



Le Premier ministre

Paris, le **17 AOUT 2015**

Nos Réf. : s22761415070216060

Vos Réf. : S 2015 0442 1

Le Premier ministre

à

M. le Premier président de la Cour des Comptes

Objet : Référé sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, l'exécution des prélèvements sur recettes (PSR) et la gestion du fonds de compensation de la TVA

Par courrier du 11 juin 2015, vous m'avez transmis les principales observations et recommandations du contrôle de la Cour des comptes relatifs à l'exécution des prélèvements sur les recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités locales, dont les deux plus importants sont la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation de la valeur ajoutée (FCTVA).

Dans un contexte de maîtrise accrue de la dépense publique, une amélioration de la qualité budgétaire et comptable de ces prélèvements doit être recherchée, de même qu'une plus grande efficacité de la gestion opérationnelle.

Je partage plusieurs constats de la Cour concernant la complexité actuelle des processus de gestion de certains prélèvements sur recettes et souhaite examiner plus précisément certaines pistes de simplification proposées. Je souhaite apporter quelques précisions sur la nature et les règles d'exécution budgétaire qui s'appliquent aux prélèvements sur recettes et vous faire part de mes observations sur les recommandations.

En premier lieu, je ne peux entièrement souscrire à la critique de la Cour selon laquelle, « *malgré leurs montants très importants, [les prélèvements sur recettes] sont actuellement exécutés sans règles précises* ».

L'analyse dépend du référentiel comptable mais conduit néanmoins à des conclusions claires. Du point de vue de la comptabilité budgétaire, une lecture stricte de l'article 34-I-4° de la LOLF, qui classe les prélèvements sur recettes dans les dispositions de la première partie de la loi de finances, tend à démontrer que les PSR sont des atténuations de recettes et non des charges du budget général. En comptabilité nationale, les PSR sont

assimilés à des dépenses, sans être confondus avec les crédits du budget général. En comptabilité générale de l'Etat, les PSR relèvent de la catégorie des charges d'intervention et sont comptabilisés comme des dépenses. La norme de dépense de l'Etat utilisée en comptabilité budgétaire intègre également les PSR, dans la mesure où ils concourent à la dépense publique et sont libres d'emplois par les collectivités locales.

S'agissant du caractère limitatif ou évaluatif des PSR, le Gouvernement a une autre lecture de l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Selon cet article, les PSR visent à couvrir « *des charges incombant aux collectivités ou à compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis* » à leur profit. Ils ne peuvent pas être assimilés, en conséquence, à des crédits budgétaires et, partant, être arrêtés à l'euro en loi de finances initiale. L'état A annexé à l'article d'équilibre fait mention, sur la base de l'article 34 de la LOLF, d'une « évaluation » des prélèvements sur recettes. Bien que les montants de certains PSR peuvent être arrêtés à l'euro en loi de finances, à l'instar de la dotation générale de fonctionnement, d'autres ne peuvent qu'être évaluatifs par nature, tel le FCTVA.

La Cour formule des propositions de simplification et de fiabilisation de l'exécution des PSR. Si les règles qui s'appliquent aux PSR diffèrent et se complètent selon la comptabilité adoptée, cela ne saurait dire que leur exécution s'effectue sans règles précises. J'ai toutefois demandé aux ministres compétents, dans un souci de clarification et de plus grande transparence, que soient mieux décrites, dans un texte de nature réglementaire, les règles qui s'appliquent actuellement à l'exécution budgétaire et comptable de ces prélèvements. Ce travail pourra s'appuyer sur les travaux d'audit interne comptable menés par la direction générale des finances publiques au 1^{er} semestre 2015.

S'agissant de l'information du Parlement sur les prélèvements sur recettes, l'annexe 1 du projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » relative aux PSR comprend des indicateurs construits pour répondre aux objectifs assignés à la répartition des concours financiers de l'Etat : respecter les délais de répartition légaux, répartir les dotations sans erreur, favoriser l'égalité entre les territoires et accompagner l'évolution institutionnelle. Ils me semblent attester de la qualité de la gestion et du service rendu aux collectivités bénéficiaires sans qu'il soit nécessaire de les étoffer. De même, le fascicule jaune « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances comprend des éléments de justification au premier euro de l'évolution de ces PSR afin de permettre la bonne information du Parlement. Cette information est également enrichie par les réponses aux questionnaires parlementaires et complétée par la transmission aux commissions des finances du CDROM de la DGF. Je souscris néanmoins pleinement à la recommandation de la Cour visant à enrichir l'annexe du rapport annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »,

afin de justifier le niveau de l'exécution des PSR au regard de l'évaluation de la loi de finances initiale.

L'information des collectivités territoriales et des citoyens sera, pour sa part, prochainement renforcée conformément à l'article 30 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Avant la fin de l'année 2015, seront mises en ligne les données communicables utilisées pour le calcul des attributions individuelles versées aux collectivités territoriales au titre de la DGF. Les algorithmes dont fait état la Cour se limitent, quant à eux, à faire une stricte application des dispositions votées en loi de finances. Les collectivités locales peuvent d'ores et déjà en vérifier la bonne application grâce aux fiches DGF qui leur sont adressées et aux notes d'information où figurent les formules de calcul. Par ailleurs, le Comité des finances locales est étroitement associé à la répartition de la DGF. Il en contrôle chaque étape, de la définition des montants financiers de chaque composante de la DGF à la vérification des résultats pour chaque dotation. Néanmoins, l'administration se doit d'améliorer l'information des collectivités locales. J'approuve à cet égard la proposition que vous formulez de publication d'un calendrier de mise en ligne des dotations.

J'ai pris connaissance avec intérêt des constats et recommandations que formule la Cour sur les mesures de simplification et de modernisation des processus de gestion des PSR, en particulier s'agissant du fonds de compensation de la TVA.

D'ores et déjà, certaines évolutions sont à l'étude, comme la levée au profit des préfets du secret professionnel sur la situation fiscale des activités des collectivités territoriales ou la généralisation au plan national d'une application informatique d'aide à la délivrance aux collectivités des attestations de non récupération de la TVA, qui contribueront à mieux sécuriser la gestion du FCTVA. Des mesures de levée du secret fiscal en la matière seront introduites dans le projet de loi de finances pour 2016.

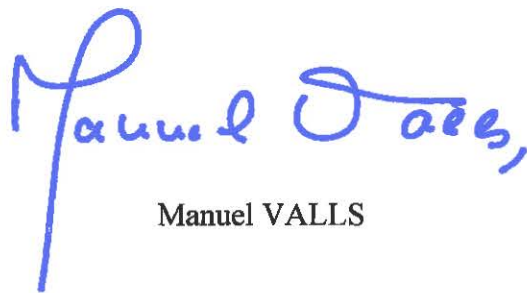
Par ailleurs, le ministre de l'intérieur a inscrit au plan d'action ministériel de contrôle interne financier une démarche d'analyse des risques fondée sur la fréquence et l'incidence financière des motifs de rejet de compensation de la TVA.

Je partage, en dernier lieu, le constat de la Cour sur l'amélioration de l'efficacité des processus de gestion, pour simplifier la notification des dotations et alléger ainsi les charges des services préfectoraux. La réduction du nombre de documents de notification, la dématérialisation complète des pièces justificatives, l'interfaçage du FCTVA avec une application de gestion informatique permettront de simplifier la charge de travail des préfetures. Cet objectif fera l'objet de groupes de travail spécifiques pour en définir les conditions et le calendrier de mise en œuvre.

J'attire cependant votre attention sur le fait que la centralisation de l'ordonnancement, de la notification et du paiement des dotations que la Cour appelle de ses vœux pose la question de son articulation avec le rôle

fondamental des préfets en tant qu'interlocuteur de référence des collectivités locales tel que le prévoient l'article 72 de la Constitution et le décret du 7 mai dernier portant charte de déconcentration. Toute évolution des processus de gestion devrait intégrer cette préoccupation. C'est pourquoi, le Gouvernement sollicitera une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration pour approfondir la réflexion et permettre d'obtenir les simplifications utiles, à l'Etat et aux collectivités locales, dans le respect de ce cadre.

Enfin, au-delà de ces mesures opérationnelles, le Gouvernement souhaite engager, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, une réforme de la DGF des communes et de leurs groupements pour rendre ses modalités de répartition plus équitables et transparentes. Cette réforme sera également source de simplification des procédures de gestion.

A handwritten signature in blue ink, reading "Manuel Valls," with a long vertical stroke extending downwards from the letter 'l'.

Manuel VALLS