

FICHE 9 – LES DOTATIONS GLOBALES

L'Etat contribue au financement des collectivités territoriales par le biais de dotations globales inscrites dans les deux sections de leur budget. Ces concours financiers de l'Etat se caractérisent par le fait qu'ils sont libres d'emploi et que leur obtention est automatique. Ainsi l'aide de l'Etat aux collectivités territoriales s'accroît-elle, sans pour autant faire peser sur elles une tutelle financière trop lourde.

Toutefois, ces dotations transitent en premier lieu majoritairement par des prélèvements sur recettes, et accessoirement par le budget de l'Etat.

L'enveloppe normée regroupe l'ensemble de dotations budgétaires soumises à des règles d'évolution prédéfinies, elle comprend trois catégories de dotations :

- des dotations dont l'évolution est indexée sur celle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : il s'agit de la DGF elle-même, mais aussi de la dotation spéciale instituteurs (DSI), de la dotation particulière élu local, des dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, ainsi que des dotations générales de décentralisation (DGD) ;

- des dotations évoluant en fonction du taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques : il s'agit de la dotation globale d'équipement (DGE) et des dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC et DRES) ;

- une dotation utilisée comme variable d'ajustement : la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

La loi de finances pour 2009 privilégie toutefois une approche budgétaire plus globale, qui consiste à faire évoluer au rythme de l'inflation une enveloppe intitulée "périmètre de dotations élargi", comprenant également le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police, la dotation de développement rural (DDR), les compensations d'exonérations fiscales, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) propre à la Corse et le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

La notion de concours financiers « sous enveloppe »/« hors enveloppe » permet de distinguer les concours financiers qui sont soumis à une norme d'évolution globale de ceux qui évoluent selon des critères plus souples.

Afin de mieux associer les collectivités locales à l'effort de maîtrise de la dépense publique, le périmètre des concours financiers de l'Etat inclus dans le champ de l'enveloppe normée est élargi en 2009. Seules les subventions versées par les divers ministères (1,8 milliard d'euros en 2009) et les dégrèvements d'impôts locaux (17,2 milliards) restent non soumis à une norme d'évolution.

Tous les autres concours (56,3 milliards d'euros au total en 2009), qu'il s'agisse de concours inscrits en fonctionnement ou en investissement dans les comptes des collectivités locales, sont contraints de respecter une évolution globale limitée à l'inflation prévisionnelle de l'année (+ 2,0 % en 2009). Chaque concours évoluant de manière différenciée, certaines composantes de l'enveloppe doivent s'ajuster pour absorber le différentiel de taux de progression entre l'enveloppe et chacune de ses composantes. Sont notamment intégrés en 2009 dans le champ de l'enveloppe l'ensemble des compensations fiscales, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), les amendes de police.

Compte tenu du dynamisme de certains de ces concours, notamment du FCTVA (+ 12,8 % en 2009) lié aux investissements réalisés par les collectivités locales, diverses dispositions ont dû être prises en 2009 afin de respecter l'évolution globale de 2 % de l'enveloppe normée :

- modification de la règle d'indexation de la DGF de manière à réduire sa progression ;
- gel en valeur du montant de certaines dotations de fonctionnement ou d'investissement ;
- élargissement du nombre de variables d'ajustement.

CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

■ Hors enveloppe ■ Sous enveloppe

En milliards d'euros courants



ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT: EN 2009, 56,3 MILLIARDS, +2,0 %		
Principaux concours de fonctionnement		
Dotations globales de fonctionnement (DGF)	40 847	2,0 %
Dotations spéciales instituteurs (DSI)	38	-28,6 %
Dotations élu local	65	2,0 %
Dotations générales de décentralisation (DGD)	1 393	0,0 %
DGD formation professionnelle	1 686	0,0 %
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)*	500	0,0 %
Compensations fiscales « préservées »**	1 502	7,0 %
Variables d'ajustement		
Dotations de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors RCE	595	-18,5 %
Réduction pour création d'établissement (RCE)	43	-17,1 %
Compensation de taxe professionnelle au titre de la réduction de la fraction « recettes »	300	-17,1 %
Compensation au titre du foncier non bâti agricole (parts départementale et régionale)	216	-17,1 %
Nouvelles compensations fiscales « ajustées »	407	-17,1 %
Principaux concours d'investissement		
Dotations départementales d'équipement des collèges (DDEC)	326	0,0 %
Dotations régionales d'équipement scolaire (DRES)	661	0,0 %
Dotations globales d'équipement (DGE)	709	0,0 %
Fonds de compensation de la TVA	5 855	12,8 %
Amendes de police	600	-7,7 %
Autres concours	596	
AUTRES CRÉDITS: EN 2009, 19,0 MILLIARDS, +6,9 %		
Dégrèvements législatifs d'impôts locaux	17 191	7,2 %
Subventions des ministères (fonctionnement et investissement)	1 771	12,4 %

I - LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

Au total, les dotations de fonctionnement s'élèvent à près de 45,8 milliards d'euros en 2009, en hausse de 0,8 % à périmètre stable. Si la dotation générale de décentralisation est, comme son nom l'indique, liée à la réforme de 1982, la dotation globale de fonctionnement, elle, est bien antérieure.

A - LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF)

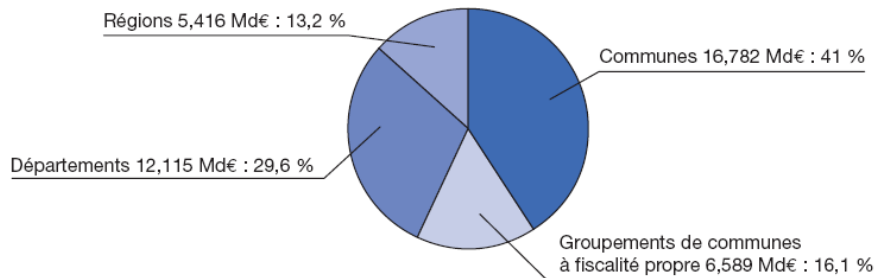
L'architecture des dotations de l'État, devenue extrêmement complexe, a été réformée en 2004-2005 en même temps que leur effet péréquateur a été amélioré par une révision des critères d'attribution. **La dotation globale de fonctionnement** a intégré en son sein un ensemble de dotations et compensations fiscales jusqu'alors disparates. Le montant de la DGF est ainsi passé de 18 812 millions d'euros en 2003 (soit 32 % des concours financiers de l'État aux collectivités) à 36 740 millions d'euros en 2004 (soit 62 % de ces concours financiers) et à 39 251 millions d'euros en 2007 (soit 61,8 % de ces concours financiers). La part consacrée à la péréquation au sein de la DGF a progressé, dans le même temps, de manière non négligeable : s'élevant à 4 504 millions d'euros en 2004 (soit 12,26 % du montant total de la DGF), elle atteint 5 468 millions d'euros en 2006 (soit 14,35 % du montant total de la DGF). Les montants versés en 2009 au titre de la DGF atteignent 40,86 milliards d'euros et affichent une augmentation de 2 %.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF)
DE 2007 À 2009 ⁽³⁾ (en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	Évolution 2008-2009
Montant de la DGF	39,25	40,06	40,86	+ 2 %

La DGF est indexée depuis 2009 sur la seule évolution prévisionnelle des prix hors tabac. Malgré la révision de la hausse des prix, l'indexation de la DGF est maintenue à + 2 % en 2009. Le montant à répartir entre les collectivités locales s'élève ainsi à 40,8 milliards d'euros.

Répartition de la DGF en 2009 entre collectivités



Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État

a) La DGF des communes et des EPCI

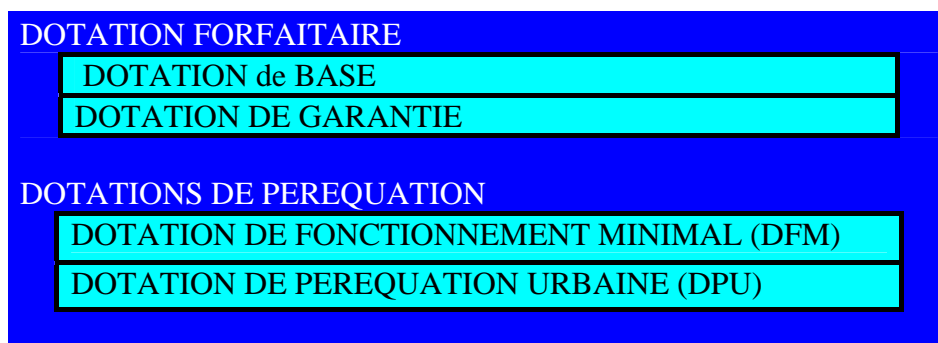
La loi de finances 2004 a modifié l'architecture de la DGF des communes qui est désormais constituée :

- *d'une dotation forfaitaire* regroupant l'actuelle dotation forfaitaire, la compensation des baisses de DCTP observée entre 1999 et 2001 et la compensation au titre de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 45 % et 55 % du taux de la DGF ;

- *d'une dotation de péréquation* comprenant la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi que la dotation nationale de péréquation (DNP) issue de l'intégration du fonds national de péréquation (FNP) dans la DGF.

DOTATION FORFAITAIRE
DOTATION DE BASE
DOTATION SUPERFICIAIRE
GARANTIE
COMPENSATION DE LA PART « SALAIRES » (TP)
DOTATIONS DE PEREQUATION
DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE (DSU)
DOTATION DE SOLIDARITE RURALE (DSR)
DOTATION NATIONALE DE PEREQUATION (DNP)

b) La DGF des départements



Depuis la loi de finances 2004, l'architecture de la DGF des départements a, elle aussi, été profondément modifiée. Elle est désormais constituée :

- *d'une dotation forfaitaire* regroupant l'actuelle dotation forfaitaire, la dotation "impôts ménages", la dotation visant à compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS), ainsi que la compensation au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux départements et 95 % de la DGD, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 60 % et 80 % du taux de la DGF ;

- *d'une dotation de péréquation*, qui reprendrait l'actuelle dotation "potentiel fiscal", la dotation de fonctionnement minimale (DFM) continuant d'exister en tant que telle.

Depuis 1996, l'ensemble de la DGF évolue en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'évolution des prix à la consommation et de la moitié du taux de croissance du PIB (art. L. 1613-1 CGCT).

c) La DGF des régions

La loi de finances pour 2004 a créé une dotation globale de fonctionnement des régions, articulée autour d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation, selon la même architecture que celle des communes et des départements.

La DGF des régions est constituée :

- *d'une dotation forfaitaire* regroupant les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de 95 % de la DGD, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 75 % et 95 % du taux de la DGF ;

- *d'une dotation de péréquation*, qui reprend l'actuel fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

B - LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION (DGD)

La dotation générale de décentralisation (DGD) s'élève à 1,4 milliard d'euros en 2009 et **la DGD formation professionnelle** à près de 1,7 milliard d'euros. Leur montant n'a pas évolué depuis 2008.

Créée en 1983, cette dotation est servie aux communes, aux départements et aux régions selon un régime complexe. **La loi de finances 2004 a intégré 95 % de cette dotation dans la DGF.**

a) La constitution de la DGD

- Le montant initial a été évalué en tenant compte de toutes les charges et ce, au moment du transfert.
- La DGD évolue de la même manière que la DGF.

b) La répartition de la DGD

1° Les bénéficiaires :

- les communes, pour financer les transferts en matière d'urbanisme, de transports scolaires, de bibliothèques municipales, de services d'hygiène et de santé ;
- les départements, pour financer les transferts en matière d'action sociale et de santé, de ports maritimes et de commerce, de travaux d'aménagement destinés aux cultures maritimes, de transports scolaires, d'enseignement, de bibliothèques départementales de prêt ;
- les régions, pour financer les transferts en matière de modernisation de la flotte, de modernisation de la pêche côtière, d'aide aux entreprises de cultures marines, de ports fluviaux, d'enseignement. Enfin, la formation professionnelle fait l'objet d'une dotation distincte.

2° Les critères

En principe, c'est sur la base des dépenses réelles de la collectivité dans le domaine de compétence transféré qu'est répartie la dotation. Les dépenses en question sont celles constatées dans le compte administratif. Mais, dans quelques cas (pêche côtière, enseignement...), la répartition se fait à partir de critères physiques ou financiers.

- La loi de finances 2004 a intégré 95 % de la DGD des départements dans la DGF des départements. De même, 95 % de la DGD des régions est intégré dans la DGF des régions nouvellement créée.

C - LES DOTATIONS DE COMPENSATION FISCALE

Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs

en millions d'euros (montants votés en loi de finances initiale)

	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds de compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle	113	116	119	100	75
Compensation des pertes de bases et redevances des mines	138	164	164	164	164
Compensation d'exonérations au titre de la TP des titulaires de bénéfices non commerciaux				362	308
Compensation d'exonérations départementales et régionale de la taxe foncière relative au non bâti agricole (hors Corse)				261	222
Dotations de compensation de la taxe professionnelle (DCTP hors RCE)	1 224	1 108	986	730	622
Réduction pour création d'établissement (RCE)	78	78	78	52	44
Autres compensations d'exonérations ajustées					418
Autres compensations d'exonérations ajustées				1 404	1 434
Compensations d'exonération	1 553	1 466	1 347	3 073	3 287
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	8 721	10 897	10 801	16 030	17 191
Total	10 274	12 363	12 148	19 103	20 478

Source : Projets de loi de finances

II - LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

En 2009, les principales dotations et participations de l'État contribuant à soutenir l'investissement des collectivités locales représentent un montant de 9,2 milliards d'euros, en hausse de 7,6 %, avant la prise en compte des mesures du plan de relance de l'économie, et atteignent 11,7 milliards d'euros, avec une progression de 37 % par rapport à 2008, si l'on tient compte des 2,5 milliards supplémentaires correspondant au remboursement anticipé du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

A - LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (DGE)

La DGE reste stable en 2009, elle représente un montant de 652 millions d'euros en crédits de paiement. Elle a pour bénéficiaires les départements et les communes, mais le régime n'est pas le même dans les deux cas.

a) La DGE des communes

A l'origine, la DGE des communes comprenait deux parts, à partir de 1985, le montant de la deuxième part bénéficiant aux petites communes de moins de 2 000 habitants ou moins de 20 000 sur option sera distribué sous forme de subventions spécifiques par le préfet après avis d'une commission d'élus locaux.

Depuis 1996, la première part a disparu. La seconde (en réalité des subventions spécifiques) ne bénéficie plus qu'aux communes de moins de 20 000 habitants à faible potentiel fiscal ainsi d'ailleurs qu'aux groupements de communes de même taille démographique. Le critère fiscal ne s'appliquant pas dans ce cas.

b) La DGE des départements

Jusqu'en 2005, elle se subdivisait en deux parts :

1° La première part comprend elle-même deux fractions et une majoration

La fraction principale, qui représente (75 %), est répartie entre tous les départements sur la base d'un taux de concours ;

- la fraction voirie (20 %) est attribuée comme son nom l'indique en fonction de la longueur de la voirie départementale ;
- la fraction "majoration" est distribuée aux départements à faible potentiel fiscal.

2° La seconde part se décompose en une fraction et deux majorations

La fraction principale est répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier ;

- la première majoration est spécifique à l'aménagement foncier ;
- la seconde majoration est répartie sur la base du potentiel fiscal.

La loi de finances pour 2006 a supprimé la première part de la DGE des départements, de la même manière qu'avait été supprimée, par la loi de finances pour 1996, la première part de la DGE des communes. Le faible taux de concours de cette première part (2,78 % en 2005) ne permettait pas d'atteindre un effet de levier suffisant pour en justifier le maintien.

Afin d'atténuer l'effet de la suppression de cette première part, qui s'élevait, en 2005, à 240 millions d'euros, il est prévu trois abondements supplémentaires de la DGF pour un total de 158,7 millions d'euros (37). En outre, les opérations en cours au titre de la première part seront entièrement soldées (à hauteur de 98,4 millions d'euros).

B - LES AUTRES DOTATIONS

a) Le FCTVA (art. L.1615-1 à L.1615-10 CGCT)

Le fonds de compensation pour la TVA s'élève à près de 5,9 milliards d'euros en 2009, hors mesure prise dans le cadre du plan de relance, et progresse de 12,8 % par rapport aux crédits ouverts en 2008, en lien avec la forte hausse des dépenses d'équipement enregistrée en 2007 (+ 8,4 %). Il devrait atteindre 8,4 milliards d'euros avec le versement anticipé de 2,5 milliards d'euros au titre du FCTVA à verser normalement en 2010.

1° Origine

Le fonds de compensation de la TVA a été mis en place par la loi de finances pour 1978. Il prenait le relais du fonds d'équipement des collectivités locales, lui-même institué par la loi du 13 septembre 1975. Il s'agissait de mettre fin à une situation dénoncée par tous les élus locaux : à travers la TVA, l'Etat empochait d'une main ce que, d'une autre main, il avait accordé par le biais, à l'époque, de subventions spécifiques.

2° Fonctionnement

Sont bénéficiaires du fonds, les communes, les départements, les régions, les groupements de communes. Ils perçoivent une somme qui est proportionnelle à leurs dépenses d'investissement. Ces dépenses sont celles inscrites dans le compte administratif de la pénultième année, d'où un décalage de deux ans qui a souvent été critiqué.

b) La DDEC et la DRES

Ces deux dotations ont été instituées lors du transfert de compétences en matière d'enseignement. Elles stagneront en 2009 à 988 millions d'euros.

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) sert à financer les dépenses de construction et d'entretien des lycées, tandis que la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) permet de financer la construction et l'entretien des collèges.

Ces deux dotations sont réparties sur la base de critères physiques tels que la population scolarisable et la capacité d'accueil des établissements.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales

en millions d'euros (autorisations d'engagement)

	2005	2006	2007	2008	2009
Prélèvements sur recettes					
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	37 095	38 252	39 239	40 056	40 855
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	165	136	88	53	37
Dotation élu local	49	61	62	63	65
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et départementale d'équipement des collèges (DDEC)	921	958	986	991	991
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 791	4 030	4 711	5 192	5 855
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	560	620	680	650	600
Reversement de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIIPP) à la Corse				43	44
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles				20	10
Fonds de compensation des baisses communales de DCTP				60	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)		100	500	500	500
Compensations d'exonération					
Fonds de compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle	113	116	119	100	75
Compensation des pertes de bases et redevances des mines	138	164	164	164	164
Compensation d'exonérations au titre de la TP des titulaires de bénéfices non commerciaux				362	308
Compensation d'exonérations départementales et régionales de la taxe foncière relative au non bâti agricole (hors Corse)				261	222
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP hors RCE)	1 224	1 108	986	730	622
Réduction pour création d'établissement (RCE)	78	78	78	52	44
Autres compensations d'exonérations ajustées					418
Autres compensations d'exonérations ajustées				1 404	1 434
	44 134	45 623	47 613	50 701	52 244
Mission Relations avec les collectivités territoriales					
Dotation globale d'équipement des communes et des départements	932	770	691	709	709
Dotation de développement rural	120	124	128	131	131
Dotation générale de décentralisation	858	1 032	1 093	1 433	1 433
Dotation de développement urbain					50
Dotation pour les titres sécurisés					9
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées					5
Dotation régisseur de police municipale				0,5	0,5
Subventions diverses				2	2
	1 910	1 926	1 912	2 276	2 339
DGD formation professionnelle (mission travail et emploi)	2 053	1 611	1 651	1 686	1 686
Total des concours de l'État aux collectivités (périmètre pris en compte dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques)	48 097	49 160	51 176	54 662	56 269
Autres crédits					
Subventions diverses des autres ministères	1 006	1 767	1 667	1 575	1 771
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	8 721	10 897	10 801	16 030	17 191
Total des concours financiers de l'État hors fiscalité transférée	57 824	61 824	63 644	72 267	75 231

Source : Projets de loi de finances