



Transfert de ressources

Raphaël Déchaux

► **To cite this version:**

Raphaël Déchaux. Transfert de ressources . Gilbert Orsoni. Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, PUAM; Economica, pp. 908 à 909, 2017, Finances Publiques, 2717869522. hal-03135351

HAL Id: hal-03135351

<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-03135351>

Submitted on 1 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dans un État où les collectivités territoriales ont une compétence financière (*Finanzhoheit*) limitée, l'essentiel de leurs ressources provient naturellement du gouvernement central. Deux catégories de ressources transférées sont traditionnellement distinguées : la dotation et la subvention. La seconde consiste en « un transfert monétaire alloué discrétionnairement et dans un but précis par une personne publique à un bénéficiaire quelconque »¹. Une dotation constitue également un transfert monétaire, mais général et récurrent ayant comme finalité le financement des compétences décentralisées aux collectivités. Alors que « la pratique des subventions est d'essence centralisatrice à la fois dans son action uniformisatrice et dans la mesure où elle permet l'emprise toujours plus accusée du pouvoir central »², le financement par voie de dotations peut être conçu comme une garantie de l'autonomie de gestion des collectivités. Bien que la pratique tende à relativiser cette distinction, l'étude des dotations paraît plus importante que celle des subventions, tant sur le plan financier que juridique.

En 2015, trois catégories de transferts ont été effectués par l'État vers les collectivités pour un montant total de 101 milliards d'euros : les concours directs (55%), la fiscalité transférée (32%) et enfin les dégrèvements d'impôts locaux et les subventions spécifiques (13%). Seuls les deux premières méritent qu'on s'y arrête ici.

Les concours directs sont normalement inscrits dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de la loi de finances. On notera cependant que les deux principales dotations, la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), sont payées sous forme de prélèvements sur recettes. Le calcul de ces concours est très complexe et, depuis 1996, il est effectué au moyen d'une « enveloppe normée » dont l'évolution annuelle est déterminée par l'application d'indices macro-économiques (hausse des prix hors tabac) et par les lois de programmation de finances publiques³. En 2015, ils représentent 55,87 milliards d'euros et l'on peut distinguer les différents transferts selon qu'ils visent une compensation, une péréquation ou une orientation. Pour les premiers, la DGF (environ 36 milliards en 2015), permet un financement général des charges résultant des transferts opérés par les lois de décentralisation⁴. Les seconds permettent de concilier l'impératif de solidarité nationale avec l'autonomie des collectivités et sont intégrés dans la DGF. Les derniers visent à développer certaines politiques sectorielles (politique de l'environnement, de la ville, du tourisme, *etc.*) et sont plus restreints.

La fiscalité transférée est un mécanisme original dont il est parfois difficile de déterminer avec précision la nature juridique. On peut considérer qu'il s'agit de concours financiers indirects, puisqu'ils sont constitués d'impôts nationaux dont une partie du produit est transférée de l'État vers les collectivités territoriales⁵. Malgré une logique assez originale, cette affectation des ressources d'une imposition nationale par

¹ COUPAYE (P.) et JOSSE (P.), « Les subventions aux collectivités locales », *RFFP*, n° 23, 1988, pp. 56 à 82.

² BOULOUIS (J.), *Essai sur la politique des subventions administratives*, Paris, Armand Colin, 1951, p. 9.

³ La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a prévu, pour la première fois, non seulement la fin de l'augmentation automatique de l'enveloppe mais aussi sa diminution (6,5% en 2015).

⁴ Dans le même objectif, on peut ranger, la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et le FCTVA.

⁵ « Il s'agit des impôts nationaux dont la loi "localise" l'assiette ou le taux par collectivité de manière à en répartir le montant entre collectivités selon une clé préétablie et stable ». HERTZOG (R.), « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA*, 25 octobre 2004, pp. 2005 à 2007.

le législateur envers une collectivité a été acceptée aisément par le Conseil constitutionnel⁶. La place de ces impôts reste toutefois limitée en droit français puisque, à part la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers – devenue en 2009 taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques –, seul un autre impôt a été transféré aux collectivités : la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) en 2005.

⁶ Décision 91-291 DC du 6 mai 1991, *Rec.* p. 41, cons. 40