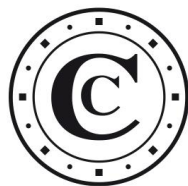


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Avances aux collectivités
territoriales »

Avril 2023

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION UNIQUE	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - LE SOLDE DU COMPTE D'AVANCES	15
A - Un solde toujours très excédentaire en 2022, au-delà des prévisions initiales.....	15
B - Une amélioration de la situation économique qui conforte un solde cumulé largement créditeur	16
C - Une évolution contrastée des différents impôts	18
II - LES RECETTES : ÉVALUATION INITIALE, MODIFICATION EN COURS D'EXERCICE ET EXÉCUTION	19
A - Un dynamisme des recettes fiscales plus fort qu'anticipé.....	19
B - Des recettes qui bénéficient encore du rebond économique de 2021.....	20
III - LES DÉPENSES : ÉVALUATION INITIALE, MODIFICATION EN COURS D'EXERCICE ET EXÉCUTION	23
A - Une exécution des dépenses éloignée des prévisions.....	23
B - Une forte augmentation des dépenses en 2022	25
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	26
CHAPITRE II LES GRANDES COMPOSANTES DU COMPTE D'AVANCES	29
I - LES AVANCES DE FISCALITÉ	29
A - Les avances sur impôts sur rôle	29
B - Les avances sur impôts auto-liquidés.....	30
C - Les prélèvements de fiscalité effectués sur le compte d'avances aux collectivités.....	31
II - LES AVANCES SUR TICPE AUX DÉPARTEMENTS.....	32
III - LES AVANCES DE FRAIS DE GESTION ET DE TICPE AUX RÉGIONS	34
CHAPITRE III LA QUALITÉ DE LA GESTION	35
I - LA CONFORMITÉ AUX PRINCIPES ET RÈGLES DE DROIT BUDGÉTAIRE.....	35
II - LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	36
CHAPITRE IV LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	39
I - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE 2021	39
II - RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE LA GESTION 2022	39
ANNEXES.....	41
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB.....	42
ANNEXE N° 2. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021.....	43

Synthèse

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a pour objet de verser des avances aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires sur les recettes fiscales et sur différents versements de l'État qui leur reviennent, dans l'attente du recouvrement effectif de ceux-ci. Parmi les cinq comptes de concours financier, le compte d'avances aux collectivités territoriales constitue le plus important par le volume des fonds qui y transitent. Il est composé de trois sections.

La première section (programme 832) concerne les avances remboursables aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide aux collectivités qui connaissent des difficultés momentanées de trésorerie. Les crédits ouverts en 2022 s'élevaient, comme chaque année, à 6 M€.

La deuxième section (programme 833), de loin la plus importante en volume, retrace les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes. Les crédits ouverts s'élevaient à 114,87 Md€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2022, réajustés à 116,44 Md€ en première loi de finances rectificative (LFR1) puis à 116,95 Md€ en deuxième loi de finances rectificative (LFR2).

Enfin, la troisième section (programme 834) du compte retrace les avances remboursables au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités territoriales. Il s'agit d'un programme temporaire créé en 2020 pour aider les collectivités faisant face à une perte de recettes de DMTO résultant de la crise sanitaire.

Un solde du compte d'avances très excédentaire en 2022, en lien avec la dynamique des recettes fiscales

L'exécution du compte d'avances aboutit à un solde largement excédentaire de 2,214 Md€ en 2022, excédant ainsi les prévisions de la loi de finances initiale (LFI) de 1,589 Md€. Le solde cumulé augmente d'autant pour atteindre 3,019 Md€.

Le programme 832 – *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie* n'a enregistré aucune dépense ni recette en 2022. Ce programme n'a d'ailleurs pas été sollicité depuis 2013, notamment en raison des conditions d'octroi d'avances particulièrement strictes.

En 2021, le périmètre du programme 833 – *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements publics et divers organismes* a été modifié avec l'adjonction de produits ne relevant pas de la fiscalité directe locale. Cette modification, portant exclusivement sur l'action 1 du programme 833, est la conséquence du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales adopté suite à deux réformes importantes. D'une part, la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales a conduit à la mise en place de mécanismes de compensation via l'affectation d'une fraction de TVA associée à un dispositif de coefficient correcteur (« effet CoCo »). D'autre part, la baisse des impôts de production découlant de la mise en œuvre du plan de relance s'est

traduite par la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) compensée là encore par une fraction de TVA et par la baisse de 50% des impôts fonciers (cotisation foncière des entreprises (CFE) et taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)) sur les établissements industriels dont l'effet sur les finances locales est neutralisé par deux prélèvements sur les recettes de l'État.

Les dépenses du programme 833 correspondent au montant des avances de ressources fiscales versées aux collectivités territoriales et garanties à ces dernières. Elles s'élèvent à 114,328 Md€ en exécution en 2022, enregistrant une nette progression de 6,266 Md€ (soit +5,80 %) par rapport à l'exercice 2021. Elles sont supérieures de 0,375 Md€ aux prévisions en LFR2, hors marge prudentielle. Cet écart est attribuable essentiellement à la fiscalité directe locale (0,262 Md€) dont le produit n'est pas connu en totalité lors de l'élaboration de la loi de finances¹ et aux frais de gestion et fraction de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) attribués aux régions (0,102 Md€).

Symétriquement, les recettes du programme 833 sont constituées des recouvrements de fiscalité locale et de certains frais de gestion associés, ainsi que des compensations versées par le budget général à titres divers : dégrèvements accordés aux contribuables ou rôles non recouvrés², transferts de charges. Les recettes s'élèvent à 116,482 Md€ en 2022, ce qui correspond à un rebond important de +5,65 % par rapport à l'exercice précédent. Cette hausse des recettes est portée essentiellement par la hausse des recettes de fiscalité directe locale (+6,294 Md€) limitée cependant par une baisse des fractions de TICPE au profit des départements du fait de la reprise par l'État, pour deux départements supplémentaires, du financement du RSA – auquel est affectée la TICPE attribuée aux départements.

Plus aucune avance n'étant octroyée dans le cadre du programme temporaire 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*, ce dernier présente en 2022 un solde excédentaire correspondant aux remboursements enregistrés en moindres dépenses, à hauteur de 29 M€. Le solde cumulé s'élève ainsi à -26 M€, montant des avances restant à rembourser par trois départements.

Un solde créditeur qui résulte en grande partie du décalage entre l'encaissement et le versement des avances de CVAE

Différents facteurs, aussi bien structurels que conjoncturels, expliquent que le compte d'avances ne soit pas équilibré.

Le décalage d'une année entre la collecte et le reversement de la CVAE se traduit généralement par un solde positif en période de croissance et négatif en période de récession. En effet, les recettes de CVAE suivent la conjoncture et sont recouvrées en année N tandis que les dépenses correspondent aux encaissements de l'année N-1. Dans le contexte de reprise économique qui a suivi la crise covid, le solde de CVAE s'est ainsi révélé fortement créditeur à hauteur de 1,983 Md€ en 2022, après avoir été négatif pendant deux années consécutives. La suppression de la CVAE en 2023 fait que le compte ne bénéficiera plus de ce décalage structurel, ce qui conduira à dégrader son solde.

¹ Le montant garanti correspond aux produits d'imposition déterminés une fois les bases d'imposition arrêtées par les services de l'État et les taux d'imposition fixés par les assemblées délibérantes locales.

² Cf. Mission Remboursements et dégrèvements, programme 201 – *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

Dans des proportions moindres, le solde de l'action 2 relative à la fraction de TICPE attribuée aux départements est à l'inverse structurellement déficitaire depuis sa création : les recettes du compte d'avances, alimentées par une fraction variable du produit de la TICPE réellement recouvré par l'État, sont insuffisantes pour couvrir en dépense le montant des droits à compensation dus aux départements.

Plus généralement s'agissant des recettes de fiscalité, l'évolution du taux de recouvrement peut conduire mécaniquement à un décalage avec les dépenses, à la hausse ou à la baisse par rapport aux exercices antérieurs. Ce décalage a été accentué avec la crise sanitaire, des reports de paiements ayant pu être consentis pour la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière et la CFE, et un assouplissement des modalités de paiement de la CVAE ayant été offert aux entreprises. Il est possible que le maintien d'un solde créditeur soit également en partie attribuable à cet effet, bien que plus faible qu'en 2021.

Un manque de lisibilité, de cohérence et de traçabilité des opérations du programme 833 en dépit de récentes améliorations

Si, depuis 2020, l'information relative aux dépenses du compte d'avances s'est considérablement enrichie avec une décomposition par impôt, la présentation de la première action relative aux avances sur le montant des impositions directes locales ne permet pas une lecture claire des différentes catégories de bénéficiaires. En effet, les recettes fiscales sont liquidées au profit non seulement des collectivités territoriales et des organismes assimilés affectataires de ces impôts mais également des fonds de péréquation et du budget de l'État pour la part qui lui revient (au titre des frais de gestion par exemple). Suivant les préconisations de la Cour, cette information figure depuis 2022 au niveau agrégé en annexe du projet de loi de finances, dans le rapport sur la situation des finances publiques locales.

Par ailleurs, les réformes récentes ont conduit à intégrer au sein de cette même action, en sus des impositions directes locales, des fractions de TVA pour des montants importants destinés à compenser des pertes de recettes de fiscalité directe locale. Depuis 2023, la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) passe également par l'action 1 du programme 833 pour sa part départementale.

Concernant la deuxième action relative aux avances de TICPE aux départements, son solde structurellement déficitaire est financé par la trésorerie du compte d'avances, sans qu'il soit possible de déterminer les ressources mobilisées.

Ce manque de lisibilité se retrouve également au niveau de l'action 4 alimentée par des frais de gestion initialement attribués à l'État et des fractions de TICPE pour financer des droits à compensation. Avec la suppression de la TH et de la CVAE, compensée par des dotations budgétaires, une partie de ce financement se fait désormais en dehors du compte d'avances, ce qui nuit à la lisibilité de cette action. Plus généralement, depuis 2017, la Cour relève que ces rétrocessions de frais de gestion aux collectivités territoriales aboutissent à dénaturer le dispositif de retenue de ces frais et à le rendre peu compréhensible.

En conclusion, le suivi du compte d'avances est marqué par une complexité certaine, qui résulte non seulement de la diversité des actions mais également d'une restitution et d'une traçabilité des opérations encore insuffisantes.

Recommandation unique

1. (Recommandation reconduite) : Expliciter les composantes des recettes pour chacun des impôts en précisant le montant des recettes pour ordre et en distinguant les différents millésimes (*DGFiP*, *DB*).

Introduction

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a pour objet de verser des avances de fiscalité aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires. Ce compte est composé de trois sections.

La première section (programme 832) concerne les avances remboursables aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide aux collectivités qui connaissent des difficultés momentanées de trésorerie. Les crédits ouverts en 2022 s'élevaient, comme chaque année, à 6 M€.

La deuxième section (programme 833) retrace les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes. Les crédits ouverts s'élevaient à 114,871 Md€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2022, réajustés à 116,439 Md€ en première loi de finances rectificative (LFR1) puis à 116,953 Md€ en deuxième loi de finances rectificative (LFR2). Le programme 833 se décline en quatre actions.

La première action a pour objet de verser aux collectivités territoriales, aux établissements publics locaux à fiscalité propre et à divers organismes locaux (essentiellement des chambres consulaires) des avances correspondant au produit garanti par l'État du montant des impositions directes locales. Cette action représente 94 % des dépenses du programme en 2022.

La deuxième action garantit aux départements le versement mensuel de la part de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) leur revenant en compensation de la charge du revenu de solidarité active (RSA). L'action finance également une compensation versée au département de Mayotte en contrepartie des charges nouvelles liées au processus de départementalisation. Cette action représente 4 % des dépenses du programme en 2022.

La troisième action, créée en 2014, a pour objet l'attribution aux départements des frais de gestion, précédemment acquis à l'État, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), afin de contribuer au financement des allocations individuelles de solidarité conformément au pacte de confiance et de responsabilité conclu en 2014. La répartition du produit net de ces frais de gestion est organisée selon un dispositif de compensation péréquée.

La dernière action, également créée en 2014 dans le cadre du même pacte, a pour objet l'attribution aux régions, en substitution de l'ancienne dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle, d'une fraction de TICPE ainsi que des frais de gestion précédemment acquis à l'État au titre de la taxe d'habitation (TH) jusqu'en 2020, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Ces deux dernières actions mobilisent chacune 1 % des crédits du programme en 2022.

Enfin, la troisième section (programme 834) du compte retrace les avances remboursables au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités territoriales. Il s'agit d'un programme temporaire créé en 2020 pour aider les collectivités faisant face à une perte de recettes de DMTO résultant de la crise sanitaire. Ces avances remboursables ont fait l'objet d'un premier versement en 2020 et d'un ajustement en 2021. Aucun crédit n'a été ouvert en 2022, 55M€ restaient encore à rembourser fin 2021, et 26 M€ fin 2022.

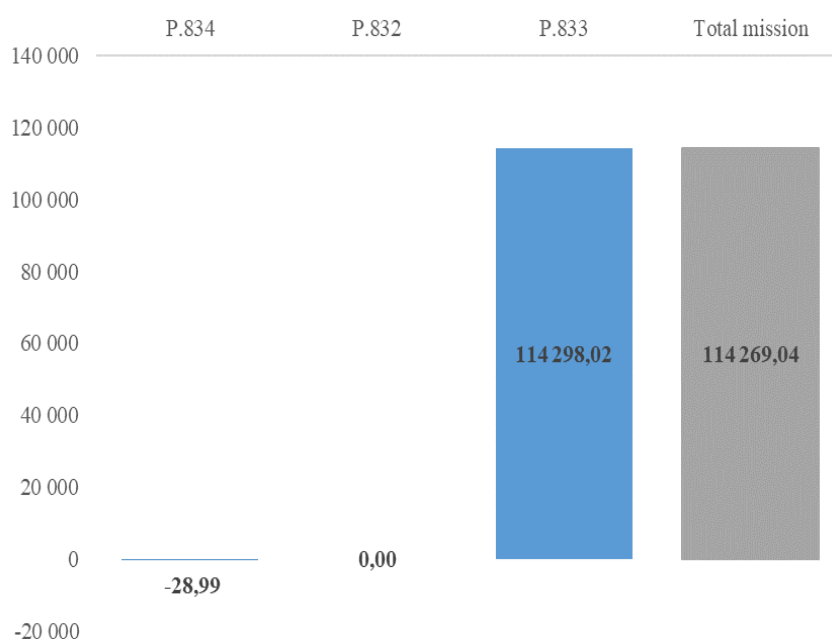
Compte d'avances aux collectivités territoriales

Programme 832 – Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie

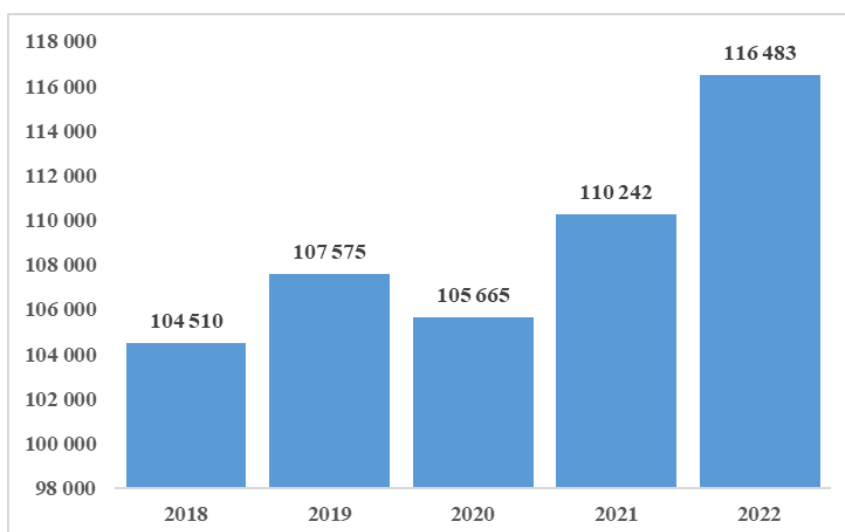
Programme 833 – Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes.

Programme 834 – Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectées par les conséquences économiques de l'épidémie de covid 19

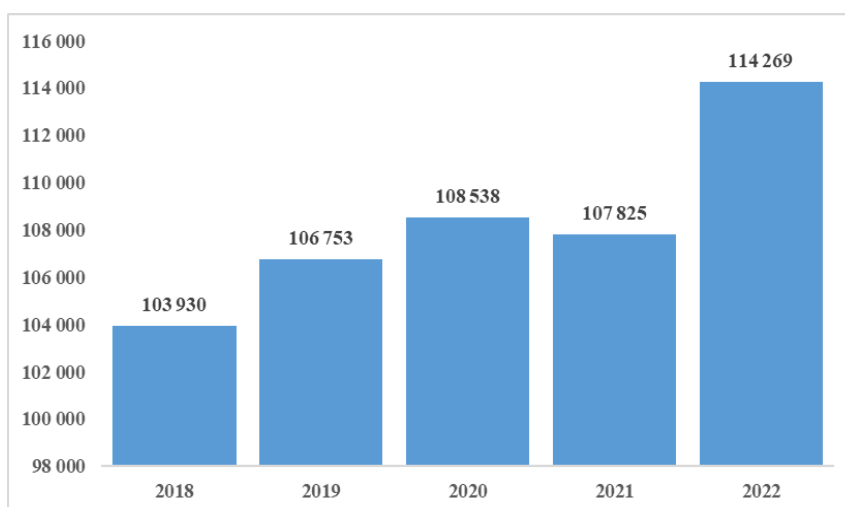
Graphique n° 1 : exécution 2022 par programme (en M€)



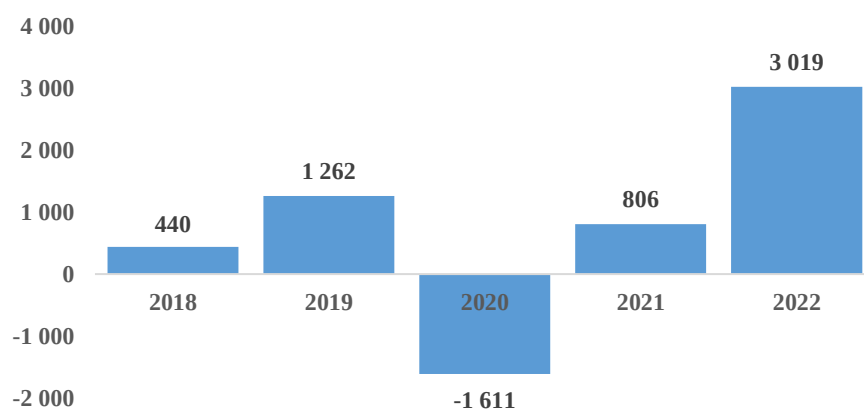
Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Graphique n° 2 : recettes depuis 2018 (en M€)

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Graphique n° 3 : dépenses depuis 2018 (CP en M€)

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Graphique n° 4 : solde cumulé depuis 2018 (en M€)

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - Le solde du compte d'avances

A - Un solde toujours très excédentaire en 2022, au-delà des prévisions initiales

La LFI pour 2022 prévoyait un solde positif du compte d'avances aux collectivités territoriales, à hauteur de 0,625 Md€.

Ces prévisions ont été fortement ajustées à la hausse lors de la LFR1 pour 2022 établissant un solde prévisionnel excédentaire à hauteur de 1,946 Md€, en raison d'une amélioration des recettes supérieures à la progression des dépenses. En effet, les crédits alloués au programme 833 ont été revus à la hausse en lien avec l'actualisation des hypothèses d'évolution des bases et des taux par rapport à la LFI (+1,568 Md€), notamment pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (TH), la taxe foncière (TF), la cotisation foncière des entreprises (CFE), et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont l'effet passe par les mécanismes de compensations dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la part régionale de la CVAE. Dans le même temps, un ajustement à la hausse encore plus important a été opéré pour les recettes (+2,889 Md€), essentiellement en raison de la CVAE dont la dynamique suit la conjoncture et diffère de celle des dépenses en raison du décalage d'un an entre la perception et le reversement aux collectivités (cf. section 2.1.2). Un second ajustement à la hausse a été fait à l'occasion de la LFR 2, mais il a été de moindre ampleur et dans des proportions à peu près équivalentes pour les recettes et les dépenses, respectivement 0,494 Md€ et 0,513 Md€, ce qui n'a eu que peu d'incidence sur le solde, le ramenant à 1,926 Md€.

Contrairement aux dépenses qui correspondent aux montants des impositions émises, les recettes dépendent, outre de la revalorisation des bases liée à l'inflation et de l'activité économique, du taux de recouvrement qui est difficilement actualisable en cours d'année. L'application systématique d'une marge prudentielle de 3 Md€, en recettes comme en dépenses, doit permettre de répondre à cette difficulté. Sans effet sur le solde du compte d'avances, cette marge s'explique par la volonté de l'administration de disposer d'une certaine flexibilité dans les crédits disponibles en dépenses et de sécuriser l'obligation de versement des avances aux collectivités le 20 de chaque mois. Son montant, défini forfaitairement par l'administration, est identique depuis plusieurs années. Il représente un peu moins de 3 % des dépenses et des recettes du compte. L'existence et le montant de cette marge prudentielle ne sont pas fixés par un texte et relèvent de mesures de gestion du compte d'avances.

Malgré l'ajustement opéré en LFR, le solde d'exécution du compte d'avances, à hauteur de 2,214 Md€ en fin d'année, s'avère supérieur à la prévision. Ce solde excédentaire provient essentiellement du solde du programme 833 s'élevant à 2,185 Md€, soit un montant supérieur de 0,253 Md€ à la prévision. Le solde du programme 832 est quant à lui équilibré, aucune dépense ou recette n'ayant été enregistrée en 2022.

Pour ce qui est du programme 834, il ne fait pas l'objet de prévisions. Les avances ont donné lieu à des versements en 2020 et 2021, et les remboursements sont inscrits en moindres dépenses. En raison des modalités de remboursement prévues³, il n'est pas possible de réaliser de prévisions sur le montant annuel recouvré, qui s'est finalement élevé à 29 M€ en 2022.

Tableau n° 1 : compte d'avances – prévisions et exécution

Montants en Md€	Exécution 2021	LFI 2022	LFR1 2022	LFR2 2022	LFI+LFR 2022	Exécution 2022
Recettes	110,242	115,502	2,889	0,494	118,885	116,483
Dont recettes du programme 832	0	0	0	0	0	0
Dont recettes du programme 833	110,242	115,502	2,889	0,494	118,885	116,483
Dont recettes du programme 834	0	0	0	0	0	0
Dépenses (CP)	107,825	114,877	1,568	0,514	116,959	114,269
Dont dépenses du programme 832	0	0,006	0	0	0,006	0
Dont dépenses du programme 833	108,122	114,871	1,568	0,513	116,953	114,298
Dont dépenses du programme 834	-0,297	0	0	0	0	-0,029
Solde	2,417	0,625	1,321	- 0,020	1,926	2,214
Solde cumulé	0,806					3,019

Source : DB, DGFIP

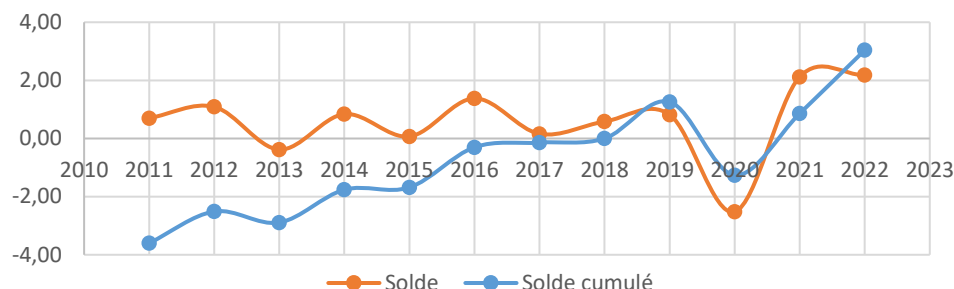
B - Une amélioration de la situation économique qui conforte un solde cumulé largement créditeur

Après avoir été débiteur en 2020 en raison de la crise sanitaire, le rebond économique de 2021 a permis au compte d'avances d'afficher un solde cumulé créditeur, qui s'est encore amélioré en 2022 pour atteindre 3,019 Md€.

Comme le montre le graphique n° 5 portant sur les exercices 2011 à 2022, le solde annuel du programme 833 était, malgré de fortes variations à la hausse comme à la baisse selon les exercices, structurellement excédentaire jusqu'en 2019 (à l'exception de l'année 2013 avec un solde faiblement déficitaire). Il a en revanche fortement chuté en 2020 pour devenir très déficitaire. Les effets de la crise sanitaire se sont donc fait sentir en 2020 mais la situation s'est améliorée dès 2021, aboutissant à un solde et un solde cumulé de nouveau excédentaires.

³ Le remboursement d'une collectivité doit s'opérer sur une période de 3 ans, à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant de ses recettes fiscales a été égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

Graphique n° 5 : évolution du solde et du solde cumulé du programme 833 entre 2011 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP, DB

Le solde du programme 833 est détaillé par catégorie d'avances dans le tableau n°2 sur la période 2019-2022. Son montant est essentiellement déterminé par l'action 1 relative aux « avances des impositions de fiscalité locale » dont le montant s'élève à 2,333 Md€ en 2022. Cependant, si l'évolution du solde du programme 833 peut généralement se déduire des variations du solde de l'action 1, ce n'est pas le cas en 2022. En effet, le solde du programme 833 a légèrement augmenté par rapport à 2021, tandis que le solde de l'action 1 a diminué, cette baisse ayant été plus que compensée par une hausse du solde de la TICPE (action 2).

Tableau n° 2 : soldes exécutés du programme 833 par catégories de recettes et de dépenses

Montants en Md€	2019	2020	2021	2022
Sous-total avances des impositions de fiscalité locale	1,040	- 1,662	2,538	2,333
TICPE*	- 0,220	- 0,831	- 0,313	- 0,168
Frais gestion et fraction TICPE**	0,002	- 0,029	- 0,106	0,020
Total	0,821	- 2,521	2,121	2,185

Source : DB, DGFIP

* Part de TICPE revenant aux départements.

** Part de TICPE revenant aux régions dans le cadre de l'action 4.

Différents facteurs, aussi bien structurels que conjoncturels, expliquent que le compte d'avances ne soit pas équilibré, pour les raisons rappelées ci-dessus. Dans le contexte de crise liée à la pandémie de Covid 19, le solde de CVAE s'est révélé négatif en 2020 et 2021, mais est redevenu fortement positif en 2022 avec la reprise économique. La suppression de la CVAE dès 2023 permettra d'éliminer ce décalage structurel.

Plus généralement s'agissant des recettes de fiscalité, l'évolution du taux de recouvrement peut conduire mécaniquement à un décalage avec les dépenses, à la hausse ou à la baisse par rapport aux exercices antérieurs. Ce décalage a été accentué avec la crise sanitaire, des reports de paiements ayant pu être consentis pour la TH, la taxe foncière et la CFE, et un assouplissement des modalités de paiement de la CVAE ayant été offert aux entreprises.

Du côté du programme 834, le solde était déficitaire l'année de sa création dans la mesure où une collectivité territoriale ayant bénéficié d'avances ne devait commencer à rembourser qu'à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant de ses recettes fiscales de DMTO serait égal ou supérieur à celui constaté en 2019. Les premiers remboursements ne devaient donc pas intervenir avant 2022, la période de remboursement pouvant s'étaler ensuite sur 3 ans. Les remboursements, enregistrés en moindres dépenses, se sont traduits par un solde

positif en 2022 s'élevant à 29 M€, et par un solde cumulé de -26 M€ correspondant aux avances restant à rembourser par trois départements⁴.

C - Une évolution contrastée des différents impôts

Une amélioration notable dans la tenue du compte a été apportée en 2019 conformément à une recommandation de la Cour⁵. En effet, pour la première fois, la décomposition des prévisions et exécutions des soldes pour chaque catégorie d'impôts de la fiscalité directe locale a été réalisée, rendue possible par la décomposition des dépenses⁶.

En 2021, le programme 833 a été fortement reconfiguré, au travers de l'action 1, en raison du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales adopté suite à la suppression de la TH sur les résidences principales et à la baisse des impôts de production découlant de la mise en œuvre du plan de relance (cf. section 2.1.). En particulier, des mécanismes de compensation ont été mis en place conduisant à introduire dans l'action 1, par le biais notamment de transferts de TVA du budget général, des produits ne relevant pas de la fiscalité directe locale.

Le périmètre du programme 833 a ensuite été élargi en 2022 avec l'adjonction de la Taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) pour sa part départementale, dont la gestion et le recouvrement ont été transférés de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI). Les recettes enregistrées correspondant aux dépenses liquidées au profit des départements en 2022, le solde du compte d'avances n'est pas affecté par ce changement de périmètre.

La décomposition du solde présentée dans le tableau n°3 révèle que l'excédent de 2,301 Md€ de l'action 1 relative aux impositions de fiscalité directe locale a été sous-estimé en loi de finances et qu'il tient pour l'essentiel à l'excédent de CVAE (1,983 Md€).

Tableau n° 3 : soldes du programme 833 par impôt de l'action 1

Montants en Md€	Exécution 2021	LFI 2022	LFI+LFR 2022	Exécution 2022	Écart à la prévision (LFI+LFR)	Écart à 2021
TH*	1,099	0,007	- 0,014	0,202	0,216	- 0,897
TF	0,470	- 0,222	- 0,117	- 0,139	- 0,022	- 0,609
Autres taxes**	0,043	0,039	0,012	0,030	0,018	- 0,013
CVAE	- 0,256	1,005	1,877	1,983	0,106	2,239
CFE/IFER	1,246	- 0,085	0,176	0,286	0,110	- 0,960
TASCOM	- 0,005	0,000	0,000	0,013	0,013	0,018
Compensations (dont TVA et Effet CoCo) – Réforme FDL	0,000	0,000	0,000	- 0,075	- 0,075	- 0,075
Compensations (TVA) – Réforme CVAE	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001	0,001

⁴ La Ville de Paris et la Guadeloupe sont encore redevables de la totalité de l'avance perçue, tandis que l'Essonne reste redevable des deux tiers.

⁵ En 2018, une première correction a été apportée avec la déduction des restitutions de trop-perçus de CVAE qui venaient artificiellement augmenter le volume des recettes du compte. Elle est détaillée dans la section 2.1.2.

⁶ La décomposition des recettes pour chaque catégorie d'impôts était déjà disponible.

Montants en Md€	Exécution 2021	LFI 2022	LFI+LFR 2022	Exécution 2022	Écart à la prévision (LFI+LFR)	Écart à 2021
TICFE	-	0,000	0,000	0,000	0,000	-
Total	2,597	0,744	1,935	2,301	0,366	- 0,296

Source : DB, DGFIP

* Depuis 2021, contient la TH sur les résidences secondaires et locaux vacants, ainsi que la TH sur les résidences principales uniquement au titre des exercices antérieurs à 2021.

** Intègre notamment les créances antérieures à 1998, la taxe professionnelle, la taxe de balayage, la taxe sur les pylônes, la taxe sur l'exploitation d'hydrocarbures, la taxe pour frais de chambres consulaires des auto-entrepreneurs, et la contribution sur les eaux minérales⁷

Malgré le retournement du solde de la CVAE en 2022, l'action 1 affiche un solde en recul de 296 M€ par rapport à 2021. En effet, la dynamique du solde de la CVAE a été plus que compensée par l'évolution du solde des autres impôts qui s'est généralement détérioré : - 897 M€ pour la TH, -1 000 M€ pour la CFE/IFER et -609 M€ pour la TF.

II - Les recettes : évaluation initiale, modification en cours d'exercice et exécution

A - Un dynamisme des recettes fiscales plus fort qu'anticipé

Aucune recette n'a été enregistrée sur le programme 832 en 2022, conformément aux prévisions. Le programme 834 n'affiche également aucune recette dans la mesure où il a pour fonction le versement d'avances remboursables⁸.

Les recettes du programme 833 sont constituées des recouvrements de fiscalité locale et de certains frais de gestion associés, ainsi que des compensations versées par le budget général à titres divers : dégrèvements accordés aux contribuables ou rôles non recouverts⁹, transferts de charges et, depuis 2021, suppression de la TH sur les résidences principales et baisse des impôts de production, notamment sous forme de fractions de TVA.

La LFI pour 2022 prévoyait une hausse des recettes de 2,04 % en 2022 pour atteindre un montant de 112,502 Md€ hors marge prudentielle. Suite aux deux LFR, le montant des recettes a été révisé avec une hausse significative de 3,383 Md€ pour s'établir à 115,885 Md€. Cette évolution s'explique principalement par la dynamique de la TVA (+1,5 Md€), la hausse de la CVAE en lien avec la reprise de l'activité économique (+0,9 Md€), et la hausse des recettes de TF et de CFE résultant de la progression de l'inflation (respectivement +0,5 Md€ et +0,4 Md€).

⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2019, cette nouvelle taxe auto-liquidée (dite aussi contribution sur les boissons non alcoolisées) est intégrée au programme 833. Son recouvrement est passé de la DGDDI à la DGFIP et le versement aux collectivités bénéficiaires est effectué par mensualités.

⁸ Les mouvements dans ce programme sont uniquement enregistrés comme dépenses lorsqu'il s'agit d'avances, ou moindres dépenses lorsqu'il s'agit de remboursements.

⁹ Cf. Mission Remboursements et dégrèvements, programme 201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Tableau n° 4 : les prévisions et réalisations des recettes du programme 833

Montants en Md€	LFI 2022	LFI+LFR 2022	Exécution 2022	Écart à la prévision (LFI+LFR)
Action 1 : fiscalité directe locale	105,647	109,186	109,815	0,629
TH*	2,895	3,126	3,295	0,169
TF	45,401	45,864	46,097	0,233
Autres taxes	0,388	0,352	0,375	0,023
CVAE	10,515	11,442	11,547	0,105
CFE/IFER	9,729	10,190	10,258	0,068
TASCOM	0,852	0,825	0,860	0,035
Compensations (dont TVA et Effet CoCo) – Réforme FDL	24,805	25,944	25,940	-0,004
Compensations (TVA) – Réforme CVAE	10,307	10,700	10,700	0,000
TICFE	0,755	0,742	0,742	0,000
Action 2 : TICPE	5,243	5,101	4,933	-0,168
Action 3 : Produit net frais gestion TFPB	1,016	0,995	1,005	0,010
Action 4 : Produit net frais gestion CFE, CVAE & fraction TICPE*	0,596	0,603	0,730	0,127
Sous total hors marge prudentielle	112,502	115,885	116,483	0,597
Marge prudentielle	3,000	3,000	-	-
Total	115,502	118,885	116,483	-2,403

Source : DB, DGFIP

* Depuis 2021, contient la TH sur les résidences secondaires et locaux vacants, ainsi que la TH sur les résidences principales uniquement au titre des millésimes antérieurs à 2021.

Malgré leur révision à la hausse à l'occasion des LFR successives, les prévisions des recettes (hors marge prudentielle) du compte d'avances se sont révélées légèrement inférieures à leur exécution en 2022, avec des recettes exécutées à hauteur de 116,482 Md€. L'écart à la prévision est ainsi porté à 0,597 Md€¹⁰, hors marge prudentielle, ce qui représente 0,52 % du montant en prévision. Cet écart provient essentiellement des écarts de prévision sur les recettes de fiscalité directe locale (+0,629 Md€) qui se sont avérées plus dynamiques qu'anticipé, particulièrement pour la TH, la TF et la CVAE.

L'ajout de la marge prudentielle de 3 Md€ conduit à l'inverse à une surestimation des recettes qui éloigne la prévision de l'exécution, l'écart à la prévision étant alors de -2,403 Md€.

B - Des recettes qui bénéficient encore du rebond économique de 2021

L'effet positif sur les recettes (+4,33%) du rebond économique constaté en 2021 après la crise sanitaire se poursuit en 2022 avec une hausse des recettes de 5,66%.

Cette hausse de 6,228 Md€ par rapport à 2021 est portée par la hausse des recettes de fiscalité directe locale (+6,294 Md€), essentiellement au travers de la dynamique de la TVA, de la CVAE et de la TF. L'adjonction de la TICFE à l'action 1 contribue également à la hausse des recettes (+0,742 Md€). Les fractions de TICPE au profit des départements (action 2) enregistrent en revanche une baisse (-0,157 Md€).

¹⁰ Pour mémoire, il s'élevait à 1,511 Md€ en 2021.

Tableau n° 5 : évolution détaillée des recettes du compte d'avances

Montants en Md€	Exécution 2021	Exécution 2022	Écart à 2021	Évolution en %
Action 1 : fiscalité directe locale	103,521	109,815	6,294	6,08%
Action 2 : TICPE	5,090	4,933	-0,157	-3,08%
Action 3 : Produit net frais gestion TFPB	1,031	1,005	-0,026	-2,52%
Action 4 : Produit net frais gestion CFE, CVAE & fraction TICPE	0,598	0,730	0,132	22,07%
TOTAL	110,242	116,483	6,228	5,66%

Source : DB, DGFIP

Pour ce qui est de l'action 1, la hausse des recettes en 2022 tient à la fois à des évolutions de nature conjoncturelle et structurelle.

Tout d'abord, comme indiqué *supra*, le fort dynamisme de la TVA a conduit à une hausse des compensations relatives à la suppression de la TH sur les résidences principales et à la baisse des impôts de production. Cette hausse est d'autant plus forte qu'il s'agit de recettes pour ordre, et qu'il n'y a donc pas d'incertitudes quant à leur recouvrement.

En outre, l'amélioration de l'activité économique s'est traduite par une hausse importante des recettes de CVAE et l'inflation a conduit à une revalorisation significative des bases de TF et de CFE au titre du millésime 2022.

Tableau n° 6 : taux de recouvrement et d'apurement des impôts locaux (en %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Exercice courant	92	93	92	92	93	92	96	96
Exercice précédent	79	81	77	78	78	72	80	79
Exercices antérieurs	30	32	29	31	40	37	46	42

Source : DGFIP

Tableau n° 7 : détails des recettes recouvrées pour l'action 1 en 2022 par millésime

Montants en Md€ (part de la recette en %)	Total			Millésime 2022		Millésimes antérieurs	
	2021	2022	Écart à 2021	2021**	2022	2021**	2022
TH*	4,175	3,295	- 0,880	2,675 (64%)	2,597 (79%)	1,501 (36%)	0,698 (21%)
TF	44,203	46,097	1,894	41,770 (94%)	44,185 (96%)	2,433 (6%)	1,912 (4%)
Autres taxes	0,376	0,375	- 0,001	0,321 (85%)	0,350 (93%)	0,055 (15%)	0,025 (7%)

Montants en Md€ (part de la recette en %)	Total			Millésime 2022		Millésimes antérieurs	
	2021	2022	Écart à 2021	2021**	2022	2021**	2022
CVAE	9,633	11,547	1,914	9,507 (99%)	11,461 (99%)	0,126 (1%)	0,086 (1%)
CFE/IFER	11,004	10,258	- 0,746	8,409 (76%)	8,693 (85%)	2,595 (24%)	1,565 (15%)
TASCOM	0,789	0,860	0,071	0,786 (100%)	0,857 (100%)	0,003 (0%)	0,000 (0%)
Compensations (dont TVA et Effet CoCo) – Réforme FDL	23,576	25,940	2,364	23,576 (100%)	25,940 (100%)	-	-
Compensations (TVA) – Réforme CVAE	9,765	10,700	0,935	9,765 (100%)	10,700 (100%)	-	-
TICFE	-	0,742	-	-	0,742 (100%)	-	0,000 (0%)
Action 1 : fiscalité directe locale	103,521	109,815	6,294	96,808 (94%)	105,525 (96%)	6,713 (6%)	4,290 (4%)

Source : DGFIP

* Depuis 2021, contient la TH sur les résidences secondaires et locaux vacants, ainsi que la TH sur les résidences principales uniquement au titre des millésimes antérieurs à 2021.

La hausse des recettes au titre du millésime 2022 a été partiellement atténuée par une baisse des recettes au titre des millésimes antérieurs, pourtant associés à des taux de recouvrement élevés, similaires à ceux de 2021. Ceci peut s'expliquer par le fait que le rebond économique avait déjà permis d'assurer un taux de recouvrement élevé sur l'exercice courant en 2021, mais également de récupérer une large part des recettes non perçues pendant la crise économique en 2020¹¹.

Outre les mécanismes de compensations, le volet recettes de l'action 1 du programme 833 combine recettes réelles perçues auprès des contribuables ou des redevables et recettes pour ordre en provenance du programme 201 – *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Cependant, il n'existe pas, au sein du compte d'avances, de distinction entre ces deux types de recettes par impôt. Une estimation des recettes pour ordre (cf. tableau n° 8) permet néanmoins d'appréhender leur importance dans l'action 1 : leur part s'est maintenue à 37% en 2022, cela résulte du fait que la hausse des compensations a été contrebalancée par une baisse des recettes pour ordre en provenance du programme 201.

¹¹ Des reports de paiements avaient pu être consentis pour plusieurs impôts (TH, TF et CFE) et les modalités de paiement de la CVAE avaient été assouplies.

Tableau n° 8 : recettes d'ordre estimées* de l'action 1 du programme 833

Montants en Md€	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Dégrèvements TP/CFE/CVAE**	1,965	1,330	1,420
Dégrèvements TF	1,868	1,792	1,925
Dégrèvements TH	0,823	0,740	0,681
ANV impôts locaux	0,492	0,484	0,443
Total en provenance du P201	5,148	4,346	4,469
Compensations (dont TVA et Effet CoCo) – Réforme FDL	23,576	24,805	25,940
Compensations (TVA) – Réforme CVAE	9,765	10,307	10,700
Total des recettes d'ordre	38,336	40,093	41,109
Part dans les recettes de l'action 1 du P833	37%	38%	37%

Source : DGFIP

* Concernant les dégrèvements et admissions en non-valeur (ANV), les données comptables ne permettant pas d'opérer une distinction entre les recettes réelles et les recettes d'ordre ayant pour contrepartie une dépense du programme 201, le montant des recettes d'ordre est estimé à partir de la décomposition des dépenses du programme 201 par type de dégrèvements : une hypothèse est faite selon laquelle la totalité des dégrèvements et ANV correspond à des recettes d'ordre, à l'exception des seules restitutions de CVAE et de taxe additionnelle à la CVAE.

** Les montants liés aux restitutions de CVAE et de taxe additionnelle à la CVAE liées à la mécanique de l'impôt et le dégrèvement barémique ne sont pas compris dans les recettes d'ordre.

III - Les dépenses : évaluation initiale, modification en cours d'exercice et exécution

A - Une exécution des dépenses éloignée des prévisions

En 2022, aucune dépense n'a été réalisée sur le programme 832. Les crédits inscrits en loi de finances, à hauteur de 6 M€ chaque année, résultent d'hypothèses de répartition de crédits susceptibles d'être alloués.

Les conditions d'octroi de ces avances étant très strictes, le programme est peu utilisé. Dans ces conditions, se pose de nouveau la question du maintien du programme 832 qui n'a pas été sollicité depuis l'exercice 2013¹².

Sur le programme 833, en LFI, les dépenses du compte d'avances étaient estimées à 111,871 Md€ auxquels s'ajoutait la marge prudentielle de 3 Md€. À l'image des recettes, elles ont été fortement réévaluées à la hausse pour le programme 833 lors des deux LFR (+2,082 Md€).

¹² Suite à la demande du Gouvernement de Polynésie française pour faire face à ses difficultés de trésorerie, il a été décidé de lui octroyer une avance remboursable de 41 900 001 euros.

Ces ajustements successifs à la hausse en LFR ont finalement conduit à éloigner des prévisions les dépenses exécutées du programme 833, avec un écart de -2,625 Md€. S'élevant à 114,328 Md€, les dépenses exécutées sont en revanche supérieures de seulement 0,375 Md€ aux prévisions hors marge prudentielle. Cet écart entre prévision et exécution est attribuable essentiellement à la fiscalité directe locale au travers de la TF (+0,262 Md€), et aux dépenses de l'action 4 (+0,102 Md€).

Concernant le programme 834, le montant total des avances à rembourser était de 55 M€ fin 2021, dont 29 M€ ont été remboursés en 2022. Sur les quatre départements redevables, deux départements ont procédé à des remboursements.

Tableau n° 9 : les prévisions et réalisations des dépenses du compte d'avances

Montants en Md€	LFI 2022	LFI+LFR 2022	Exécution 2022 (Slam**)	Écart à la prévision (LFI+LFR)
Action 1 : fiscalité directe locale	104,903	107,251	107,513	0,262
TH*	2,888	3,140	3,093	-0,047
TF	45,623	45,981	46,236	0,255
Autres taxes	0,349	0,340	0,345	0,005
CVAE	9,510	9,565	9,564	-0,001
CFE/IFER	9,814	10,014	9,972	-0,042
TASCOM	0,852	0,825	0,847	0,022
Compensations (dont TVA et Effet CoCo) – Réforme FDL	24,805	25,944	26,015	0,071
Compensations (TVA) – Réforme CVAE	10,307	10,700	10,699	-0,001
TICFE	0,755	0,742	0,742	0,000
Action 2 : TICPE	5,404	5,102	5,101	-0,001
Action 3 : Produit net frais gestion TFPB	0,974	0,994	1,005	0,011
Action 4 : Produit net frais gestion CFE, CVAE & fraction TICPE*	0,590	0,606	0,708	0,102
Sous total hors marge prudentielle	111,871	113,953	114,328	0,375
Marge prudentielle	3,000	3,000	-	-
TOTAL Programme 833	114,871	116,953	114,328	-2,625
TOTAL Programme 832	0,006	0,006	0,000	-0,006
TOTAL Programme 834	0,000	0,000	-0,029	-0,029
TOTAL Compte d'avances	114,877	116,959	114,299	-2,660

Source : DB, DGFIP

* Depuis 2021, contient la TH sur les résidences secondaires et locaux vacants, ainsi que la TH sur les résidences principales uniquement au titre des millésimes antérieurs à 2021

** La différence entre Chorus et Slam concerne les dépenses des actions 1 et 2¹³.

¹³ Chorus comptabilise le total des « rétablissements de crédits » qui font suite aux remboursements effectifs des indus lorsqu'ils concernent des bénéficiaires d'avances siretisés, indépendamment de l'année sur laquelle ils ont été constatés. Au contraire, Slam comptabilise l'ensemble des indus constatés sur l'année, qu'ils aient été effectivement remboursés ou non sur cette même année. Par ailleurs, Slam gère la ventilation des dépenses par groupe de taxes, ce que ne permet pas Chorus.

B - Une forte augmentation des dépenses en 2022

À l'image des recettes et contrairement à l'exercice précédent, les dépenses sont en nette augmentation de 6,266 M€ par rapport à l'exécution 2021 (soit +5,80 %).

Tableau n° 10 : évolution des dépenses effectives du programme 833 depuis 2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses constatées (Md€)	99,573	102,074	103,929	106,754	108,214	108,062	114,328
Évolution N/N-1	2,59 %	2,51 %	1,82 %	2,72 %	1,37 %	-0,14 %	5,80 %

Source : DB, DGFIP

Depuis 2020, il est désormais possible, grâce aux éléments transmis par la DGFIP dans le prolongement d'une recommandation de la Cour, d'analyser la variation de la fiscalité directe locale en étudiant l'évolution détaillée des dépenses par impôt au sein du compte d'avances. Il en ressort que les dépenses, c'est-à-dire les avances, ont augmenté pour tous les impôts, excepté la CVAE.

En cohérence avec ce qui a été observé en recettes, la forte hausse des dépenses s'explique à la fois par le dynamisme de la TVA ayant pour conséquence la hausse des compensations (+3,8 Md€), par la hausse des dépenses de TF (+2,5 Md€) et de CFE/IFER (+0,254 Md€) et par l'élargissement du périmètre à la TICFE (0,7 Md€). En raison du décalage d'un an entre la perception des recettes de CVAE et le reversement aux collectivités d'une part (cf. section 2.1.2), et du fait que les recettes de CVAE en N dépendent du chiffre d'affaires en N et N-1 d'autre part, la baisse des dépenses de CVAE en 2022 peut s'expliquer par la crise économique en 2020.

Une baisse importante des dépenses de TICPE a en revanche été enregistrée. Elle s'explique par l'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA mise en place par l'article 43 de la LFI pour 2022 pour une durée de cinq ans. Deux départements se sont ainsi portés candidats pour cette recentralisation à compter du 1^{er} janvier 2022, ce qui s'accompagne de l'attribution à l'État des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice de la compétence transférée par les départements concernés, soit un montant de 302 M€¹⁴.

¹⁴ Dans son évaluation de politique publique « Le revenu de solidarité active » publiée en janvier 2022, la Cour des comptes a émis de fortes réserves sur cette reprise par l'État du financement du RSA.

Tableau n° 11 : évolution détaillée des dépenses du compte d'avances

Montants en Md€	Exécution 2021 (Slam***)	Exécution 2022 (Slam***)	Écart à 2021	Évolution en % 2022/21
Action 1 : fiscalité directe locale	100,924	107,513	6,589	6,53%
TH*	3,076	3,093	0,017	0,55%
TF	43,733	46,236	2,503	5,72%
Autres taxes	0,333	0,345	0,012	3,60%
CVAE	9,889	9,564	-0,325	-3,29%
CFE/IFER	9,758	9,972	0,214	2,19%
TASCOM	0,794	0,847	0,053	6,68%
Compensations (dont TVA et Effet CoCo) – Réforme FDL	23,576	26,015	2,439	10,35%
Compensations (TVA) – Réforme CVAE	9,765	10,699	0,934	9,56%
TICFE	-	0,742	-	-
Action 2 : TICPE	5,403	5,101	-0,302	-5,59%
Action 3 : Produit net frais gestion TFPB	1,031	1,005	-0,026	-2,52%
Action 4 : Produit net frais gestion CFE, CVAE & fraction TICPE	0,704	0,708	0,004	0,57%
Total programme 833	108,062	114,328	6,266	5,80%
Total programme 832	0,000	0,000	0,000	0,00%
Total programme 834	-0,297	-0,029	0,268	90,24%
Total Compte d'avances	107,765	114,299	6,534	6,06%

Source : DB, DGFîP

* Depuis 2021, contient la TH sur les résidences secondaires et locaux vacants, ainsi que la TH sur les résidences principales uniquement au titre des millésimes antérieurs à 2021

** Les frais de gestion associés à la TH sont supprimés dès 2021.

*** La spécificité de l'application Slam par rapport à Chorus est décrite en note de bas de page n°4.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Les prévisions en LFI pour 2023 indiquent un retournement important du solde du compte d'avances qui devrait devenir débiteur à hauteur de -2,158 Md€. Cela représente une baisse de 4,341 Md€ par rapport à 2022 liée aux évolutions de l'action 1 du programme 833.

Dans la mesure où aucune demande d'avance n'a été reçue en 2022 au titre du programme 832, les crédits ouverts en LFI pour 2023 n'ont pas changé, s'élevant toujours à 6 M€, avec une prévision de recettes nulle.

Comme expliqué *supra*, le programme 834 ne donne lieu à aucune prévision en recette comme en dépense pour 2023. Néanmoins, sur les trois départements devant encore rembourser des avances au 1^{er} janvier 2023, l'Essonne devrait poursuivre l'étalement de ses remboursements jusqu'en 2024. Pour la Ville de Paris et la Guadeloupe qui ne réunissaient pas encore les conditions pour démarrer le remboursement de leurs avances en 2022, il semble difficile d'envisager un remboursement total pour 2024 selon la DGFîP.

Concernant le programme 833, deux évolutions attendues en 2023 expliquent largement le retournement du solde.

Tout d'abord, la suppression de la CVAE, qui interviendra en deux temps mais dont les recettes ne seront plus affectées aux collectivités dès 2023, donnera lieu à une compensation opérée par des transferts de TVA transitant par le compte d'avances. Ainsi, le solde de CVAE qui était structurellement excédentaire en période de croissance (cf. section 2.1.2) sera remplacé en 2023 par un mécanisme de compensation dont le solde est, par construction, à l'équilibre. La suppression de la CVAE induira donc une baisse du solde de 1,959 Md€, ainsi que la disparition des frais de gestion afférents au sein de l'action 4.

Tableau n° 12 : évolution prévisionnelle du compte pour 2023

Montants en Md€	Recettes		Dépenses		Solde		
	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2022	LFI 2023	Écart à 2022
Action 1 : fiscalité directe locale	109,815	113,187	107,482	115,207	2,333	- 2,020	-4,353
Action 2 : TICPE	4,933	4,984	5,101	5,102	-0,168	- 0,118	0,050
Action 3 : Produit net frais gestion TFPB	1,005	1,075	1,005	0,995	0,000	0,080	0,080
Action 4 : Produit net frais gestion CFE, CVAE & fraction TICPE	0,730	0,519	0,710	0,612	0,020	- 0,093	-0,113
Sous total hors marge prudentielle	116,482	119,764	114,298	121,916	2,184	- 2,152	-4,336
Marge prudentielle	-	3	-	3	-	0	-
TOTAL Programme 833	116,482	122,764	114,298	124,916	2,184	- 2,152	-4,336
TOTAL Programme 832	0,000	0,000	0,000	0,006	0,000	- 0,006	-0,006
TOTAL Programme 834	0,000	0,000	-0,029	0,000	0,029	0,000	-0,029
TOTAL Compte d'avances	116,482	122,764	107,824	124,922	2,213	- 2,158	-4,371

Source : DB, DGFIP

Ensuite, la part de TICFE revenant aux communes, EPCI et syndicats entrera dans le périmètre du compte d'avances, en sus de la part départementale déjà introduite en 2022, ce qui devrait se traduire par une hausse des dépenses de l'action 1. La mise en place d'un bouclier tarifaire, dont l'effet a été neutralisé pour les collectivités, devrait en revanche entraîner une baisse des recettes de TICFE. Ainsi, le solde de TICFE qui était à l'équilibre en 2022 devrait être très déficitaire, estimé à -1,741 Md€ en 2023.

Au total, les recettes devraient donc augmenter moins vite que les dépenses (respectivement +5,4% et 9,3%) et le solde déficitaire s'explique essentiellement par le solde de TICFE. Or l'introduction de cette nouvelle taxe dans le périmètre du compte s'est faite alors que la mission d'unification du recouvrement de la fiscalité (MURF), en charge du pilotage du transfert de la gestion de l'accise sur les énergies de la DGDDI à la DGFIP, envisage de modifier en profondeur l'architecture actuelle de la gestion de l'accise sur les énergies dans un but de

simplification et de rationalisation des moyens dédiés et de l'organisation administrative envisagée. Aussi, dans la perspective de changements importants à venir, il est à ce stade difficile d'appréhender la soutenabilité du compte. Néanmoins, au regard du solde régulièrement excédentaire sur les dix dernières années et du solde cumulé qui devrait rester positif en 2023, la situation financière de ce compte ne suscite pas d'inquiétude à moyen terme.

Chapitre II

Les grandes composantes du compte d'avances

I - Les avances de fiscalité

A - Les avances sur impôts sur rôle

S'agissant des impôts sur rôle¹⁵, l'État verse aux collectivités territoriales le montant du produit émis chaque année dans les rôles d'imposition locaux. Pour cette catégorie d'impôts, les ressources des collectivités territoriales sont donc garanties en début d'exercice, une fois les bases d'imposition arrêtées par les services de l'État et les taux d'imposition fixés par les assemblées délibérantes locales, à hauteur du produit voté par ces dernières.

En contrepartie, l'État supporte le coût qui résulte du décalage infra-annuel entre le versement mensuel par l'État, dès le mois de janvier, des avances aux collectivités territoriales et la mise en recouvrement des impôts sur rôle, qui intervient majoritairement en fin d'année. Il supporte également, sous la forme de compensations versées par le budget général, le coût des dégrèvements accordés aux contribuables et des rôles non recouvrés¹⁶.

Depuis 2021, l'État cesse de verser la compensation de la perte des recettes de TH sur les résidences principales liée à la réforme *via* les dépenses du programme 201 et les recettes de TH sur les résidences principales des contribuables appartenant au dernier quintile de revenu sont réintégrées au budget général, avant la suppression totale de la TH sur les résidences principales en 2023. Depuis 2021, les collectivités du bloc communal ne sont donc plus affectataires que du produit de la taxe d'habitation sur les seules résidences secondaires.

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 prévoit que la perte de recettes de TH pour les communes est compensée dès 2021 par le transfert à leur profit de la part départementale de TFPB et la mise en place d'un mécanisme de coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation (divergence entre le montant de TH perdu et le produit de TFPB départementale affecté). Cet « effet CoCo », ou garantie de TH, s'ajoute ou se soustrait de la TFPB départementale pour correspondre au montant de la perte communale de TH. Étant déficitaire au niveau national, il est financé par un transfert équivalent de frais sur les taxes annexes de TFPB, de CFE et CVAE, via une écriture de régularisation en fin d'année.

¹⁵ Constitués de la TH de la TFPB et la TFNB, auxquelles s'ajoute la CFE et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

¹⁶ Cf. Mission Remboursements et dégrèvements, programme 201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Les départements bénéficient quant à eux d'une affectation de TVA en remplacement de la TFPB transférée aux communes en 2021 et conservent les frais de gestion de TFPB qui leur sont attribués depuis 2014 en application des dispositions du pacte de confiance. S'agissant des intercommunalités, de la Ville de Paris et de la Métropole du Grand Lyon, elles bénéficient, à l'instar des départements, d'une part de TVA en compensation de la perte de leur TH sur les résidences principales.

Le financement du coefficient correcteur (« effet CoCo ») et les transferts de TVA du budget général sont inscrits et regroupés au sein de l'action 1 du programme 833 avec un effet solde nul.

Enfin, conséquences de la suppression de la TH sur les résidences principales, les établissements publics fonciers (EPF) ne perçoivent plus la part de taxe spéciale d'équipement (TSE) adossée à la TH sur les résidences principales et les régions voient disparaître les frais de gestion de TH leur revenant au sein de l'action 4. Ces pertes de recettes sont compensées par des dotations budgétaires de l'État, hors du compte d'avances.

B - Les avances sur impôts auto-liquidés

Les impôts auto-liquidés par les entreprises assujetties sont la CVAE et la TASC¹⁷, que l'État reverse aux collectivités territoriales à hauteur des montants qu'il a encaissés, auxquels s'ajoute, le cas échéant, la compensation des dégrèvements par l'intermédiaire de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Les modalités du reversement de ces deux impôts aux collectivités territoriales ne sont pas homogènes. Par exemple, s'agissant de la TASC, le compte d'avances verse aux collectivités du bloc communal, par douzième mensuel de janvier à décembre, un produit correspondant à ses encaissements entre le 1^{er} octobre de l'année précédente et le 30 septembre de l'année en cours.

Il en va différemment de la CVAE : par l'intermédiaire du programme 833, l'État reverse aux collectivités territoriales un montant correspondant au produit de CVAE constaté l'année précédente dans les recettes du compte d'avances. La variation du produit global de la CVAE d'une année sur l'autre étant fortement dépendant de la conjoncture, il résulte du décalage d'un an entre recouvrement et reversement aux collectivités territoriales, un solde généralement positif en période de croissance, et négatif en période de crise économique comme constaté en 2020 et 2021. Un solde négatif est alors financé par la trésorerie du compte d'avances.

En 2021, la mise en œuvre du plan de relance a eu des répercussions sur les avances de CVAE avec le remplacement de la part régionale de la CVAE par une fraction de TVA donnant lieu à une écriture de transfert de TVA du budget général vers le volet recettes du programme 833, égal au montant effectivement liquidé : le solde lié à cette compensation est donc nul et les recettes comme les dépenses évoluent en lien avec la dynamique de la TVA.

¹⁷ Ainsi que d'autres « petites » taxes (taxe sur les pylônes, contribution sur les eaux minérales, etc.).

C - Les prélèvements de fiscalité effectués sur le compte d'avances aux collectivités

Différents dispositifs législatifs prévoient des prélèvements sur les avances ainsi que des écrêtements de fiscalité directe locale. Ils se sont élevés à 7,153 Md€ en 2022, contre 8,005 Md€ en 2021, et sont sans incidence sur le solde du compte d'avances.

En effet, le solde du compte d'avances est constitué par la différence entre :

- les recettes fiscales recouvrées (réelles ou pour ordre) des taxes affectées aux collectivités et organismes assimilés ;
- et les recettes fiscales liquidées (ou dépensées) au profit des bénéficiaires directs (avances aux collectivités après imputation des prélèvements, par exemple des dégrèvements à la charge des collectivités) et indirects (avances issues des prélèvements ou écrêtements effectués sur d'autres collectivités).

Plus précisément, une distinction peut être faite entre trois types bénéficiaires indirects :

- les fonds de péréquation visant à réduire des écarts de ressources et de charges entre les collectivités, qui sont alimentés par des prélèvements sur fiscalité directe locale ;
- le budget général au travers de prélèvements appliqués en vertu d'un principe général de participation des collectivités à l'équilibre des finances, de prélèvements effectués au titre de dégrèvements d'impôt mis à la charge des collectivités ou d'écrêtements suite à plafonnement de certaines impositions ;
- les EPCI ou EPF, bénéficiaires de prélèvements relatifs aux lois « solidarité et renouvellement urbain » et « mobilisation du foncier public en faveur du logement ».

Au regard de l'importance des montants en jeu et de la diversité des dispositifs, la Cour avait précédemment recommandé que l'ensemble des prélèvements sur fiscalité directe locale soit retracé dans le détail de leurs montants. Cette recommandation avait été mise en œuvre dès le PLF 2020 dans l'annexe relative aux *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* (jaune budgétaire). La liste des écrêtements revenant au budget général suite à un plafonnement n'y figure toujours pas mais la direction du budget indique être favorable à cette proposition et prévoit de mener une réflexion pour modifier l'annexe au PLF dans ce sens.

Conformément aux préconisations de la Cour en 2021, afin de retracer facilement les bénéficiaires des avances de fiscalité directe locale et ainsi de permettre une meilleure compréhension de la composition du volet dépenses de l'action 1 du programme 833, le tableau n°13 a été intégré en annexe du PLF pour 2023 dans le rapport sur la situation des finances publiques locales¹⁸

¹⁸ Ce document est substitué à l'annexe au projet de loi de finances « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* », conformément à l'article 52 dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Tableau n° 13 : répartition par bénéficiaire des avances de fiscalité directe locale en 2022 (en Md€)

Bénéficiaires directs		Bénéficiaires indirects	
Communes	35,716	Fonds de péréquation	6,825
EPCI	30,773	Budget général de l'État	0,211
Départements, CTU ¹⁹ et ville de Paris	20,990	EPCI/EPF	0,115
Régions et CTU	11,304		
EPF	0,528		
Chambres d'Agriculture	0,292		
CRMA/CMA ²⁰	0,513		
CCIR et CCI-France ²¹	0,225		
Autres bénéficiaires	0,020		
Sous-total	100,363	Sous-total	7,151
TOTAL	107,513		

Source : DB

Le choix d'intégrer les compensations opérées par des transferts de TVA au sein du compte d'avances a été fait en partie pour permettre l'imputation de l'ensemble des prélèvements sur les avances. En outre, il présentait l'avantage de ne pas trop perturber le circuit de financement des collectivités, de lisser les versements sur l'année et de pallier certaines difficultés techniques²².

II - Les avances sur TICPE aux départements

Par analogie avec la procédure des avances sur imposition, la mise à disposition des avances de TICPE est faite le 20 de chaque mois. La régularisation annuelle fait l'objet d'un versement complémentaire, dès que le montant en est connu.

Les avances versées aux départements représentent des fractions de tarif de TICPE en compensation des charges transférées à chaque département²³. Cependant, ces fractions de TICPE s'avèrent systématiquement inférieures au montant du droit à compensation établi en 2003 lors de la décentralisation du financement du RMI, devenu RSA (cf. tableau n°14).

¹⁹ Collectivités territoriales uniques.

²⁰ Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat.

²¹ Chambre de Commerce et d'Industrie Régionale.

²² La direction du Budget indiquait en 2021 qu'il était techniquement impossible de procéder aux versements de TVA en dehors du compte d'avances, car cela nécessiterait que le comptable public ministériel calcule manuellement chaque mois le produit de TVA à verser à chaque département et chaque EPCI.

²³ Pour la compensation du transfert du RMI prévue par l'article 59 de la loi de finances pour 2004 ; et à compter du 1^{er} juin 2009 pour la compensation du transfert de l'allocation de parents isolés lors de la création du RSA, et pour la compensation de l'ensemble des charges résultant de la départementalisation de Mayotte depuis 2012.

Le niveau des dépenses de l'action 2 du programme 833 repose sur le montant de droit à compensation des transferts RMI et RSA aux départements et des droits à compensation de Mayotte. Ces montants de droits à compensation, acquis aux départements en vertu de la règle de compensation « au coût historique », sont néanmoins susceptibles de varier selon les modalités de calcul, de révision ou de correction de ces droits. Ils peuvent ainsi évoluer dans le cas par exemple de la recentralisation du financement du RSA pour un département comme en 2019, 2020 et 2022 (voir section 1.3.2)²⁴, ou d'une mesure ponctuelle comme la régularisation d'une correction de droit à compensation au titre d'une année antérieure. Malgré ces évolutions à la hausse ou à la baisse, les fractions de TICPE apparaissent insuffisantes, au niveau agrégé, pour couvrir les droits à compensation. Cela s'expliquerait par une recomposition au fil du temps de l'assiette de la TICPE et de la baisse de la consommation de certains carburants, sur lesquels s'appliquent les taux composant la fraction, en particulier le gazole. Cependant, l'administration n'a pas été en mesure de préciser si la situation se vérifiait pour chacun des départements.

Ainsi, le solde de l'action 2 du programme 833 est chaque année déficitaire, financé par la trésorerie du compte d'avances, notamment au travers de la marge prudentielle, ce qui conduit à un déficit croissant du solde cumulé de cette action.

Tableau n° 14 : recettes et dépenses au titre de la TICPE attribuée aux départements

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes	5 609	5 564	5 603	5 665	5 728	5 777	5 714	5 623	4 537	5 090	4 933
Dépenses	5 924	5 865	5 908	5 875	5 876	5 939	5 911	5 843	5 403	5 403	5 101
Solde	-315	-301	-305	-210	-148	-162	-197	-220	-866	-313	-168
Solde cumulé	-1 344	-1 645	-1 950	-2 160	-2 308	-2 470	-2 667	-2 887	-3 753	-4 052	-4 220

Source : DB, DGFIP

L'administration reconnaît que ce mécanisme de financement constitue un élément de complexité, d'une part dans le suivi des recettes et des dépenses du compte d'avances et, d'autre part, dans le calcul de la répartition des recettes de TICPE entre l'État et les collectivités territoriales. Cependant, la direction du budget indique qu'une réflexion à ce sujet devra tenir compte du projet global de la mission d'unification du recouvrement de la fiscalité (MURF) (cf. section 1.3.2) ainsi que des travaux en cours sur les modalités de transfert de la gestion des circuits budgétaires et comptables à la DGFIP. Dans l'attente, elle indique préférer maintenir un *statu quo* permettant de sécuriser les versements aux collectivités malgré la complexité du dispositif actuel.

²⁴ La recentralisation du RSA engagée depuis l'année 2019 a impliqué une forte baisse du montant des droits à compensation RMI-RSA en 2019 (recentralisation pour la Guyane et Mayotte) et en 2020 (recentralisation pour La Réunion).

III - Les avances de frais de gestion et de TICPE aux régions

Créées en 2014 en application des articles 41 et 42 de la loi de finances pour 2014, les actions 3 et 4 du programme 833, dont les avances s'élèvent au total à 1,735 Md€ en 2021, sont constituées pour l'essentiel d'avances de frais de gestion.

Comme indiqué *supra*, bien que la TFPB ait été transférée aux communes en 2021 suite à la réforme de la TH, les départements continuent d'en percevoir les frais de gestion prélevés par l'État sur les contribuables dans le cadre de l'action 3. Ce transfert de ressources revient à élargir le flux des impôts sur rôle transitant par le compte d'avances, au moyen d'un complément de ressource fiscale pour les collectivités bénéficiaires. Cette ressource est appelée à varier en fonction de l'évolution des bases imposables de TFPB et n'est pas assortie d'un pouvoir de taux.

Dans le cadre de l'action 4, les régions bénéficient du transfert par l'État d'un panier de ressources garanties destiné à remplacer la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle. Jusqu'en 2020, ce panier était composé aux deux tiers des frais de gestion précédemment perçus par l'État pour la collecte de la CFE, la CVAE et la TH, et à un tiers d'une fraction de TICPE. La suppression des frais de gestion de TH avec la réforme de la fiscalité locale en 2021, puis la baisse des frais de gestion occasionnée par la baisse de 50 % de la CFE des établissements industriels et la suppression de la moitié de la CVAE en 2022 ont fait l'objet d'une compensation au travers de dotation budgétaire de l'État. En 2023, cette action subira la suppression totale de la CVAE, de nouveau compensée par une dotation de l'État. Ainsi, une partie du financement du droit à compensation se fait en dehors du compte d'avances, ce qui nuit grandement à la lisibilité de cette action.

Par ailleurs, concernant le principe général de rétrocessions de frais de gestion aux collectivités territoriales, dans son rapport relatif à la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, demandé en application de l'article 58-2° de la Lolf par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et publié en janvier 2017, la Cour relève qu'il avait dénaturé le dispositif des frais de gestion et conduit à le rendre illisible. Les sommes prélevées au titre des « frais de gestion », supposées couvrir les dépenses engagées par l'État leur sont aujourd'hui inférieures. En outre, le transfert d'une partie du produit des frais de gestion ne constitue pas un prélèvement sur recettes mais une affectation de recettes. Or, au regard de la charte de budgétisation, les affectations de recettes aux collectivités locales sont exclues de la norme de dépenses, alors que les prélèvements sur recettes ne le sont pas²⁵. La Cour a donc formulé la recommandation de revoir, dans un souci de transparence, le dispositif actuel des frais de gestion prélevés sur les contribuables locaux afin d'en clarifier la finalité et les destinataires.

²⁵ La nouvelle norme de dépense totale de l'état prévue par le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 devrait résoudre cette difficulté en incluant à la fois les prélèvements sur recettes et les nouvelles affectations d'impositions.

Chapitre III

La qualité de la gestion

I - La conformité aux principes et règles de droit budgétaire

Le compte d'avances aux collectivités territoriales ne répond pas aux critères de fonctionnement des comptes de concours financiers. Les concours versés aux collectivités locales et organismes assimilés par son intermédiaire ne sont pas des prêts ou avances au sens de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans la mesure où ils ne font pas l'objet de remboursement, à l'exception (en principe) des avances de trésorerie du programme 832, qui demeure inutilisé depuis plusieurs années, et du programme 834 créé en 2020 pour compenser les pertes de recettes de DMTO des départements.

Au demeurant, le programme 834 ne prévoit pas d'intérêts versés par les collectivités bénéficiaires, alors que l'article 24 de la Lolf prévoit que les prêts et avances accordés par l'État par l'intermédiaire d'un compte de concours financiers « *sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État* ». Or, le décret n° 2006-1727 du 23 décembre 2006 prévoit bien une telle dérogation pour les avances de fiscalité locale accordées *via* le programme 833, mais ce n'est pas le cas pour le programme 834. Au moment de la promulgation de la LFR 2020 instituant le programme 834 et de l'octroi des avances, cette disposition ne trouvait toutefois pas à s'appliquer en pratique, les taux des obligations ou bons du Trésor concernés étant négatifs. Si de nouvelles avances devaient être octroyées par le programme 834 ou si un programme équivalent venait à être créé, dans le contexte des taux d'intérêt positifs actuels, une mise en conformité avec la Lolf serait impérative, par la perception d'intérêts sur les avances ou par un décret de dérogation.

S'agissant du programme 833, qui regroupe l'essentiel des dépenses du compte, ces concours ne sont pas accordés pour une durée déterminée. Ils ne font pas l'objet d'amortissements et ne peuvent donner lieu à un recouvrement, un rééchelonnement ou à la constatation d'une perte.

C'est ce qui a conduit la Cour à relever que le compte d'avances aux collectivités territoriales constitue un cadre budgétaire en contradiction avec la lettre et l'esprit de la Lolf. De surcroît, son équilibre par le budget de l'État n'est pas retracé de façon assez transparente.

Un compte spécial destiné à retracer les recettes réelles ou pour ordre provenant de la fiscalité destinée aux collectivités territoriales et organismes assimilés est pertinent dans son principe, mais la Lolf ne permet pas en son état actuel de disposer d'un tel instrument : aucune

des catégories de comptes spéciaux existants ne satisfait aux conditions nécessaires²⁶. Le recours à un compte d'affectation spéciale est notamment rendu impossible par le plafonnement des recettes provenant du budget général qui empêcherait l'abondement du compte d'avances par le programme 201 – *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* au titre des dégrèvements législatifs.

II - La démarche de performance

Le programme 833 est assorti en 2021 de deux objectifs visant à mettre à la disposition des collectivités territoriales les ressources fiscales leur revenant à la date prévue.

Le premier objectif du programme est de mettre des avances sur contributions directes locales à la disposition des collectivités territoriales à une date certaine. Le pourcentage cible de l'indicateur affecté à cet objectif consiste à mesurer le pourcentage des opérations de versement réalisées par les comptables à la date prévue, c'est-à-dire le 20 de chaque mois ou le jour ouvré suivant cette date (en janvier, la date prévue est le 25). La cible est de 100 %. Le deuxième objectif du programme concerne les avances de TICPE et est similaire au premier, tout comme l'indicateur qui y est associé. La cible de l'indicateur est également de 100 %.

Après la forte baisse observée en 2019, liée notamment à un changement de méthode de calcul²⁷, le premier indicateur est resté stable sur les années suivantes pour remonter significativement en 2022. Le second indicateur avait, à l'inverse du premier, été marqué par une forte hausse en 2019, qui, après une légère inflexion en 2021, se poursuit en 2022.

Tableau n° 15 : les indicateurs de performance du programme 833

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
INDICATEUR 1.1 Taux de versement des avances sur contributions directes locales à une date certaine	99,58 %	99,38 %	94,58 %	94,95 %	93,23 %	98,46 %
INDICATEUR 2.1 Taux de versement des avances de TICPE et de frais de gestion à une date certaine	96,67 %	92,47 %	98,90 %	98,86 %	98,04 %	99,78 %

Source : DGFIP

La progression de ces indicateurs a été permise par l'automatisation de la mise à disposition des avances aux collectivités permettant de sécuriser d'un point de vue applicatif le versement à date prévue. Des dysfonctionnements informatiques des applicatifs comptables, notamment lors du déploiement de l'automatisation des versements, ainsi que des problèmes de gestion des personnels expliquent le fait qu'il subsiste des retards de versement des avances en 2022.

²⁶ La révision de la LOLF par la loi organique du 8 décembre 2021 sur la modernisation de la gestion des finances publiques n'a pas conduit à de nouvelles dispositions allant dans le sens d'une mise en conformité du cadre budgétaire du compte d'avances avec les principes et règles de droit budgétaire.

²⁷ Alors que l'indicateur était construit auparavant à partir du nombre de DD/DRFiP ayant versé, à la date prévue, le montant de fiscalité directe locale, toutes avances confondues, il utilise à présent une information plus détaillée pour chaque avance.

S'agissant du programme 834 créé en fin d'année 2020, les deux indicateurs proposés portent d'une part sur le taux de consommation des crédits, et d'autre part sur le taux de remboursement des crédits avec une cible de 100 % en 2022, ce qui est cohérent avec le caractère temporaire de ce programme. Le montant des indicateurs est déterminé en cumulant les données de l'année avec celles des années précédentes depuis la création du programme.

Tableau n° 16 : les indicateurs de performance du programme 834

	2020	2021	2022
INDICATEUR 1.1 Taux de consommation des crédits au 31/12 de l'année N	78,86 %	34,93 %	s.o.
INDICATEUR 1.2 Taux de remboursement des crédits au 31/12 de l'année N	17,14 %	86,89 %	93,81 %

Source : DGFIP

Concernant le premier indicateur, son faible niveau en 2021 s'explique par le recours très modéré aux dispositifs des avances de DMTO, les recettes de DMTO ayant bien résisté à la crise. En 2022, aucune avance n'ayant été réalisée, cet indicateur, représentatif du taux de consommation des crédits, n'a pas de fondement. Pour ce qui est du second indicateur, comme attendu, il continue d'augmenter en 2022 suite aux remboursements des avances.

Chapitre IV

Les recommandations de la cour

I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2021

La Cour avait formulé la recommandation suivante au titre de l'exercice 2021.

La distinction entre recettes réelles et recettes pour ordre n'est toujours pas disponible au niveau de chaque impôt pris individuellement. Pourtant, une telle distinction permettrait de mieux comprendre l'évolution des recettes, notamment au travers des changements législatifs tels que la suppression de la TH avec, jusqu'en 2020, la prise en charge par l'État du dégrèvement de 80 % des foyers ou encore le dégrèvement exceptionnel accordé en 2020 dans le cadre de la crise Covid à hauteur des deux tiers de la CFE. Néanmoins, il est possible d'estimer une certaine décomposition des recettes pour ordre en provenance du programme 201 – *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, à l'image de ce qui est présenté dans le tableau 8. À défaut de pouvoir obtenir une plus grande précision et afin de mieux retracer les recettes du compte d'avances, il serait utile de communiquer, au moins à un niveau agrégé, le pourcentage de recettes estimé en provenance du programme 201 (4 % en 2022), ainsi que la part des recettes issue des compensations de fiscalité directe locale comme les fractions de TVA et l'abondement de l'État au dispositif de coefficient correcteur (33 % en 2022). Ces informations pourraient être communiquées en annexe du projet de loi de finances, dans le rapport sur la situation des finances publiques locales.

Concernant le suivi des recettes par « millésimes », la DGFIP a rappelé avoir mis en place depuis 2020, avec la direction du Budget, une nouvelle nomenclature budgétaire dans Chorus, permettant de disposer d'un détail par millésime des recettes du programme 833 uniquement pour les grands impôts sur rôle. En 2022, la DGFIP indiquait ne pas pouvoir disposer de ce niveau de détails pour les impôts auto-liquidés mais pouvoir distinguer, pour une année de recouvrement N, les recettes au titre du millésime N et au titre des millésimes antérieurs. Ce niveau d'information apparaît suffisant pour une meilleure lisibilité des recettes. Aussi la recommandation n'est-elle pas reconduite pour 2022.

II - Recommandations formulées au titre de la gestion 2022

Compte tenu des éléments fournis par l'administration, la Cour n'émet pas de nouvelles recommandations.

Toutefois, concernant l'action 2, étant donné son caractère structurellement déficitaire et le manque de lisibilité de son financement, il est important qu'une réflexion soit lancée sur son périmètre et ses modalités de gestion, une fois menée à bien la mission d'unification du recouvrement de la fiscalité concernant les accises sur les énergies. De même, les répercussions potentielles sur l'action 4, également source de grande complexité, devront être étudiées

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *(Recommandation reconduite) : Expliciter les composantes des recettes pour chacun des impôts en précisant le montant des recettes pour ordre et en distinguant les différents millésimes (DGFIP, DB).*
-

Annexes

Annexe n° 1. liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*, enquête réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et publié en janvier 2017 ;
- *Les taxes foncières*, observations définitives (février 2022).

Annexe n° 2. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Expliciter les composantes des recettes pour chacun des impôts en précisant le montant des recettes pour ordre et en distinguant les différents millésimes. (recommandation reformulée)	Un suivi des recettes par « millésimes » est disponible pour les impôts sur rôle uniquement. Selon la DGFIP, Chorus ne permet actuellement pas d'avoir : - le détail des recettes par « millésimes » pour les impôts auto-liquidés ; - le montant des recettes pour ordre pour chaque impôt.	Bien que ne distinguant que le millésime courant et les millésimes antérieurs, l'information sur la décomposition des recettes apparaît suffisante pour un meilleur suivi du compte d'avances, ce qui a conduit la Cour à ne pas reconduire sa recommandation.	Mise en œuvre partielle

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, devenue sans objet*