



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Les dotations de l'Etat aux collectivités
locales
(cours)**

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| TABLE DES MATIERES | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I - Les principes régissant les dotations de l'Etat aux collectivités locales..... | 4 |
| A - Les objectifs des dotations..... | 4 |
| B - L'encadrement de l'évolution des dotations | 5 |
| II - La dotation globale de fonctionnement..... | 6 |
| A - La DGF des communes | 6 |
| B - La DGF des groupements de communes..... | 8 |
| C - La DGF des départements | 9 |
| D - La DGF des régions..... | 10 |
| III - Les dotations d'équipement..... | 11 |
| A - Le fonds de compensation de la TVA..... | 11 |
| B - Les dotations d'équipement spécifiques à chaque collectivité | 12 |
| 1 - La dotation d'équipement des territoires ruraux..... | 12 |
| 2 - La dotation de développement urbain..... | 12 |
| 3 - La dotation globale d'équipement des départements..... | 13 |
| IV - Les autres dotations..... | 14 |

INTRODUCTION

Si les ressources des collectivités locales sont principalement assises sur la fiscalité, celles-ci tire une part significative de leurs recettes, plus de 30 %, des différents concours financiers de l'Etat (98 milliards d'euros en 2010), qu'il s'agisse de la prise en charge par l'Etat des dégrèvements ou exonérations d'impôts locaux, des dotations budgétaires de l'État, des subventions spécifiques versées par les ministères et des transferts d'impôts d'Etat aux collectivités. La part de ces concours dans le total des recettes des collectivités locales a plus que doublé depuis les années 1990, ce qui a suscité des inquiétudes dans la mesure où cela fragilise l'autonomie financière des collectivités locales.

Parmi ces concours, les plus importants sont les dotations budgétaires versées par l'Etat aux collectivités locales qui constituent des prélèvements sur recettes s'élevant à 60 milliards d'euros en 2010. Ces dotations, qui répondent à un triple objectif de compensation, de péréquation et d'orientation, voient, depuis 1996, leur évolution encadrée par ce que l'on appelle « l'enveloppe normée » (I). Partant, deux grandes catégories de dotations doivent être distinguées ; celles-ci correspondent aux deux grands types de dépenses.

L'on trouve, d'abord, les dotations de fonctionnement (II) regroupées au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF). En apparence simple, ce concours de l'Etat recouvre, en réalité, une réalité complexe dans la mesure où la DGF comporte pas moins de 12 dotations : 4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les départements et 2 pour les régions. Par ailleurs, ces différentes dotations se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions : on distingue, ainsi, pour chaque catégorie de collectivité, une part forfaitaire, proportionnelle à la population et une part de péréquation en fonction d'inégalités de ressources et de charges.

En ce qui concerne les dotations d'investissement (III), outre qu'elles ne concernent pas les mêmes dépenses, l'on peut noter qu'elles diffèrent des dotations de fonctionnement en ce que leur montant dépend, dans la plupart des cas, des investissements réalisés par les collectivités locales. La plus importante concerne le fonds de compensation de la TVA. Mais, il existe aussi des dotations d'équipement spécifiques à chaque catégorie de collectivités.

Enfin, il existe différentes dotations étatiques annexes (IV), telles que le produit des amendes de police relatives à la circulation routière versé aux communes et à leurs groupements, ou encore les subventions d'équipement accordées aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques.

I - LES PRINCIPES REGISSANT LES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Mieux comprendre le dispositif des dotations de l'Etat aux collectivités locales suppose d'une part d'en cerner les objectifs et d'autre part de déterminer comment celles-ci évoluent.

A - Les objectifs des dotations

Ces dotations répondent à trois finalités : compensation, péréquation et orientation.

▫ Les dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales répondent majoritairement à une logique de compensation. Elles visent ainsi à stabiliser les budgets locaux. Il peut s'agir de :

- contribuer à la compensation des charges générales des collectivités. C'est notamment l'objet de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- compenser le coût des transferts de compétences. C'est le cas de la dotation générale de décentralisation (DGD), de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), créées à l'occasion des Actes I et II de la décentralisation ;
- compenser des allègements d'impôts locaux et les pertes dues à la suppression de la taxe professionnelle (DCRTP) ;
- compenser l'assujettissement des collectivités territoriales à l'impôt national (fonds de compensation pour la TVA).

▫ Les autres dotations sont dites de péréquation. Elles constituent une priorité forte depuis une dizaine d'années et visent explicitement à réduire les inégalités de ressources des collectivités eu égard à leurs charges. Les principales dotations de péréquation sont intégrées dans la DGF. Pour les communes, il s'agit de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), de la dotation de solidarité rurale (DSR), de la dotation nationale de péréquation (DNP) et de la dotation de développement urbain (DDU). Pour les groupements de communes, il s'agit de la dotation d'intercommunalité. Les départements bénéficient de deux dotations, l'une à vocation urbaine – la dotation de péréquation urbaine (DPU), et l'autre à vocation plutôt rurale – la dotation de fonctionnement minimale (DFM). Pour les régions, en 2004 est instituée la dotation de péréquation régionale à l'occasion de la création de la DGF des régions.

▫ D'autres dotations visent enfin à inciter les collectivités territoriales à développer leur action en faveur de certaines politiques sectorielles (politique de l'environnement, de la ville, du tourisme, etc.). Cette logique s'articule de manière complémentaire avec les dotations de compensation et de péréquation.

B - L'encadrement de l'évolution des dotations

Depuis la loi de finances pour 1996, a été mis en place un système d'encadrement de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales avec l'instauration d'une « enveloppe normée ». Concrètement, les dotations dites « sous enveloppe » continuent, individuellement, d'évoluer selon des règles qui leurs sont propres, mais la progression d'ensemble de tous les concours est soumise à une norme d'indexation prédéterminée, censée suivre partiellement l'évolution du PIB, ce qui a pour conséquence que certaines composantes de l'enveloppe normée diminuent. Quant aux dotations « hors enveloppe », elles n'évoluent qu'en fonction des règles propres à chacune d'entre elles.

Cependant, crise oblige, d'une part le périmètre de « l'enveloppe normée » a progressivement été élargi, et d'autre part le montant de cette dernière devrait diminuer dans les prochaines années, et ne pas suivre une éventuelle évolution positive du PIB.

II - LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Créée par la loi du 03 Janvier 1979, la DGF est une dotation de fonctionnement attribuée aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux départements et aux régions. Elle a profondément été modifiée en 2004 pour devenir le pivot central du dispositif d'aide financière de l'Etat aux collectivités territoriales. En 2012, son montant s'établit, ainsi, à 41,5 milliards d'euros. En apparence simple, ce concours de l'Etat recouvre, en réalité, une réalité complexe dans la mesure où celle-ci comporte pas moins de 12 dotations : 4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les départements et 2 pour les régions. Par ailleurs, ces différentes dotations se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions : on distingue, ainsi, pour chaque catégorie de collectivité une part forfaitaire, proportionnelle à la population et une part de péréquation en fonction d'inégalités de ressources et de charges. Notons, enfin, qu'il existe des dotations de fonctionnement secondaires, comme la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la dotation élu local ou encore la dotation globale de décentralisation.

A - La DGF des communes

La DGF des communes, qui s'élève 16,5 milliards d'euros en 2012, comprend 4 dotations.

✕ La plus importante est la dotation forfaitaire des communes (13,5 milliards d'euros en 2012) : il s'agit du socle de la DGF versée aux communes. Elle repose depuis 2005 sur des critères objectifs, avec cinq sous-ensembles :

- une dotation de base variant de 64,46 € à 128,93 € par habitant en fonction de la taille des communes en 2012 ;
- une part proportionnelle à la superficie égale à 3,22 euros par hectare, majorée à 5,37 € en montagne en 2012 ;
- une part correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de DCTP, intégrées depuis 2004 dans la dotation forfaitaire ;
- un complément de garantie calculé de manière à garantir que chaque commune retrouve en 2005, à travers sa dotation de base et sa part « superficie », le montant de sa dotation forfaitaire 2004 indexé de 1 %. Depuis 2009, cette composante de la dotation forfaitaire est écartée pour dégager des marges de manœuvre pour les composantes dynamiques de la DGF dans un contexte de stabilisation en valeur des concours financiers de l'Etat aux collectivités ;
- une part versée aux communes dont le territoire est tout ou partie compris dans un parc national. Le montant de cette nouvelle part a été fixé par la loi de finances pour 2012 à 3,5 millions d'euros.

✕ L'on trouve, ensuite, 3 dotations de péréquation communale :

- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ;

- la dotation de solidarité rurale (DSR) est constituée de 3 fractions : une fraction « bourgs-centres », une fraction « péréquation » et une fraction « cible » ;
- la dotation nationale de péréquation (DNP) remplace le fonds national de péréquation (FNP) depuis 2004 : cette dotation reprend les règles du FNP, en tenant compte de l'introduction du potentiel financier de la collectivité en cause.

B - La DGF des groupements de communes

La DGF des groupements de communes s'élève au total à 7,2 milliards d'euros en 2012 et comprend deux composantes.

⌘ La dotation d'intercommunalité représente 2,6 milliards d'euros en 2012. Depuis la loi de finances pour 2006, les sommes affectées à chacune des catégories d'EPCI autres que les communautés urbaines sont réparties à raison de 30% pour la dotation de base et de 70% pour la dotation de péréquation. Les attributions de péréquation de chaque EPCI sont, ensuite, calculées en fonction de sa population, de son potentiel fiscal et, à l'exception des syndicats d'agglomération nouvelle et des communautés urbaines, de son coefficient d'intégration fiscale.

⌘ La dotation de compensation des groupements de communes correspond à l'ancienne compensation "part salaires" et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de DCTP subies entre 1998 et 2001. Cette dotation représente 4,5 milliards d'euros en 2012.

C - La DGF des départements

La DGF des départements représente 12,2 milliards d'euros en 2012 et comprend quatre composantes.

✕ La dotation forfaitaire des départements comprend deux ensembles :

- une dotation de base déterminée en fonction de la population du département. En 2012, chaque département perçoit à ce titre 74,02 euros par habitant ;
- un complément de garantie.

✕ Une dotation de péréquation pour les départements urbains : la dotation de péréquation urbaine (DPU) est versée aux départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel financier moyen de l'ensemble des départements urbains, et, depuis la loi de finances pour 2012, dont le revenu par habitant est inférieur ou égal à 1,4 fois le revenu par habitant moyen de l'ensemble des départements. Elle est répartie en fonction du potentiel financier, du revenu par habitant, de la proportion de bénéficiaires d'aides personnalisées au logement et de la proportion de bénéficiaires du RSA.

✕ Une dotation de péréquation pour les départements non-urbains (ou ruraux) : la dotation de fonctionnement minimale (DFM) bénéficie, ainsi, à tous les départements non-urbains ou ruraux.

✕ La dotation de compensation des départements a été créée par la loi de finances pour 2004. Elle correspond aux montants dus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et de 95% de la dotation générale de décentralisation (DGD), hors compensations fiscales. Depuis 2011, cette dotation est fixée à son montant de 2010. Elle s'établit en 2012 à 2,8 milliards d'euros.

D - La DGF des régions

La DGF des régions, créée en 2004, représente 5,5 milliards d'euros en 2012 et comprend deux composantes.

⌘ La dotation forfaitaire des régions est gelée en 2012 à son niveau de 2011 et représente 5,265 milliards d'euros.

⌘ La dotation de péréquation des régions représente 183 millions d'euros en 2012. Pour 2013, sera mise en œuvre une réforme de la répartition de la dotation de péréquation des régions. Est ainsi mis en place l'Indicateur des Ressources Fiscales des Régions (IRFR), assis sur le nouveau panier de ressources des régions. Par ailleurs, le montant de la dotation de péréquation des régions progressera de 10 millions d'euros en 2013.

III - LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT

Outre qu'elles ne concernent pas les mêmes dépenses, les dotations d'équipement diffèrent des dotations de fonctionnement en ce que leur montant dépend, dans la plupart des cas, des investissements réalisés par les collectivités locales. La plus importante concerne le fonds de compensation de la TVA. Mais, il existe aussi des dotations d'équipement spécifiques à chaque catégorie de collectivités.

A - Le fonds de compensation de la TVA

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est une dotation hors enveloppe qui constitue la principale aide de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'investissement. Cette dotation, versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements, est destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire (15,482 % actuellement), de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques. Le principe posé, il est possible de déterminer les collectivités bénéficiaires, l'assiette des dépenses éligibles audit fonds et les conditions d'application du dispositif.

✕ Les collectivités bénéficiaires de ce fonds sont l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, mais aussi leurs régies, les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, les services départementaux d'incendie et de secours, ou encore les centres communaux d'action sociale.

✕ L'assiette des dépenses éligibles au FCTVA est établie au vu du compte administratif de la pénultième année : il existe donc un décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution de la dotation. Cependant, des dispositifs dérogatoires existent. Ainsi, afin d'encourager le développement de l'intercommunalité, l'assiette des dépenses éligibles, pour les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les communes nouvelles, est constituée des dépenses réalisées l'année même. Surtout, depuis 2009 et le plan de relance pour l'économie, les collectivités ayant atteint un certain niveau d'investissement en 2009 ou 2010 peuvent bénéficier, à titre permanent, d'attributions calculées sur leurs dépenses de l'année précédente, ce qui concerne, actuellement, plus de 20 000 bénéficiaires du fonds sur un total de 57 000.

✕ Enfin, 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 ;
- 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.

B - Les dotations d'équipement spécifiques à chaque collectivité

L'on distingue trois dotations qui concernent les territoires ruraux et urbains, ainsi que les départements.

1 - La dotation d'équipement des territoires ruraux

La Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) a été créée en 2011 par la fusion de la Dotation Globale d'Équipement (DGE) des communes et de la Dotation de Développement Rural (DDR). La DETR bénéficie, principalement, à certaines communes et à certains EPCI à fiscalité propre.

✕ En premier lieu, peuvent bénéficier de la DETR les communes répondant à certaines conditions démographiques et de richesse fiscale. Sont, ainsi, éligibles à cette dotation, les communes remplissant les conditions suivantes :

- 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.

✕ En second lieu, sont 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 50 000 habitants (métropole et départements d'outre-mer) ;
- un territoire d'un seul tenant et sans enclave ;
- absence de communes membres de plus de 15 000 habitants.

✕ Enfin, peuvent bénéficier, à titre dérogatoire, de la DETR les EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR, les syndicats mixtes de moins de 60 000 habitants composés d'EPCI et de communes, les syndicats de communes de moins de 60 000 habitants et les communes nouvelles dont au moins une ancienne commune était éligible à la DETR ou dont la formation s'est faite par regroupement de toutes les communes d'un même EPCI.

2 - La dotation de développement urbain

Créée en 2009, la dotation de développement urbain (DDU) est, comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), attribuée par les préfetures sous forme de subventions. Celles-ci sont destinées à soutenir les projets des 100 communes les plus en difficulté – de 5000 habitants au moins - parmi celles éligibles à la DSU et ayant conclu une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cette dotation vise à compléter la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU. Elle permet de financer des projets d'investissement ou des actions dans le domaine économique et social en lien avec les objectifs poursuivis par la politique de la ville.

3 - La dotation globale d'équipement des départements

Mise en place en 1983, la dotation globale d'équipement (DGE) des départements est destinée à soutenir l'effort d'investissement des départements en matière d'équipement rural (infrastructures publiques en milieu rural, tourisme vert ou encore habitat rural). Cette dotation est répartie entre les départements pour :

- 76 % de son montant au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation des travaux d'équipement rural par chaque département ;
- 9 % de son montant afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu (l'exercice 2010 pour la DGE 2012) ;
- 15 % de son montant afin de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

IV - LES AUTRES DOTATIONS

L'on trouve principalement :

- des subventions exceptionnelles de fonctionnement qui peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières ;
- des subventions exceptionnelles de fonctionnement accordées au titre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) ;
- le produit des amendes de police relatives à la circulation routière versé aux communes et à leurs groupements ;
- le produit des amendes de police relevées par les radars automatiques versé aux départements ;
- des subventions d'équipement accordées aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques ;
- le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles ;
- les subventions spécifiques des ministères ;
- des dotations de compensation dont l'objectif est de compenser des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales : dotation générale de décentralisation, dotation départementale d'équipement des collèges, ou encore dotation régionale d'équipement scolaire.