM ;

– au niveau individuel, les résultats du passage au droit commun seraient déstabilisateurs pour les communes des DOM car les critères de répartition utilisés en métropole ne sont pas adaptés aux spécificités ultramarines, en particulier pour la DSU et la DSR.

Aussi, à partir de simulations, le CFL a proposé un scénario d’évolution comportant, d’une part, **des critères de péréquation afin de tenir compte des ressources et des charges des communes**, tout en tenant compte des spécificités ultramarines, ce qui n’est pas le cas aujourd’hui avec la DACOM, d’autre part, un « rattrapage » sur cinq ans de façon à converger vers une situation équivalente à celle qui prévaudrait avec l’application des critères métropolitains de péréquation.

Les contours définitifs de calcul de la péréquation ont été votés dans le PLF 2020 à partir des conclusions du rapport Patient-Cazeneuve ⁽²⁾.

3. La réforme de la DACOM opérée en 2020 crée une dotation de péréquation des communes des DOM

En conséquence, l’**article 250 de la loi de finances pour 2020** a modifié l’article L. 2334-23-1 du code général des collectivités territoriales de la façon suivante :

1° le coefficient de majoration démographique applicable au calcul de la DACOM est porté de 35 % à **40,7 %** ⁽³⁾.

(1) Séance du 9 juillet 2019.

(2) Rapport de MM. Jean René Cazeneuve, président de la délégation aux collectivités locales, et Georges Patient, vice-président de la commission des finances du Sénat, « Soutenir les communes des départements et régions d’outre-mer. Pour un accompagnement en responsabilité », décembre 2019.

(3) Le PLF 2020 prévoyait un coefficient de 40 %. Un amendement des rapporteurs, adopté avec l’avis favorable du Gouvernement, a porté ce coefficient à 40,7 % afin de prendre en compte le poids démographique des communes du département de Mayotte qui n’avait pas été inclus dans les simulations.

De fait, la DACOM s'est élevée à **279 millions d'euros en 2020** ⁽¹⁾, en hausse marquée de 8,1 % par rapport à son niveau de 2019.

2° La répartition de la DACOM est désormais opérée de la façon suivante :

– une part est attribuée aux communes des DOM, répartie selon les mêmes modalités qu'en 2019 et égale à 95 % de la masse mise en répartition ⁽²⁾ en 2019 (c'est-à-dire les quotes-parts DSU/DSR et DNP des communes des DOM), soit 190 918 036 euros ;

– une part attribuée aux communes des COM, réparties et calculée selon les modalités applicables en 2019 (coefficient de majoration de 35 %), et majorée de 637 000 € au titre des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon, égale à 60 601 979 euros ;

– une dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer (DPOM) destinée à **renforcer l'intensité péréquatrice de la DACOM**. Son montant est calculé par différence entre le montant de la DACOM et les deux parts mentionnées ci-dessus, et s'élève en 2020 à 27 534 447 €, soit **10 % environ de l'enveloppe totale**.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution de la DACOM sur cinq ans.

ÉVOLUTION DE LA DACOM DE 2016 À 2020

(en euros)

	2016	2017	2018	2019	2020
Coefficient de majoration	33,0 %	33,0 %	35,0 %	35,0 %	40,7 %
DACOM	210 626 690	233 263 398	248 649 216	258 192 095	279 054 462
Quote-part DSU/DSR	168 254 243	190 259 254	204 842 695	214 451 192	
<i>Communes DOM</i>	129 897 934	147 583 906	159 275 061	166 839 059	
<i>Communes COM</i>	38 356 309	42 675 348	45 567 364	47 612 133	
Quote-part DNP	42 372 447	43 004 144	43 806 251	43 740 903	
<i>Communes DOM</i>	32 819 260	33 352 351	34 081 140	34 048 347	
<i>Communes COM</i>	9 553 187	9 651 793	9 725 381	9 692 556	
DACOM communes DOM	-	-	-	-	190 918 036
DACOM communes COM	-	-	-	-	60 601 979
Dotation de péréquation des communes des DOM (DPOM)	-	-	-	-	27 534 447

Source : commission des finances, à partir des notes d'information annuelles de la DGCL.

Chaque commune de département d'outre-mer perçoit une attribution au titre de la DPOM calculée à partir de sa population, multipliée par **un indice synthétique** composé d'indicateurs de ressources et de charges (potentiel financier

(1) Pour 2020, les montants à répartir au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP s'élevant à 4 867 142 970 € pour 2020, et compte tenu d'une population outre-mer de 2 797 464 habitants et d'une population nationale de 68 650 505 habitants, la DACOM se calcule ainsi : $\frac{2\,797\,464}{68\,650\,505} \times 1,407 \times 4\,867\,142\,970 \text{ €} = 279\,054\,462 \text{ €}$.

(2) C'est-à-dire les quotes-parts DSU/DSR et DNP des communes des DOM, augmenté de 1,5 million d'euros pour les communes « aurifères » de Guyane.

par habitant, revenu par habitant, proportion de bénéficiaires du RSA, proportion de bénéficiaires d'aide au logement, proportion d'enfants de 3 à 16 ans).

Une **clause de garantie** assure à chaque commune de ne pas percevoir un montant par habitant de dotation inférieur au montant par habitant perçu en 2019.

Ainsi, l'ensemble de ce dispositif doit permettre de mettre en œuvre une « *trajectoire de rattrapage sur cinq ans* » des montants attribués aux communes d'outre-mer au titre de la péréquation, soit 85 millions d'euros supplémentaires. **Cet objectif correspond aux engagements du Président de la République lors du grand débat national envers les élus ultramarins.**

RATTRAPAGE DE LA DACOM DEPUIS 2019

(en euros)

DOM/COM	DACOM 2019	DACOM 2020	Population DGF	Évolution
Guadeloupe	37 547 790	39 378 196	415 413	+ 4,9 %
Martinique	35 318 560	36 806 501	389 263	+ 4,2 %
Guyane	26 093 226	29 892 653	273 105	+ 14,6 %
La Réunion	78 225 290	85 595 483	871 644	+ 9,4 %
St Pierre et Miquelon	1 116 272	1 233 856	6 696	+ 10,5 %
Mayotte	23 702 540	26 776 640	263 827	+ 13,0 %
Wallis et Futuna	1 103 672	1 115 495	12 158	+ 4,6 %
Polynésie française	25 762 476	26 959 463	288 382	+ 4,6 %

II. LE DROIT PROPOSÉ

1. La péréquation verticale des communes poursuivra sa progression en 2021 sur le rythme de 2020

L'**alinéa 2** du présent article reconduit en 2021 les majorations de la DSU et de la DSR de 90 millions d'euros chacune votées l'année dernière, **poursuivant ainsi l'effort** déjà réalisé sur la péréquation verticale en faveur du bloc communal.

Le montant total de la péréquation verticale versée aux communes dans la DGF atteindrait alors 5,05 milliards d'euros en 2021 (**42,4 % de la DGF des communes**) contre 4,87 milliards en 2020 (40,9 % de la DGF des communes).

Se pose la question de savoir jusqu'à quel niveau doit être poussée la péréquation au sein de la DGF.

2. Un rattrapage accéléré pour la DACOM dont la dotation de péréquation est fortement majorée

Les **alinéas 3 à 5** portent le coefficient de majoration démographique du calcul de la DACOM de 40,7 % en 2020 à **48,9 % en 2021**. La DACOM s'élevait à 279 millions d'euros en 2020. Elle serait portée à 296 millions d'euros (+ 6 %), traduisant **un rattrapage plus rapide qu'annoncé, en opérant en 2021 un tiers du rattrapage restant à faire. Celui-ci s'effectuera ainsi sur quatre ans alors qu'il était prévu sur cinq ans.**

Parallèlement, le montant de l'enveloppe destinée aux communes des DOM serait minoré de dix points en 2021, passant de 95 % du montant de la masse mise en répartition en 2019 au titre de l'ancienne DACOM, à **85 %**. Du fait de la hausse de cette dotation et de la minoration de l'enveloppe « socle », la dotation de péréquation (DPOM) progresserait très fortement au sein de la DACOM. Un mécanisme de garantie, prévu à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2334-23-2 du code général des collectivités territoriales créé en loi de finances pour 2020, assure aux communes de percevoir au minimum le même montant de DACOM et de DPOM en 2021 qu'en 2019 au titre de l'ancienne DACOM. Le cas échéant, la dotation de péréquation sert de variable d'ajustement.

3. La dotation forfaitaire des départements et les conséquences financières de certaines recentralisations

L'**article 77 de la loi de finances pour 2020** a prévu la recentralisation du revenu de solidarité (RSO) et du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion, la CAF exerçant depuis le 1^{er} janvier 2020 les compétences d'instruction et d'attribution des droits correspondants ⁽¹⁾.

Pour mémoire, la recentralisation du RSA en Guyane et à Mayotte était déjà intervenue en loi de finances pour 2019.

L'**article 57 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020** a procédé à la recentralisation des centres de lutte antituberculeuse (CLAT). La loi du 13 juillet 2004 relative aux responsabilités locales avait partiellement recentralisé la lutte contre la tuberculose, jusque-là dévolue aux départements et financée sur la DGF, en laissant à ceux-ci la possibilité de conserver la gestion des CLAT. La situation en 2020 était que 32 départements sur 101 (soit environ 52 CLAT sur un total de 148) avaient conservé cette activité avec un budget spécifique de la DGF. L'article précité a désormais confié aux ARS la gestion complète de la lutte contre la tuberculose.

(1) Décret n° 2019-1485 du 28 décembre 2019 relatif à la recentralisation du revenu de solidarité active à La Réunion et en Guyane.

Afin d'en neutraliser les effets budgétaires, les **alinéas 6 à 10** tirent les conséquences de ces deux mesures de périmètre en procédant à une minoration de la DGF des départements. La compensation des charges transférées à l'État s'élève respectivement à 59,3 millions d'euros et 29,5 millions d'euros en 2021.

Par ailleurs, comme en 2020, la dotation de péréquation au sein de la DGF des départements, constituée de la dotation de péréquation urbaine prévue à l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales et de la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article L. 3334-7 du même code, est majorée de 10 millions d'euros (**alinéa 11**), financés par écrêtement de la dotation forfaitaire.

La recentralisation de certaines compétences sociales est posée par certains départements, réflexion qui doit être reliée à celle plus globale de l'alignement compétences-finances-responsabilités.

4. Le fonds de solidarité pour les départements de la région Ile-de-France

Créé par l'article 135 de la loi de finances pour 2014, le fonds de solidarité pour les départements de la région Ile-de-France (FSDRIF) est doté de **60 millions d'euros** chaque année depuis 2015.

Codifié à l'article L. 3335-4 du code général des collectivités territoriales, le mécanisme de ce fonds de péréquation horizontale repose sur un **indice synthétique de ressources et de charges des départements franciliens**, composé du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant, de la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active et de la proportion des bénéficiaires des aides au logement.

Le fonds est alimenté par des prélèvements sur les ressources des départements franciliens dont l'indice synthétique de ressources et de charges est inférieur à 95 % de l'indice synthétique médian. Pour chaque département concerné, le prélèvement est fonction de l'écart relatif entre l'indice synthétique et l'indice médian. Les sommes prélevées sont reversées aux départements franciliens dont l'indice synthétique est supérieur à 95 % de l'indice médian.

En 2020, les départements de Paris, des Yvelines et des Hauts-de-Seine ont contribué au FSDRIF au bénéfice des autres départements franciliens.

Deux dispositifs **limitent le prélèvement** que peut subir un département :

– le prélèvement ne peut excéder la moitié des ressources du fonds, soit 30 millions d'euros ;

– la somme composée, d'une part, de ce prélèvement, d'autre part, des prélèvements opérés au titre du fonds national de péréquation de la CVAE et du fonds national de péréquation des DMTO, est plafonnée à 10 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) du département constatées dans le compte de gestion de l'avant-dernier exercice.

Or l'article 225 de la loi de finances pour 2020 a procédé, dans un souci de simplification, à la fusion, au sein du fonds national de péréquation des DMTO, des deux autres fonds de péréquation départementale : le fonds de solidarité des DMTO (FSD) créé en 2014 et le fonds de soutien interdépartemental (FSID) créé en 2019.

Dans la mesure où le FSD et le FSID n'étaient pas pris en compte dans le plafonnement des RRF, le maintien du plafonnement du prélèvement à 10 % des RRF de chaque département francilien ne permettrait pas de prélever 60 millions d'euros pour alimenter le FDSRIF.

L'**alinéa 12** augmente en conséquence ce plafond à 15,5 % des RRF afin d'assurer une collecte de 60 millions d'euros à mettre en répartition.

5. La réforme des indicateurs financiers entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022

Le II du présent article procède à des **ajustements du calcul des indicateurs financiers** utilisés dans le calcul des dotations et fonds de péréquation pour les communes, ensembles intercommunaux, départements et établissements publics de coopération intercommunale : potentiel fiscal et effort fiscal des communes, potentiel fiscal agrégé (PFA) et potentiel financier agrégé (PFIA) des ensembles intercommunaux, potentiel fiscal des départements. En effet, ces indicateurs font intervenir eux-mêmes dans leur calcul, chacun selon leur finalité, les impôts locaux levés ou potentiellement levés par les collectivités concernées.

Il s'agit donc de **tirer les conséquences du nouveau panier de ressources** pour les collectivités concernées :

– pour les communes, le remplacement de la taxe d'habitation sur la résidence principale par la TFPB des départements ;

– pour les EPCI et les départements, la perception d'une fraction de TVA ;

– la création d'un PSR compensant les pertes de recettes des communes et des EPCI à fiscalité propre liées à la réforme précitée ainsi que celle de l'assiette des locaux industriels prévue à l'article 4 du présent PLF.

Les **alinéas 15 à 29** modifient les modalités de calcul du **potentiel fiscal** des communes, définies à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, en tenant compte du nouveau panier de ressources :

– la TH est restreinte à celle sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale ;

– au produit de la TFPB communale est substitué celui de la TFPB issue de la somme des taux communaux et départementaux, affecté du coefficient correcteur ⁽¹⁾.

– le même coefficient correcteur s'applique s'agissant du PSR destiné à compenser les pertes de recettes de TFPB ;

– s'ajoutent également la fraction de produit de TVA perçue par le groupement à fiscalité propre dont est membre, le cas échéant, la commune concernée, ainsi que le PSR destiné à compenser la perte de recettes de CFE résultant de l'application de l'article 4 du PLF.

Les **alinéas 30 à 37** opèrent une modification similaire pour les modalités de calcul de l'**effort fiscal**.

A l'heure actuelle, les rapporteurs ne disposent d'aucune simulation effective. **Il serait souhaitable d'en obtenir au plus tard à l'occasion du PLF pour 2022, de façon à procéder à des ajustements si nécessaires.**

6. Ville de Paris

Prévue par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, **la création de la Ville de Paris sous la forme d'une collectivité à statut particulier** au sens de l'article 72 de la Constitution est effective depuis le 1^{er} janvier 2019. Les deux ordonnances n° 2018-74 et 2018-75 du 8 février 2018, la première portant diverses mesures institutionnelles relatives à la Ville de Paris, la seconde complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la ville de Paris, visent à préciser les conditions de la fusion de la commune et du département de Paris en une collectivité unique, dénommée Ville de Paris.

L'ordonnance n° 2018-75 précise les modalités selon lesquelles **sont harmonisés les bases et les taux de fiscalité locale** sur le territoire de la Ville de Paris. Elle complète également les règles budgétaires et comptables applicables à la Ville de Paris et prévoit les dispositions financières transitoires nécessaires à la mise en place de la nouvelle collectivité. Son article 9 crée un article L. 2512-28 au sein du code général des collectivités territoriales qui prévoit que la part des recettes et des dépenses de fonctionnement de la Ville de Paris retenue pour le calcul de l'écêtement opéré sur la dotation forfaitaire et le calcul du plafonnement de différents mécanismes de péréquation est déterminée par un décret en Conseil d'État.

Les dispositions adoptées en 2020 et 2021 concernant Paris entraînent une forme de sédimentation de l'existant pour éviter des ressauts importants en matière de dotation. Un comparatif état actuel/état réformé permettrait d'imaginer ou d'anticiper.

(1) Ce coefficient correcteur est déterminé au B du IV de l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

Les **alinéas 49 à 64** du présent article complètent l'article L. 2512-28 du code précité afin de procéder à la mise à jour des indicateurs.

Enfin, l'**alinéa 69** tire les conséquences, s'agissant de la DGF départementale de Paris, de la fusion de la commune et du département, en abrogeant la disposition concernée (article L. 3413-1 du code général des collectivités territoriales).

7. L'alignement du calcul de la population DGF de Mayotte sur celui des départements métropolitains nécessite des dispositions transitoires

Le I de l'article 147 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a aligné les modalités de recensement de la population municipale du département de Mayotte sur celles des départements de la métropole. Cette disposition s'inscrit dans une logique de convergence. Auparavant, le recensement général de la population mahoraise s'effectuait dans les mêmes conditions que celui des populations de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna ⁽¹⁾.

Les premières enquêtes liées au prochain recensement quinquennal à Mayotte auront donc lieu l'année prochaine avec une publication de la nouvelle population légale au plus tôt au 1^{er} janvier 2026. Cette population légale correspondra, comme dans l'ensemble des départements métropolitains, à la situation au 1^{er} janvier 2023. Par la suite, la population légale sera mise à jour annuellement.

Dans la mesure où la dernière population légale connue est celle au 1^{er} janvier 2018 (décret n° 2017-1688 du 14 décembre 2017 authentifiant les résultats du recensement de la population 2017 de Mayotte), l'absence pendant huit ans de données définitives permettant de fixer une nouvelle population légale pose un problème pour le calcul des dotations, notamment celle de la DGF, dans un contexte marqué par un **fort dynamisme démographique** du département de Mayotte ⁽²⁾.

Les **alinéas 88 à 92 (IV)** du présent article) mettent en œuvre des mesures transitoires, pour la période allant de 2021 jusqu'à la publication de la nouvelle population légale du département de Mayotte, permettant d'actualiser les dotations.

Ces dispositions intègrent le fait que, la population municipale de Mayotte étant connue avec précision au 1^{er} janvier 2018 du fait du recensement exhaustif de septembre 2017, elle correspond, en lui appliquant le décalage de trois ans en vigueur pour définir la population légale dans les départements métropolitains, à la population légale de 2021. À partir de 2021 et jusqu'en 2025, l'évolution des

(1) En application du II de l'article 157 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(2) Selon l'INSEE, la croissance démographique du département de Mayotte a été de + 3,8 % par an en moyenne sur la période 2012-2017. Mayotte, qui comptait 256 500 habitants en 2017, est ainsi le département français ayant la plus forte croissance démographique, devant la Guyane.

dotations correspond ainsi au rapport **entre la population estimée par l'INSEE et celle résultant de la population légale** authentifiée au 1^{er} janvier 2018.

Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application du dispositif.

La définition des indicateurs financiers pris en compte dans le calcul des dotations et fonds de péréquation demeure une question complexe qui devra faire l'objet d'un approfondissement au cours de l'année 2021. En vue d'éclairer la réflexion de la commission, le rapport gouvernemental sur le sujet demandé en loi de finances pour 2020 sera bienvenu.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, **non modifiés**.*

Elle a également adopté l'article 57 rattaché.

Elle a ensuite adopté l'article 58 rattaché.

Elle a poursuivi par l'adoption d'un amendement CF834 portant article additionnel après l'article 58 qui invite le Gouvernement à compléter le rapport relatif au coefficient logarithmique utilisé pour le calcul de la dotation forfaitaire et du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a enfin adopté les crédits du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales, **non modifiés**.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Stanislas Bourron, directeur général
- M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- M. Sébastien Simoes, chef du bureau de la fiscalité locale
- M. Faustin Gaden, chef du bureau des concours financiers de l'État

Direction du budget (DB)

- M. Arnaud Wieber, chef du bureau des collectivités locales (5BCL)
- M. Pierre Chavy, sous-directeur 5^e sous-direction (budget collectivités territoriales)

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Jérôme Fournel, directeur général
- M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales

Ressources consultants finances

- M. Éric Julla, directeur

Cabinet Michel Klopfer

- M. Michel Klopfer, directeur
- M. Christian Escallier, directeur

Table ronde

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- M. Sébastien Miossec, président de Quimperlé communauté
- Mme Claire Delpech, conseillère finances, fiscalité et habitat

Association des maires de France (AMF)

- M. Philippe Laurent, secrétaire général, maire de Sceaux
- Mme Nathalie Brodin, conseillère finances

France Urbaine

– M. François Rebsamen, président de la commission finances, maire de Dijon

– M. Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales

Table ronde

Régions de France

– M. Jules Nyssen, délégué général

– M. William Tissandier, conseiller finances publiques

Assemblée des départements de France

– M. Jean-René Lecerf, président de la commission finances, président du département du Nord

– Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère finances locales

Contributions écrites

Association des petites villes de France (APVF)

– M. Christophe Bouillon, président, maire de Barentin

– Mme Emma Chenillat, conseillère finances et fiscalité locales

Association des maires Villes & Banlieues de France

– M. Thierry Falconnet, président

– Mme Sylvie Thomas, déléguée générale

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

– M. François Bonneville, chargé de mission

Association Villes de France

– M. Armand Pinoteau, directeur administratif et financier