

ABÉCÉDAIRE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES DU BLOC COMMUNAL



Avant-propos

Au moment où les questions de finances locales se situent au cœur de nos débats, il est apparu utile d'élaborer un abécédaire des finances publiques de bloc communal, afin de clarifier notre vocabulaire.

Autofinancement, exonération, abattement, dégrèvement FNGIR, FPIC, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale, péréquation, richesse, autant de mots parfois utilisés avec des interprétations différentes.

L'ambition de ce petit ouvrage est de contribuer à forger un langage commun.

En effet, le débat est d'autant plus éclairé qu'il utilise des concepts dont le sens est partagé.

Cette première édition méritera d'être complétée, corrigée, améliorée.

Nous comptons sur vos réactions pour y contribuer, dans la perspective d'une seconde édition.

Jean-Claude Boulard

Président de la commission Finances et Fiscalité de France urbaine
Sénateur-Maire du Mans

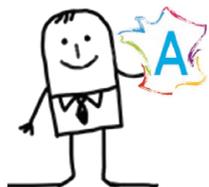
Sommaire

Abattement	8
Admission en non-valeur	9
Agence France Locale	9
Annualité budgétaire	10
Autofinancement	10
Autonomie financière	11
Autonomie fiscale	12
Autorisation de programme	13
Besoin de financement	14
Budget (et sections du budget)	14
Budget annexe	15
Budget supplémentaire (et décision modificative)	17
Charges	17
par habitant	17
de centralité	18
de ruralité	19
d'urbanité	20
autres charges	20
Coefficient d'intégration fiscale (CIF)	20
Comité des finances locales	21
Commission communale des impôts directs (CCID)	21
Commission intercommunale des impôts directs (C2ID)	22
Commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP)	22
Compensation (de fiscalité locale)	23
Contribution au redressement des finances publiques (CRFP) ..	25
Contribution économique territoriale (CET)	27
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	27
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	28

Déficit	30
Dégrèvement	31
Dons et legs	32
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	33
Dotation nationale de péréquation (DNP)	35
Dotation de solidarité rurale (DSR)	36
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	37
Effort fiscal	39
Emprunt (et recours de dette)	40
Enveloppe normée	41
Épargne budgétaire (épargne brute, nette, taux d'épargne)	42
Exonération	43
Fiscalité directe	44
Fiscalité indirecte	46
Fonds de compensation de la TVA (FTVA)	47
Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales	49
Fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)	49
Fonds de solidarité locale	50
Garantie d'emprunt	51
Gestion de fait	52
Indexation	53
Investissement	53
Journée complémentaire	55
Liens entre les taux	55
Mécénat	56
Ordures ménagères	57
Taxe d'Enlèvement des Ordures ménagères (TEOM)	57
Redevance d'Enlèvement des Ordures ménagères (REOM)	58
Péréquation	59

Potentiel fiscal et potentiel financier	60
Potentiel fiscal	61
Potentiel financier	61
Redevances	62
Revalorisation des valeurs locatives	63
Réforme	63
Richesse	63
Sanctuarisation (des impôts locaux)	64
Séparation ordonnateurs comptables	65
Sincérité budgétaire	66
Spécialité budgétaire	66
Spécialisation fiscale	66
Tarif	67
Taxe d'habitation	68
Taxes foncières	69
Taxe foncière sur les propriétés bâties	69
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	70
Transfert de compétence	70
Tutelle (mise sous tutelle)	71
Unité budgétaire	71
Universalité budgétaire	72
Versement transport	72
Zones franches urbaines - territoires entrepreneurs (ZFU-TE)	73





Abattement

Un abattement est une réduction de la base fiscale, prise en considération pour établir l'impôt de certains redevables.

Les abattements visent à alléger la charge de **taxe d'habitation** en faveur de catégories de ménages à faibles capacités contributives. Les abattements sont soit obligatoires (de droit, ils s'imposent de par la loi), soit facultatifs (ils sont votés par l'assemblée délibérante de la collectivité qui dispose ainsi d'un pouvoir complémentaire à celui du vote des taux pour déterminer le montant de l'impôt). Les abattements ne peuvent être mis en œuvre qu'au bénéfice de logements à usage d'habitation principale.

On distingue :

- l'abattement obligatoire pour charges de famille : il est de droit égal à 10% de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité, pour chacune des deux premières personnes à charge, et de 15% pour chacune des personnes suivantes. La collectivité peut, dans une certaine limite, décider de majorer les taux d'abattement pour charge de famille ;
- l'abattement général facultatif : la collectivité peut instituer un abattement en faveur de l'ensemble des contribuables (au taux maximum de 15 % de la valeur locative moyenne). Environ 25% des communes ont fait ce choix afin d'alléger la pression fiscale sur les résidences principales par rapport à celle des résidences secondaires ;
- l'abattement facultatif spécial pour personnes ayant de faibles revenus : la collectivité peut instituer (au taux maximum de 15 %) un abattement au profit des contribuables qui ont un revenu fiscal de référence faible et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à 130 % de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité ;

- l'abattement facultatif pour personnes invalides : la collectivité peut instituer un abattement (au taux de 10%) au bénéfice des personnes handicapées ou invalides.

→ *Taxe d'habitation*

Admission en non-valeur

L'admission en non-valeur est une opération comptable permettant de constater l'irrecouvrabilité d'une créance.

L'irrecouvrabilité est le résultat de plusieurs facteurs comme l'insolvabilité, la disparition du débiteur, le refus d'autorisation des poursuites, des créances inférieures aux seuils des poursuites définies au plan local, ou encore la clôture pour insuffisance d'actif d'une procédure de liquidation de biens. L'article R. 1617-24 du CGCT dispose que « *l'ordonnateur autorise l'exécution forcée des titres de recettes, selon les modalités qu'il arrête après avoir recueilli l'avis du comptable. Cette autorisation peut être permanente ou temporaire pour tout ou partie des titres que l'ordonnateur émet. Le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois justifie la présentation en non-valeurs des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable* ».

L'admission en non-valeur prononcée par l'assemblée délibérante et la décharge prononcée par le juge des comptes ne font pas obstacle à l'exercice des poursuites. La décision prise par ces autorités n'éteint pas la dette du redevable. Le titre émis garde son caractère exécutoire et l'action en recouvrement demeure possible dès qu'il apparaît que le débiteur revient à « meilleure fortune ».

En cas de refus d'admettre la non-valeur, l'assemblée doit motiver sa décision et préciser au comptable les moyens de recouvrement qu'elle souhaite qu'il mette en œuvre.

Agence France Locale

L'Agence France Locale est un établissement de crédit dédié aux collectivités locales. Elle lève des financements sur les marchés et les redistribue à ses membres sous forme de prêts bancaires destinés au financement de leurs investissements.

Elle a pour objet de permettre aux collectivités un accès mutualisé

au marché obligataire.

Créée en 2013 à l'initiative de plusieurs collectivités locales françaises soucieuses d'autonomie accrue en matière de recours au crédit, l'Agence France Locale est entièrement détenue par ses membres qui ont fait le choix d'en souscrire des parts de capital et qui en assurent le pilotage.

→ *Emprunt*

Annualité budgétaire

L'annualité budgétaire signifie que le vote et l'exécution du budget des collectivités doivent s'effectuer dans le cadre temporel d'une année civile.

Il y a plusieurs aménagements au principe d'annualité budgétaire :

- la « journée complémentaire » : elle permet de rattacher jusqu'au 31 janvier des opérations budgétaires débutées avant le 31 décembre au budget de l'année précédente ;
- les « décisions modificatives » : elles permettent à l'assemblée délibérante d'apporter des modifications au budget, en cours d'année ; la première décision modificative votée après le budget primitif est couramment appelée « budget supplémentaire » ;
- la gestion en « **autorisation de programmes / crédits de paiement** » : elle permet de mettre en œuvre la pluriannualité des investissements, tout en respectant le principe d'annualité budgétaire.

Le principe d'annualité budgétaire est un des grands principes budgétaires que sont : l'annualité, l'**unité**, l'**universalité**, la **spécialité** et la **sincérité**.

→ *Budget supplémentaire-décisions modificatives ; autorisation de programmes ; sincérité budgétaire ; spécialité budgétaire ; unité budgétaire ; universalité budgétaire*

Autofinancement

L'autofinancement correspond au prélèvement sur la section de fonctionnement qui est affecté à la section d'investissement.

L'autofinancement ainsi dégagé, par excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement, est plus précisément appelé « **autofinancement brut** » (le terme « épargne brute » est également employé).

On considère également « **l'autofinancement net** » (le terme « épargne nette » est également employé) qui correspond à l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Ainsi, l'épargne nette mesure l'épargne disponible pour financer les équipements, après acquittement du service de la dette.

→ *Budget et sections de budget ; emprunt ; épargne budgétaire*

Autonomie financière

L'autonomie financière est définie à l'article 72-2 de la constitution dans les termes suivants :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. »

La notion d'autonomie financière souffre de l'ambiguïté rédactionnelle de cet article. En effet, celui-ci fait amalgame entre les ressources dont peuvent décider librement les collectivités et les ressources dont elles peuvent disposer librement. Disposer n'a pas la même portée que décider. En effet, les ressources dont les collectivités peuvent librement disposer sont des ressources qui peuvent également être librement réduites par l'État.

Il existe un ratio d'autonomie financière fixé par la loi organique du 29 juillet 2004 : il correspond au rapport entre les ressources propres (ressources fiscales ainsi que redevances et produits du domaine) et les autres ressources (dotations, participations de fonctionnement, subventions d'investissement). Ce ratio se détériore lorsque les

premières évoluent moins vite que les secondes, mais il s'améliore dans le contexte actuel de baisse des dotations (→ **CRFP**). C'est donc un paradoxe que d'avoir un ratio d'autonomie financière des collectivités locales qui « s'améliore » (64,7% en 2010, 66 % en 2013, ...), alors que les marges de manœuvre de ces dernières n'ont jamais été aussi contraintes.

→ *CRFP*

Autonomie fiscale

L'autonomie fiscale correspond au pouvoir de la collectivité de bénéficier d'un impôt. Demeure toutefois une ambiguïté dans la notion d'autonomie fiscale puisque ne sont pas distingués les impôts locaux sur lesquels l'exécutif local a un levier d'action (fixer le taux et/ou moduler l'assiette) et les impôts locaux tels que par exemple la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (→ **CVAE**), sur lesquels aucune possibilité de modulation locale n'est possible.

Si la création, la suppression ou la modification d'un impôt relève du Parlement (dans le cadre des lois de finances), la détermination du niveau de l'impôt local, avec levier d'action, constitue un attribut essentiel du pouvoir des exécutifs locaux. Ainsi, les communes et leurs groupements peuvent voter le taux des impôts majeurs sur les taxes ménages (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti), mais aussi sur les entreprises (cotisation foncière des entreprises notamment). Ils ont par ailleurs la possibilité d'actionner d'autres leviers fiscaux en votant des tarifs (par exemple s'agissant de la taxe de séjour), des abattements (sur la **taxe d'habitation**) ou en décidant d'**exonérations**.

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales, contrairement à leur autonomie financière, ne fait l'objet d'aucune définition constitutionnelle et ne bénéficie par conséquent d'aucune garantie légale.

Or, depuis plus de 40 ans, l'État ne cesse de supprimer des impôts locaux pour les remplacer par des **dotations** de compensation, dont il prétend dans un premier temps garantir le montant, pour les réduire ensuite. La conséquence en est une augmentation de la part des dotations de l'État dans le panier de recettes locales, entraînant ainsi une substitution progressive du contribuable

national au contribuable local. Face à cette forme de recentralisation, la **sanctuarisation** de la fiscalité locale doit être érigée comme principe fondamental, ainsi que le Comité des finances locales en a récemment formulé le vœu.

À noter qu'outre la transformation d'impôts locaux en dotations, la réduction de l'autonomie fiscale par l'État est susceptible de prendre également la forme d'un encadrement de la possibilité de fixer localement les taux (→ **liens entre les taux**), voire du remplacement d'une taxe dont le taux fait l'objet d'une décision locale par un impôt dont le taux est unique au niveau national, ce qui fut le cas avec la réforme de la taxe professionnelle, où ce dernier impôt avec levier d'action a, pour partie, été remplacé par la CVAE dont le taux unique est fixé par l'État.

→ *Abattements ; compensations ; CVAE ; exonérations ; liens entre les taux ; sanctuarisation de la fiscalité locale*

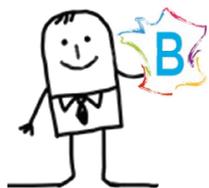
Autorisation de programme

Les autorisations de programme (AP) correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel, se rapportant à un investissement ou à un ensemble d'investissements déterminés. Le vote par l'assemblée délibérante d'AP permet à la collectivité de ne pas faire supporter à son **budget** annuel l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice.

En section de fonctionnement, l'équivalent des AP est appelé « autorisation d'engagement » (AE). Les AE correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées en vertu de conventions, délibérations ou décisions au titre desquelles la collectivité s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers.

Les crédits de paiement (CP) correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice budgétaire annuel, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP ou AE correspondantes.

→ *Annualité budgétaire ; budget*



Besoin de financement

Le besoin de financement est un solde qui mesure la quote-part des dépenses d'investissement qui ne sont financées ni par l'**autofinancement**, ni par les recettes définitives de la section d'investissement.

Les recettes définitives de la section d'investissement (subventions d'investissement reçues, produit des aliénations, fond de compensation de la TVA, produit des amendes de police...) sont celles qui ne donneront pas lieu à remboursement : elles excluent donc le recours à l'emprunt.

Le besoin de financement est couvert par des **emprunts** nouveaux et/ou par le fonds de roulement de la collectivité (excédent global de clôture).

→ *Autofinancement ; emprunt*

Budget (et sections du budget)

Le budget est l'acte juridique qui prévoit et autorise les recettes et dépenses à venir des collectivités.

La structure du budget comporte deux parties dénommées « *sections* » :

- **la section de fonctionnement**, qui regroupe toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges générales, de personnel, de gestion courante, intérêts de la dette, dotations aux amortissements et provisions) ainsi que les recettes que la collectivité peut percevoir (produit des impôts et taxes, dotations de l'État, recettes tarifaires, produits du domaine...);
- **la section d'investissement**, qui comporte, s'agissant des dépenses, les dépenses d'équipement ainsi que le remboursement du capital

de la dette et, s'agissant des recettes, les excédents de la section de fonctionnement (**autofinancement**, également appelé épargne brute), des subventions d'équipement reçues de tiers, certains transferts de l'État tels que le **fonds de compensation de la TVA**, certains impôts (taxe d'aménagement), le produit des aliénations ainsi que les emprunts nouvellement souscrits.

Les deux sections doivent, de par la loi, être votées en équilibre. À noter que les collectivités locales ne peuvent recourir à l'**emprunt** à moyen et long terme que pour financer leurs dépenses d'investissement, et ce, sachant que le financement des dépenses d'équipements mobilise schématiquement trois types de ressources : l'autofinancement net, les autres recettes définitives d'investissements (**fonds de compensation de la TVA**, produit des aliénations, subventions d'investissement reçues, ...) et l'**emprunt**.

→ *Autofinancement ; emprunt ; épargne budgétaire ; FCTVA*

Budgets annexes

Par exception aux principes d'**unité** et d'**universalité budgétaire**, la collectivité retrace certaines de ses activités dans des budgets distincts du budget principal et qui sont, à ce titre, qualifiés de budgets « annexes ».

Les budgets annexes sont obligatoires pour :

- les services publics industriels et commerciaux : eau, assainissement, transports... ;
- les opérations d'aménagement ;
- les services sociaux et médico-sociaux et les services d'aide ménagère à domicile soumis à tarification ;
- les services publics administratifs gérés dans le cadre d'une régie à seule autonomie financière sur décision de l'assemblée délibérante.

Sans être obligatoires, mais largement répandus car ils en facilitent la gestion, les budgets annexes se rencontrent par ailleurs pour les activités assujetties à TVA.

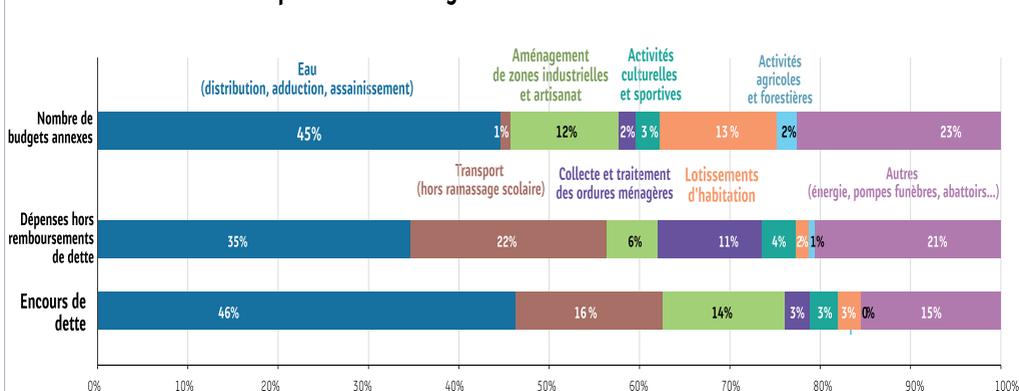
Dans le cas des services publics industriels et commerciaux, ces budgets permettent notamment d'établir le tarif réel du service, c'est-à-dire de déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes du service considéré.

Dans le cas des opérations d'aménagement, les budgets annexes permettent de ne pas bouleverser l'économie du budget principal (les opérations de lotissement ou d'aménagement devant donner lieu à cession et non à constitution d'immobilisations), tout en individualisant les risques financiers attachés à ces opérations.

En 2014, on recensait 47 500 budgets annexes, toutes collectivités confondues. 75% d'entre eux sont rattachés aux communes, cependant ce sont dans les communautés que le poids relatif des budgets annexes est le plus important : les services publics industriels et commerciaux de la gestion de l'eau et des transports pèsent le plus, tandis qu'à l'inverse, les lotissements donnent lieu à un grand nombre de budgets annexes dont le poids budgétaire est cependant le plus souvent modeste.

L'importance relative des budgets annexes est plus grande pour les groupements que pour les communes. S'agissant des territoires urbains, 16% des interventions des groupements sont retracées dans leurs budgets annexes et seulement 2% pour les communes.

Répartition des budgets annexes en fonction de leur activité



Source : données DGFIP 2014, traitement La Banque Postale

©La Banque Postale Collectivités Locales

→ Unité ; universalité budgétaire

Budget supplémentaire (et décision modificative)

« Budget supplémentaire » est la dénomination couramment retenue pour la décision modificative qui fait suite au vote du budget initial (lequel est qualifié de « budget primitif »).

En effet, le vote du budget primitif peut être suivi du vote de dépenses et de recettes non fiscales supplémentaires (dont les montants respectifs doivent toutefois s'équilibrer) ; ces votes budgétaires survenant après celui du budget primitif sont appelés « décisions modificatives ».

Le budget supplémentaire est la décision modificative qui comporte des reports de crédits (inscription au budget de l'exercice en cours de crédits budgétaires, non utilisés au cours de l'exercice précédent) et la reprise des résultats (prise en compte de la modification budgétaire dans le calcul de l'excédent ou déficit du budget).



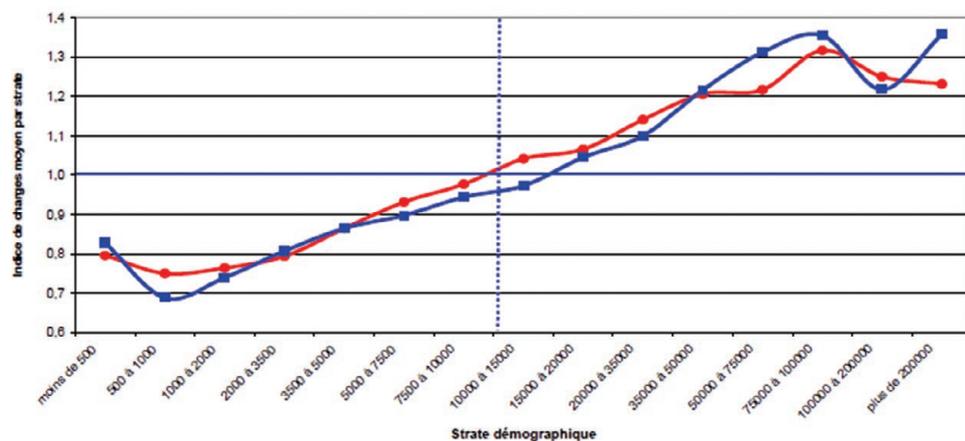
Charges

Les collectivités doivent faire face à différents types de charges, dont l'importance relative diffère selon leurs caractéristiques démographiques, géographiques et sociales. Des charges découlent de fortes inégalités de pression fiscale selon les collectivités, sans pour autant que celles-ci fassent l'objet d'aucune définition juridique.

Charges par habitant

Le ratio de charge par habitant reflète l'inégale situation des territoires confrontés à la demande sociale de services publics et aux besoins d'équipements de leur territoire. Il présente des écarts importants selon les collectivités et on observe une corrélation entre ce ratio et la démographie : il est globalement plus élevé dans les grandes villes, lesquelles sont tout particulièrement confrontées à l'importance relative des charges d'urbanité et des charges de centralité.

Évolution des charges selon la taille des communes



Source : DGCL

Afin de tenir compte des charges d'urbanité et de centralité qu'assument les grandes villes, la répartition de la **dotation globale de fonctionnement** met en œuvre un coefficient multiplicateur de la population prise en considération (de 1 à 2), dit « coefficient logarithmique ».

→ *Dotation globale de fonctionnement*

Charges de centralité

Les charges de centralité pèsent sur les collectivités qui portent des équipements et assurent des services qui bénéficient à des usagers ne participant pas à leur financement.

L'exemple type concerne l'université : des moyens budgétaires des grandes villes (et/ou des grandes communautés et métropoles) sont consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche alors que l'objectif visé est le rayonnement au bénéfice d'un territoire bien plus large que celui de la seule agglomération. Autre illustration, les grands équipements sportifs et culturels qui génèrent typiquement des charges de centralité : leur aire de fréquentation est plus grande que leur aire de financement par le contribuable communal ou intercommunal.

Les charges de centralité n'existent pas seulement dans les grandes villes, mais touchent tout aussi bien les chefs-lieux de canton des territoires ruraux, que les petites et moyennes villes localisées au centre d'un bassin de vie.

Les charges de centralité s'observent à différentes échelles :

- **au niveau d'une ville centre vis-à-vis de son agglomération**, le transfert d'un équipement de centralité à l'intercommunalité fait alors sens ;
- **au niveau d'une agglomération vis-à-vis de sa périphérie**, ainsi lorsque les grandes agglomérations interviennent financièrement dans le domaine universitaire, au bénéfice d'un territoire qui rayonne largement au-delà de leurs limites administratives.

C'est cette réalité du poids des charges de centralité qui justifie l'existence historique d'écarts de niveaux de DGF par habitant. À noter qu'historiquement il existait, au sein de la **dotation globale de fonctionnement**, un concours particulier ville centre visant à tenir compte des charges de centralité. Depuis la disparition de ce concours particulier, il n'existe plus de définition légale de la notion de charges de centralité.

→ *Dotation globale de fonctionnement*

Charges de ruralité

Les charges de ruralité correspondent à des charges spécifiques aux communes rurales. Elles découlent soit du cadre naturel des communes concernées (entretien des forêts, aménagements spécifiques pour le secteur agricole...), soit de coûts de revient supplémentaires dus à la faible densité démographique (charges de voiries par exemple).

Le concept de charges de ruralité ne donne pas lieu à une définition légale. À noter toutefois que dans le cadre des débats de 2015-2016 relatifs à une nouvelle réforme de la DGF, ont été envisagées d'une part, une dotation de centralité et, d'autre part, une dotation de ruralité (mais pas de dotation d'urbanité !), afin de tenir compte des charges respectives dans l'allocation des dotations de l'État.

Charges d'urbanité

Les charges d'urbanité recouvrent les charges spécifiques supportées par les grandes villes.

Elles sont par exemple dues au maintien d'une force de police municipale, aux investissements réalisés par les grandes agglomérations pour soutenir la recherche (souvent conjointement avec les régions), ou encore à la réalisation de logements sociaux (concentration de pauvreté).

Le concept de charges d'urbanité ne donne pas lieu à une définition légale.

Autres charges

Communes de montagne, territoire littoral, ville de banlieue concentrant les pauvretés... : différentes catégories de collectivités se retrouvent dans des associations spécifiques car partageant des catégories de charges conduisant à des profils budgétaires typés.

Coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est le rapport entre, au numérateur, la fiscalité perçue par l'EPCI (minorée des dépenses de transfert vers les communes membres) et au dénominateur, le montant total de la fiscalité perçue sur son territoire d'autre part (groupement + communes).

La valeur de CIF reflète le niveau de transfert de compétences du niveau communal au niveau du groupement à fiscalité propre : c'est une bonne mesure du degré d'intégration intercommunal.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est un critère de répartition de la **dotation globale de fonctionnement** des groupements de communes (EPCI), aux côtés des critères de population et de **potentiel fiscal**. Plus un EPCI est fiscalement intégré (et donc plus il exerce de compétences), plus son CIF est important, et plus la DGF perçue par l'EPCI est importante.

→ *Dotation globale de fonctionnement ; potentiel fiscal*

Comité des finances locales

Le Comité des finances locales (CFL) est, en ce qui concerne les finances locales et tout particulièrement les dotations, l'instance d'échange et de dialogue entre les élus locaux (32 élus titulaires) et les administrations centrales (11 représentants de l'État, la Direction générale des collectivités locales en assurant le secrétariat).

La première mission du CFL est, de par la loi, de contrôler la répartition de la **dotation globale de fonctionnement** et de procéder à certains arbitrages (par exemple s'agissant des différentes fractions de la DSR). Il est aussi obligatoirement consulté par le Gouvernement sur tous les décrets relatifs aux finances locales (il ne rend toutefois que des avis simples). Enfin, il pilote l'observatoire des finances locales dont le rôle doit prochainement être très sensiblement élargi, avec sa transformation prévue par la loi en « observatoire de la gestion et des finances locales ».

Le CFL se réunit environ cinq fois par an en plénière mais beaucoup plus souvent en format « groupe de travail », afin de se donner les moyens d'être force de proposition (sous forme « d'avis »), comme par exemple récemment en ce qui concerne la nécessaire **sanctuarisation des impôts locaux** ou la modernisation de la **péréquation**.

→ *DGF ; DSR ; sanctuarisation des impôts locaux*

Commission communale des impôts directs (CCID)

La CCID intervient :

- pour dresser, avec le représentant de l'administration fiscale, la liste des locaux de référence et des locaux types retenus pour déterminer la valeur locative des biens imposables aux impôts directs locaux (articles 1503 et 1504 du code général des impôts) ;
- pour établir les tarifs d'évaluation des locaux de référence pour les locaux d'habitation (article 1503 du code général des impôts) ;
- pour participer à l'évaluation des propriétés bâties (article 1505 du

code général des impôts) ou non bâties (article 1510). Son rôle est consultatif ;

- pour formuler des avis sur des réclamations portant sur une question de fait relative à la taxe d'habitation et à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (article R198-3 du livre des procédures fiscales).

L'article 1650 du code général des impôts prévoit l'institution d'une commission communale des impôts directs dans chaque commune. La commission comprend neuf membres : le maire ou l'adjoint délégué (qui en est le président) et huit commissaires (six dans les communes de moins de 2000 habitants).

À noter que, dans le cadre du processus de validation des nouveaux paramètres d'évaluation des locaux professionnels issus de la révision des valeurs locatives (**taxe foncière sur les propriétés bâties**), la CCID est consultée sur le projet soumis par la **commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels** (CDVLLP).

→ *CDVLLP ; taxe foncière sur les propriétés bâties*

Commission intercommunale des impôts directs (C2ID)

Dans les métropoles et dans les communautés à fiscalité professionnelle unique, la commission intercommunale des impôts directs (C2ID) se substitue à la commission communale des impôts directs de chaque commune membre de l'EPCI en ce qui concerne les locaux commerciaux, les biens divers et les établissements industriels. De même c'est elle qui est partie prenante du processus de validation des nouveaux paramètres d'évaluation des locaux professionnels issus de la révision des valeurs locatives.

Commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP)

Dans le cadre de la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels, les CDVLLP (commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels) ont pour principale tâche de défi-

nir les secteurs d'évaluation ainsi que les tarifs par catégorie de locaux.

Plus précisément, elles interviennent, après que les informations nécessaires à l'établissement des nouvelles modalités d'évaluation aient été collectées auprès des propriétaires.

Les CDVLLP sont composées de 21 membres : dix représentants des collectivités, neuf représentants des contribuables et deux représentants de l'administration fiscale.

Compensation (de fiscalité locale)

Les dotations de compensation correspondent à des transferts de l'État vers les collectivités visant à neutraliser l'impact financier de la suppression d'un impôt local ou d'une composante d'assiette fiscale.

Une première catégorie de compensation trouve son origine dans la suppression par l'État d'un impôt local existant. Ainsi, par exemple, lorsque la loi de finances pour 2015 a supprimé l'impôt sur les spectacles (→ **Fiscalité indirecte**), une « compensation impôt spectacle » a été instituée.

Une seconde catégorie de compensation découle d'impôts locaux que l'État s'est approprié : l'impôt n'est plus local, mais il perdure en tant qu'impôt national, tandis qu'une compensation est concomitamment mise en place. L'exemple type de cette seconde catégorie est la **dotation globale de fonctionnement** : la DGF trouve son origine dans la disparition de la taxe locale « absorbée » par la TVA en 1967 lors de sa généralisation.

Il faut savoir que depuis 40 ans, l'État supprime des impôts locaux pour les remplacer par des dotations de compensation, dont il affirme dans un premier temps que le montant est sanctuarisé, puis qu'il réduit dans un second temps.

Chaque loi de finances, ou presque, génère une nouvelle compensation. Pour ne prendre que l'exemple de la dernière loi de finances : la hausse du seuil de cotisation du versement transport (loi de finances 2016) qui entraîne une compensation de pertes

de ressources (dont le montant s'avère d'ailleurs particulièrement délicat à évaluer).

Si les compensations sont présentées par l'État comme une charge pour son budget, elles sont surtout synonymes de moindres ressources pour les collectivités. En effet, d'une part, elles sont établies à partir d'un taux figé (celui existant la dernière année précédant l'exonération) et, d'autre part, un nombre croissant d'entre elles font l'objet de minoration.

À titre d'illustration, les compensations d'exonérations de **taxe foncière sur les propriétés bâties** des personnes de condition modeste ont reculé de 64% en zones franches urbaines entre 2011 et 2015.

Dans ce contexte, le **Comité des finances locales** (CFL) s'est légitimement élevé au printemps 2016 contre l'insuffisante compensation d'une exonération décidée au nom de la politique de ville, à savoir l'exonération, au bénéfice des bailleurs sociaux, de la compensation de l'abattement de 30% de foncier bâti pour les logements situés dans les quartiers classés en politique de la ville (QPV). En effet, cette exonération conduit, en fait, à en faire supporter la charge non pas par le contribuable national, mais par le contribuable local de territoires, a priori « pauvres », où sont précisément situés les QPV (et certains de se demander s'il n'est pas devenu financièrement plus « rentable » de payer la pénalité « SRU » pour insuffisance de logement sociaux plutôt que de subir la perte de recettes découlant de décisions d'un État continuant de multiplier les exonérations qu'il n'a plus les moyens de compenser).

→ CFL ; contribution économique territoriale ; DGF ; fiscalité indirecte ; taxes foncières TFPB ; zones franches urbaines

→ Pour connaître la liste exhaustive des compensations versées au titre d'exonération d'impôts locaux, se référer à l'annexe n°13 du rapport « Les finances publiques locales » établi par la Cour des comptes en octobre 2016 (www.ccomptes.fr).

Compensations accordées aux collectivités au titre des exonérations des impôts économiques

<i>en millions d'euros</i>					
Compensations versées par l'État	2011	2012	2013	2014*	2015
Taxe professionnelle / Cotisation foncière des entreprises / CVAE	641	531	549	362	259
Dotations de compensation de la taxe professionnelle (sous enveloppe globale)	358	299	348	197	130
Autres compensations de la taxe professionnelle / CFE					
Réduction de base pour créations d'établissement	22	18	16	11	7,3
Allègement Corse	4,9	5,4	6,3	6,5	6,4
Investissement PME Corse	0,5	0,4	-	-	-
Exonération zones ZRR-ZRU-ZFU	20	16	13	8,0	5,4
Exonération zone franche des DOM	11	12	13	14	16
Réduction progressive de la fraction des recettes	172	144	120	95	63
Total	230	195	169	134	97
Compensation de la CVAE	53	36	33	31	31

ZRR : zone de revitalisation rurale ; ZRU : zone de revitalisation urbaine ; ZFU : zone franche urbaine.

* 2014 : année de l'instauration de la fiscalité directe locale de droit commun à Mayotte.

Compensations accordées aux collectivités au titre des exonérations des taxes « ménages »

<i>en millions d'euros</i>					
Compensations versées par l'État	2011	2012	2013	2014*	2015
Ensemble	1 809	1 820	1 761	1 712	1 798
Taxe d'habitation	1 237	1 281	1 259	1 276	1 454
Exonérations des personnes de condition modeste	1 237	1 281	1 255	1 273	1 451
Suppression de la THLV suite au passage à la TLV**	-	-	3,5	3,4	3,4
Taxe sur le foncier bâti	380	347	312	255	179
Exonérations sur les immeubles à caractère social	18	30	37	40	34
Exonérations des personnes de condition modeste	240	203	174	133	87
Exonérations ZFU et ZUS	120	108	93	73	49
Exonérations ZF des DOM	2,8	6,7	8,1	8,7	9,0
Taxe sur le foncier non bâti	192	191	190	181	165
Exonération des terres agricoles et des terres humides***	177	176	176	167	153
Exonération de plantations y compris exonérations	7,8	7,1	6,6	5,7	4,0
Exonérations ZF et parcs naturels des DOM	7,6	7,9	8,2	8,3	8,4

ZFU : zone franche urbaine ; ZUS : zone urbaine sensible.

* 2014 : année de l'instauration de la fiscalité directe locale de droit commun à Mayotte.

** Suite à la réforme de la taxe sur les logements vacants en 2012, les collectivités qui percevaient la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) perçoivent désormais la taxe sur les logements vacants (TLV) ainsi qu'une compensation depuis 2013.

*** Suppression des exonérations de la taxe foncière susceptibles de s'appliquer aux zones humides en 2014.

Source : DGFIP.

Contribution au redressement des finances publiques (CRFP)

C'est ce vocable que l'État a retenu pour exprimer la quote-part individuelle de la baisse des dotations subie par les collectivités.

Cette appellation de contribution au redressement des finances publiques est inappropriée puisque la CRFP ne permet pas tant de diminuer le déficit du budget national, que de faire peser sur les collectivités une très large partie du financement d'allègements de

charges décidée par ailleurs par l'Etat (CICE et pacte de stabilité).

Initiée en 2014 (-1,5 milliard d'euros), amplifiée en 2015 (-3,66 milliards d'euros), puis poursuivie en 2016 (-3,66 milliards d'euros) et en 2017 (- 2,65 milliards d'euros), la baisse des dotations a un impact très conséquent sur la capacité d'**autofinancement** des collectivités et donc, sur leur effort d'**investissement** (→ toutes collectivités confondues : -7,9% de 2013 à 2014, puis, de nouveau, -7,9% de 2014 à 2015).

Pour les communes et pour les communautés et métropoles, le montant individuel de CRFP équivaut à, respectivement, une ponction égale à 1,87%, et à 2,48% (valeurs 2016), de leurs recettes réelles de fonctionnement. La CRFP est prélevée sur la **DGF** des communes et intercommunalités, mais dans les cas de communes, ou d'EPCI, où son montant s'avère plus élevé que celui de la DGF, elle entraîne un prélèvement effectué sur les impôts directs locaux que l'Etat recouvre pour le compte des collectivités (« prélèvement sur douzièmes »).

Ni la présentation que l'Etat fait de la raison d'être de la CRFP, ni la justification mise en avant pour expliquer son montant, ne s'avèrent convaincantes :

- les 27 milliards d'euros de prélèvements cumulés (sur la période 2014-2017) peuvent être mis en rapport avec le coût pour l'État du dispositif de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). En d'autres termes, la baisse des dotations ne contribue pas tant au redressement des comptes publics qu'à ce que l'Etat ait choisi de faire indirectement financer par les collectivités le dispositif d'allègement fiscal aux entreprises ;
- le discours selon lequel le niveau de CRFP serait proportionnel au poids relatif des budgets des collectivités locales dans l'ensemble global des budgets publics (État, sécurité sociale et collectivités), soit 21%, est inexact ainsi que la Cour des comptes l'a exprimé (en juin 2016) en affichant que la participation des collectivités au respect de l'engagement de baisse des dépenses publiques, faite par la France à l'Europe, était en réalité de 50% (en effet, pour les collectivités la baisse des dotations correspond à une baisse nette

tandis que de son côté l'État s'engage seulement à infléchir la courbe d'évolution de son budget).

→ *Autofinancement ; DGF ; investissement*

Contribution économique territoriale (CET)

L'intitulé de contribution économique territoriale (CET) rassemble les impôts économiques locaux qui se sont substitués à la taxe professionnelle depuis 2011. La CET se décompose en deux impôts acquittés par les entreprises :

- la **cotisation foncière des entreprises** (CFE), collectée au seul profit des communes et de leurs groupements ;
- la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE), partagée entre les différents niveaux de collectivités (départements, régions et bloc communal).

Par ailleurs, depuis la disparition de la taxe professionnelle, certains redevables exerçant leur activité dans le secteur de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications doivent s'acquitter d'une nouvelle imposition spécifique, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

→ *CFE ; CVAE*

Cotisation foncière des entreprises (CFE)

La cotisation foncière des entreprises (CFE) est un impôt local prélevé sur les sociétés et dont l'assiette est la valeur locative des biens de l'entreprise passibles d'une taxe foncière (terrains, constructions, installations...). La CFE est collectée au profit des communes et/ou de leurs groupements (en fonction du régime fiscal de ces derniers). C'est l'une des deux composantes de la **contribution économique territoriale** (CET).

Le taux de CFE est voté librement (sous réserve des règles de **liens entre les taux** des taxes directes locales visant à ce que les contribuables entreprises ne subissent pas de hausse de pression fiscale

supérieure à celle appliquée aux contribuables ménages) par les assemblées délibérantes des communes ou des EPCI.

Lorsque la valeur locative foncière est très faible, une cotisation minimale est établie à partir d'une base dont le montant est fixé par délibération de la commune ou de l'EPCI concerné. Le montant doit être compris dans une fourchette qui varie en fonction du chiffre d'affaires ou des recettes hors taxes de l'entreprise.

Barème de la base minimale de CFE en fonction du chiffre d'affaires ou des recettes		
Chiffre d'affaires ou recettes	Base minimale (CFE due en 2015 pour 2014)	Base minimale (CFE due en 2016 pour 2015)
Jusqu'à 10 000 €	entre 210 € et 500 €	entre 212 € et 505 €
Entre 10 001 € et 32 600 €	entre 210 € et 1 000 €	entre 212 € et 1 009 €
Entre 32 601 € et 100 000 €	entre 210 € et 2 100 €	entre 212 € et 2 119 €
Entre 100 001 € et 250 000 €	entre 210 € et 3 500 €	entre 212 € et 3 532 €
Entre 250 001 € et 500 000 €	entre 210 € et 5 000 €	entre 212 € et 5 045 €
À partir de 500 001 €	entre 210 € et 6 500 €	entre 212 € et 6 559 €

La mise en place, par la loi de finances, pour 2014, d'un nouveau barème diminuant les seuils plafonds a entraîné pour le bloc communal une perte de ressources estimée à 100 M€.

→ *CET ; liens entre les taux*

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est due par les sociétés et travailleurs indépendants qui réalisent un chiffre d'affaires annuel supérieur à 152 500€. C'est la seconde composante de la **contribution économique territoriale** (CET).

La CVAE est calculée en fonction de la valeur ajoutée produite par l'entreprise selon un barème progressif pour les entreprises au chiffre d'affaires compris entre 500 000€ et 50 M€. Le taux d'imposition est unique au niveau national (1,5%) mais la somme réellement acquittée par l'entreprise est moindre dès lors que son chiffre d'affaires est inférieur à 50M€ ; le solde fait l'objet d'un dégrèvement pris en charge par l'État.

Barème progressif du taux effectif d'imposition pour la CVAE :

Si le montant du CA HT est :	Le taux effectif d'imposition est égal à :
< 500 000 €	0 %
500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	$0,5\% \times [(\text{montant du chiffre d'affaires} - 500\,000\,€) / 2\,500\,000\,€]$
3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	$0,5\% + [0,9\% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 3\,000\,000\,€) / 7\,000\,000\,€]$
10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	$1,4\% + [0,1\% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 10\,000\,000\,€) / 40\,000\,000\,€]$
> 50 000 000 €	1,5 %

Elle bénéficie au bloc communal (26,5%), aux départements (48,5%) et aux régions (25%). À noter que la loi de finances pour 2016 prévoit que, dès 2017, les régions recevront 50% de CVAE, la quote-part des départements étant réduite à 23,5%.

Elle est acquittée au niveau de l'entreprise mais répartie entre collectivités, en fonction des établissements sis sur leurs territoires, selon des règles de « territorialisation » qui tiennent compte du nombre d'emplois des établissements ainsi que de leur valeur locative.

À noter qu'à la différence des autres impôts locaux majeurs, la CVAE est un impôt déclaratif et non un impôt établi par voie de rôle, ce qui n'en facilite pas le suivi au niveau local.

→ *CET*



Déficit

Au sens courant, le déficit s'exprime relativement à la section de fonctionnement et, s'agissant des collectivités, il s'agit d'un « déficit interdit » (§-1). Mais une confusion a été introduite avec le droit européen qui impose une définition élargie et inappropriée (qualifiée de « déficit au sens maastrichtien ») de la notion de déficit (§-2).

1- Déficit au niveau du fonctionnement (« déficit interdit »)

Le déficit est l'écart entre recettes de fonctionnement et dépenses de fonctionnement. Les collectivités n'ont pas le droit, à la différence de l'Etat, de voter un **budget** en déficit : c'est le fondement de la « règle d'or » (et c'est ce qui fonde le vocable de « déficit interdit »).

L'exécution budgétaire, retracée par le compte administratif, peut quant à elle faire apparaître un excédent ou un déficit ; ce solde sera alors enregistré au **budget supplémentaire**. Dans le cas où le solde est négatif à hauteur de plus de 5% des recettes de fonctionnement (10% pour les communes de moins de 20 000 habitants), que le déficit donne lieu à saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet (on parle alors de « mise sous **tutelle** »).

→ *Budget (et sections du budget) ; budget supplémentaire ; tutelle*

2- Déficit au sens maastrichtien (financement de l'investissement)

Le droit européen introduit une notion supplémentaire dans sa mesure du déficit public national (État, Sécurité sociale et collectivités) puisque l'**emprunt** est alors pris en considération de façon indistincte, qu'il soit utilisé pour financer l'écart entre des dépenses de fonctionnement supérieures aux recettes de fonctionnement (tel est le cas pour le budget de l'État) ou qu'il participe au financement d'investissements dont l'usage est réparti sur plusieurs générations

d'usagers, et qui viennent accroître le patrimoine public (tel est le cas pour les budgets des collectivités).

La conséquence en est que les réductions de moyens financiers, imposés au nom des « ratios de Maastricht », conduisent à un recul de l'investissement public local.

Il est pour le moins paradoxal que la Commission européenne, légitimement préoccupée de la faiblesse de l'investissement, ait mis en place une politique de relance de celui-ci (mesures dites « plan Juncker »), alors que cette même Commission refuse d'admettre le bien-fondé qu'il y aurait à sortir l'emprunt souscrit pour le financement des investissements de la mesure du « déficit ».

→ *Emprunt*

Dégrèvement

Un dégrèvement est une décision nationale de décharge partielle d'un impôt accordée à un contribuable selon différentes conditions fixées par la loi (âge, revenu...). On distingue le dégrèvement de l'**exonération**. Dans le cas des dégrèvements, le manque à gagner de la décision nationale est, pour la collectivité, pris en charge par l'État, tandis que les exonérations donnent lieu à des **compensations** dont le niveau est très éloigné de ce que serait un véritable remboursement.

Dégrèvements accordés par l'État aux redevables des taxes « ménages » au titre des allègements institués par voie législative

	<i>en millions d'euros</i>				
Dégrèvements	2011	2012	2013	2014*	2015
Ensemble	4 265	4 266	4 370	4 421	4 792
Taxe d'habitation	3 387	3 377	3 495	3 487	3 780
Cotisations inférieures à 12 euros	2,6	2,4	2,4	2,4	2,4
Dégrèvements en fonction du revenu	2 868	2 844	2 941	2 906	3 152
Contribuables de condition modeste	32	34	40	47	53
Taxe d'habitation sur les logements vacants	6,7	6,8	19	29	27
Autres dégrèvements	477	490	492	503	545
Taxes foncières	878	889	876	934	1 012
Cotisations inférieures à 12 euros	12	12	12	12	12
Pertes de récoltes	102	13	17	14	6,6
Jeunes agriculteurs	11	11	10	9,1	9,0
Contribuables âgés et de condition modeste	39	37	34	34	30
Autres dégrèvements	714	815	802	865	954

* 2014 : année de l'instauration de la fiscalité directe locale de droit commun à Mayotte.

Source : DGFIP ; calculs DGCL.

Dégrèvements accordés par l'État aux redevables des impôts économiques

Dégrèvements	en millions d'euros				
	2011	2012	2013	2014*	2015
Taxe professionnelle/CET et taxes annexes	6 337	5 667	5 586	5 434	5 462
TP Plafonnement valeur ajoutée	1 344	272	143	42	99
CVAE dégrèvement barémique	3 588	3 437	3 751	3 825	3 904
CET plafonnement valeur ajoutée	437	937	868	1 029	1 041
CFE, CVAE, IFER et autres taxes pro (hors PVA)	584	728	715	451	374
Autres dégrèvements**	384	292	109	85	44

* 2014 : année de l'instauration de la fiscalité directe locale de droit commun à Mayotte.

** Y compris le dégrèvement des quartiers prioritaires de la politique de la ville (7,0 M€) instauré en 2015.

Source : DGFIP ; calculs DGCL.

Il est intéressant de relever que la Cour des comptes notait récemment, que « l'administration n'a pas été en mesure de préciser à la Cour les critères de choix de l'exonération plutôt que du dégrèvement au regard des objectifs de politique publique qui sont poursuivis ».

Les dégrèvements sont une charge pour le budget de l'État, mais ne constituent pas des subventions « explicites » : ayant le caractère « d'aides individuelles », elles ne sont pas connues des collectivités locales bénéficiaires puisqu'elles ne figurent pas dans leur budget.

La **taxe d'habitation** concentre la majeure partie des dégrèvements accordés aux ménages (pour des raisons d'insuffisance de revenus ou d'âge). En 2015, elle représentait 3 780 millions d'euros et, est, à ce titre, un des dispositifs majeurs de la solidarité nationale envers les populations fragiles.

Quant aux dégrèvements accordés au titre des **taxes foncières**, le coût pour le budget de l'État s'est élevé à 1012 millions d'euros en 2015.

→ *Compensation ; exonération ; taxes foncières ; taxe d'habitation*

Dons et legs

La donation et le legs sont des dons gratuits susceptibles d'être effectués au bénéfice des collectivités.

La donation est réalisée du vivant du donateur et doit faire l'objet d'un acte authentique (devant notaire) sous peine de nullité. Le legs peut

faire l'objet d'un acte authentique mais peut également faire l'objet d'un simple écrit (testament olographe). La donation et le legs se distinguent du don manuel car ils sont soumis à une formalité de déclaration auprès de l'autorité administrative.

Les dons et legs peuvent constituer des libéralités reçues sans affectation spéciale ou bien être grevés de servitudes.

Le conseil municipal délibère sur l'acceptation des dons et legs. Par délégation du conseil municipal, le maire peut être chargé en tout ou partie, et pour la durée de son mandat, d'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges.

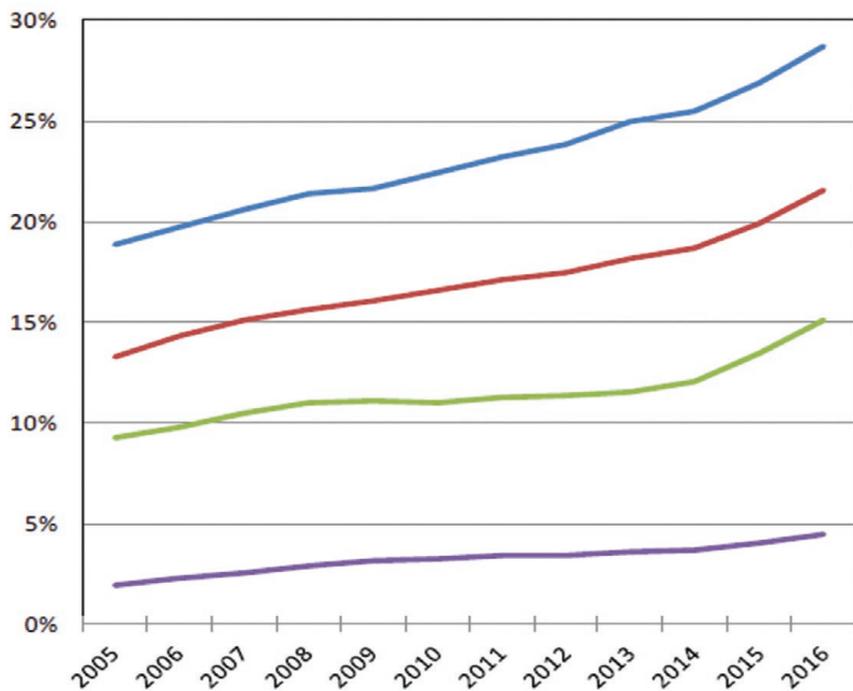
Dotations globales de fonctionnement (DGF)

La dotation globale de fonctionnement (DGF) correspond depuis l'origine au remboursement de produits d'impôts locaux intégrés dans les impôts nationaux (→ **Compensation**). Actuellement, une part significative de la DGF correspond à la suppression de la taxe locale qui était intégrée, en 1967, dans la base de la TVA (ressource qui continue à être perçue par l'Etat).

La DGF est libre d'affectation : les collectivités peuvent l'employer librement.

Elle joue trois rôles :

- le remboursement originel de produits d'impôts locaux intégrés dans les impôts nationaux (taxe locale/TVA) ou supprimés (par exemple, la dotation de compensation part salaires (CPS), intégrée à la DGF, est née de la décision de l'État de supprimer de l'assiette de la taxe professionnelle la composante salaire) ;
- le financement des intercommunalités et l'incitation à l'intégration ;
- la péréquation pour réduire les écarts de ressources par rapport aux charges.



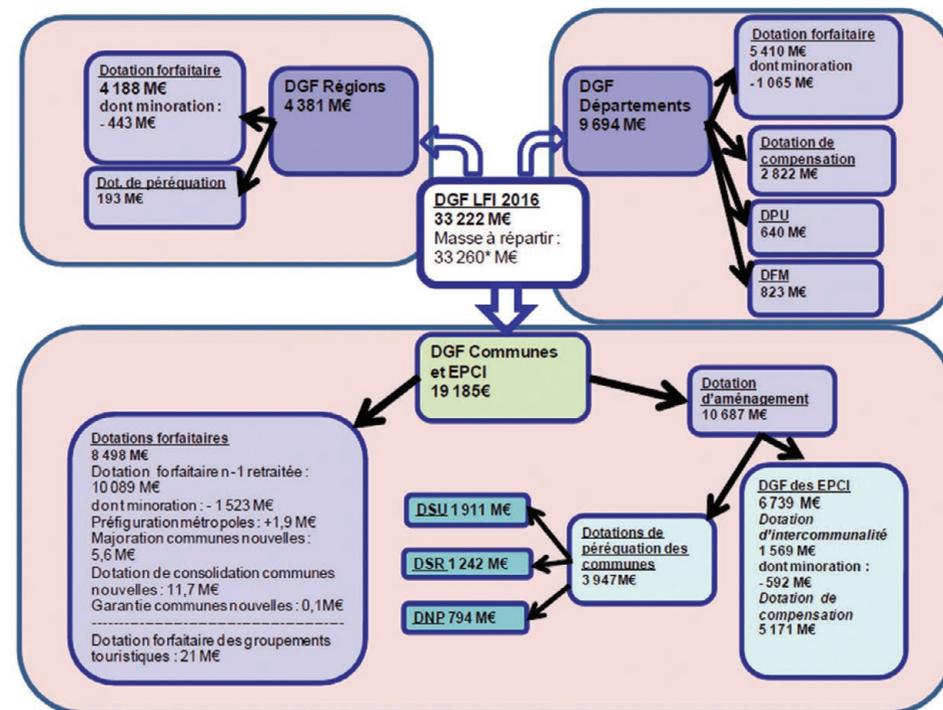
Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

■ Communes et EPCI
 ■ Ensemble des collectivités locales
 ■ Départements
 ■ Régions

Depuis 2015, la DGF des communes comprend une dotation forfaitaire et des dotations de péréquation : **dotations de solidarité urbaine (DSU)** et de cohésion sociale, **dotations de solidarité rurale (DSR)**, et **dotations nationales de péréquation (DNP)**. La DGF des EPCI comprend une dotation d'intercommunalité et une dotation de compensation (issue de l'ancienne part salaire de l'ex taxe professionnelle).

La DGF est aujourd'hui le plus important concours financier de l'État aux collectivités (33,2 milliards d'euros en 2016) malgré sa forte baisse depuis 2013 induite par la **CRFP** : elle s'élevait alors à 41,5 milliards d'euros.

Répartition de la DGF en 2016



*Hors préciputs (-7 M€) mais en tenant compte du fait que pour 168 communes, 174 EPCI et 1 région, le montant de la dotation forfaitaire ou de la dotation d'intercommunalité calculé en 2016 n'est pas suffisant pour porter la totalité de la contribution au redressement des finances publiques (+46 M€)

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

→ CRFP ; DNP ; DSR ; DSU

Dotations nationales de péréquation (DNP)

La dotation nationale de péréquation (DNP) est, aux côtés de la **dotations de solidarité rurale (DSR)** et de la **dotations de solidarité urbaine (DSU)**, l'une des trois dotations de péréquation que comprend la **DGF**.

La DNP est constituée d'une part dite « principale » (579 millions d'euros en 2016) et d'une part dite « majoration » (173 millions d'euros en 2016).

En 2016, 22 076 communes ont bénéficié de la part principale, dans la mesure où elles ont, tout à la fois, un **potentiel financier** par habitant

inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5% des communes appartenant au même groupe démographique, et un **effort fiscal** supérieur à l'**effort fiscal** moyen des communes appartenant au même groupe démographique. À noter que des conditions dérogatoires permettent également d'être bénéficiaire, notamment lorsque l'effort fiscal est supérieur à 85%, de la moyenne de la strate.

En 2016, 15 623 communes ont bénéficié de la part majoration car satisfaisant cumulativement à trois conditions :

- compter moins de 200 000 habitants ;
- être éligible à la part principale ;
- avoir un potentiel fiscal relatif à la **contribution économique territoriale** (CET) inférieur de 15% ou plus à la moyenne de la strate.

À noter que le Comité des finances locales a, en juillet 2016, exprimé le souhait que la DNP disparaisse en tant que mécanisme disjoint des autres dotations de péréquation et que son enveloppe vienne accroître les montants de DSU et de DSR.

→ DNP ; DSR ; DSU ; effort fiscal ; potentiel financier

Dotation de solidarité rurale (DSR)

La dotation de solidarité rurale (DSR) est, aux côtés de la **DSU** et de la **dotation nationale de péréquation** (DNP) une des trois dotations de péréquation que comprend la **DGF**. La DSR vise principalement à tenir compte des charges que supportent les communes rurales (→ **Charges de ruralité**).

La DSR est constituée de trois fractions : la fraction « **péréquation** » (48%), la fraction « **bourg-centre** » (38%) et la fraction « **cible** » (14%). Elle s'élève en 2016 à 1 242 millions d'euros.

1- Sont éligibles à la **fraction péréquation** les communes de moins de 10 000 habitants dont le **potentiel financier par habitant** est inférieur au double du potentiel financier moyen des communes de la même strate démographique. En 2016, 33 850 communes ont bénéficié de cette fraction (soit plus de 95% des communes de plus de 10 000

habitants). La DSR péréquation est répartie en fonction du potentiel financier (30%), de la longueur de voirie (30%), du nombre d'enfants en âge d'être scolarisés (30%), ainsi que du potentiel financier par hectare (10%).

2- Sont éligibles à la **fraction bourg-centre** 4080 communes (en 2016), dont plus de la moitié (1205) ont une population comprise entre 1000 et 2000 habitants.

3- Sont éligibles à la **fraction cible** les 10 000 premières communes classées en fonction d'un indice synthétique constitué de potentiel financier par habitant (70%) et du revenu par habitant (30%). La création, en 2010, de ce DSR cible visait à tenir compte de l'excès de saupoudrage qui caractérise la DSR péréquation, laquelle demeure encore la principale fraction de la DSR.

→ DNP ; DSU ; potentiel financier ; charges de ruralité

Dotation de solidarité urbaine (DSU)

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), créée en 1991, constitue l'une des trois dotations de péréquation réservée par l'Etat aux communes concentrant les difficultés, et est directement incluse dans la DGF. Elle s'élève en 2016 à 1 911 millions d'euros et elle vise principalement à répondre aux problèmes posés par la concentration de pauvreté en milieu urbain (→ **Charges d'urbanité**).

Deux strates de villes sont potentiellement bénéficiaires de la DSU :

- celle des communes de 10 000 habitants et plus (1001 villes en 2016) ;
- celle des communes de 5000 à 9999 habitants (1204 villes en 2016).

Sont éligibles à la DSU :

- 3/4 des communes de 10 000 habitants et plus classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources ;
- le premier dixième des communes de 5000 à 9999 habitants.

L'indice synthétique prend en considération :

- à hauteur de 45%, le **potentiel financier** ;
- à hauteur de 15%, les logements sociaux ;
- à hauteur de 30%, la population bénéficiaire de prestations logements (APL) ;
- à hauteur de 10%, le revenu des habitants.

La quasi-intégralité du fort accroissement annuel de la DSU ne profite qu'à 250 villes de plus de 10 000 habitants et 30 villes de 5 000 à 9 999 habitants, considérées comme les plus nécessiteuses selon l'indice synthétique. Au travers de cette logique de ciblage, les 280 villes considérées ont très largement bénéficié de l'efficacité péréquatrice de la DSU.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Evolution nominale annuelle de la DSU cible	139,5%	60,6%	23,1%	51,2%	16,3%	49,7%	32,9%
Evolution nominale annuelle de la DSU hors cible	1,0%	1,4%	2,0%	1,3%	0,9%	0,5%	0,7%

Source : France urbaine d'après DGCL

À noter que le Comité des finances locales a, en juillet 2016, appelé de ses vœux une réforme de la DSU, laquelle consisterait à :

- resserrer l'éligibilité à la DSU aux deux premiers tiers des communes de plus de 10 000 habitants (contre 3/4 actuellement), soit 667 au lieu de 751 ;
- renforcer le critère revenu (lequel verrait sa pondération augmenter de 10 à 25%), au dépend relatif du critère du potentiel financier (de 45 à 30%), afin de mieux prendre en considération le souci de correction des inégalités de charge ;
- supprimer l'effet de seuil conduisant à concentrer la quasi-totalité de la croissance de l'enveloppe sur les seules villes de plus de 10 000 habitants dont le rang est compris entre 1 et 250.

→ *Potentiel financier*



Effort fiscal

L'effort fiscal est juridiquement défini par référence à une valeur moyenne de 1 (§-1). Mais cette définition souffre d'obsolescence et les associations d'élus cherchent à promouvoir un nouveau ratio d'effort fiscal prenant en considération les revenus des ménages (§-2).

1- Effort fiscal : définition actuelle

L'effort fiscal est calculé en rapportant les produits de la **taxe foncière**, de la **taxe d'habitation** et de la taxe ou redevance sur les **ordures ménagères** au **potentiel fiscal** de la commune calculé pour ces seules impositions.

Cet indicateur, juridiquement défini et souvent qualifié « d'effort fiscal par rapport à la moyenne », permet d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune : s'il est égal à 1, cela signifie que la collectivité a adopté globalement des taux égaux à la moyenne nationale ; s'il est supérieur à 1, les taux sont supérieurs et inversement.

Calcul de l'effort fiscal :

- Produit de la taxe d'habitation
- + Produit des taxes foncières (bâti et non bâti)
- + Compensations versées par l'État pour les taxes foncières (bâti et non bâti)
- + Recettes (taxe ou redevance) liées à l'enlèvement des ordures ménagères

Potentiel fiscal trois taxes =

- Base brute (TH) x Taux moyen national d'imposition (TH)
- + Base brute (TFPB) x Taux moyen national d'imposition (TFPB)
- + Base brute (TFNB) x Taux moyen national d'imposition (TFNB)

L'effort fiscal est utilisé dans la répartition des dotations de péréquation versées par l'État aux communes, ainsi que dans le **fonds de péréquation intercommunal et communal** (FPIC).

2- Effort fiscal : définition rénovée (proposée par les associations d'élus)

À noter que l'effort fiscal souffre de plusieurs défauts techniques, dont le principal est l'obsolescence des **valeurs locatives**. C'est pourquoi, les associations d'élus cherchent à promouvoir une appréhension différente de la pression fiscale en tenant compte des revenus des ménages. Ce nouveau ratio d'effort fiscal, pouvant être qualifié « d'effort fiscal par rapport au revenu », se définirait comme le rapport entre :

- au numérateur, la somme du produit fiscal taxe d'habitation + (quote-part ménage) de taxe sur le foncier bâti, taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères + taxe sur le foncier non bâti ;
- au dénominateur, la somme des revenus des ménages.

→ *Potentiel fiscal ; taxe foncière ; taxe d'habitation ; taxe sur les ordures ménagères ; valeurs locatives*

E Emprunt (et encours de dette)

Les collectivités ont recours à l'emprunt à moyen et long terme exclusivement pour contribuer au financement de leurs dépenses d'équipement. Cela les distingue de l'État, lequel a recours à l'emprunt pour financer son déficit budgétaire (en France, la « règle d'or » s'applique aux collectivités, mais pas à l'Etat).

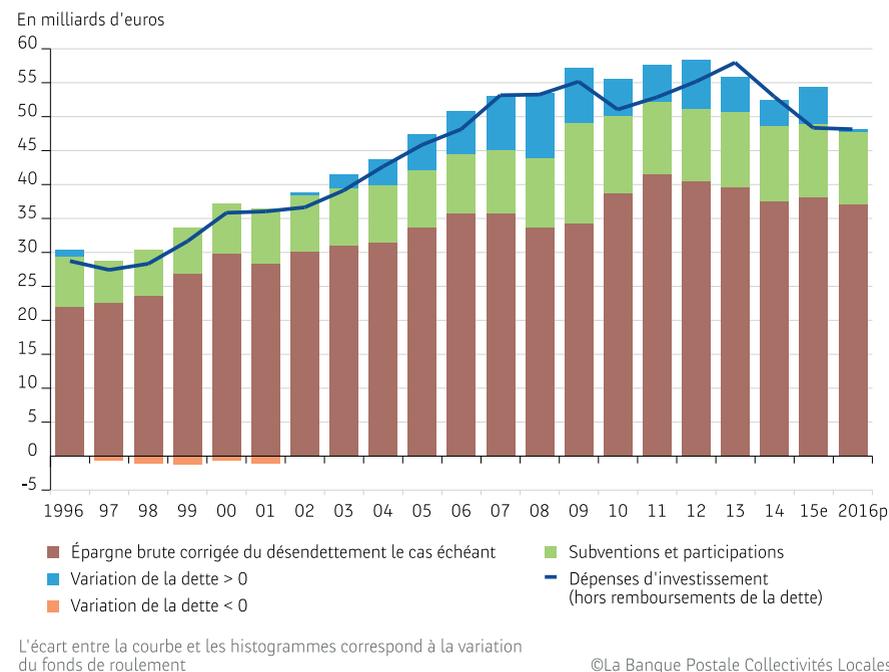
L'emprunt cumulé des collectivités (encours de dette) s'élève en 2016 à 182,6 milliards d'euros. Il progresse régulièrement (+ 1,1% par rapport à 2015), mais son poids relatif au sein de l'ensemble de la dette publique globale (9,5% en 2016) est en recul (la dette des collectivités représentait 20% de la dette publique il y a 35 ans, avant la décentralisation). En effet, les collectivités s'efforcent de financer l'essentiel de leur effort d'équipement par des ressources dites définitives, qu'il s'agisse des subventions reçues et, surtout, de l'**autofinancement** qu'elles dégagent.

Ainsi, depuis 30 ans, l'autofinancement des collectivités s'est progressivement substitué à l'emprunt comme ressource majeure de la section d'investissement. Ces dix dernières années, l'endettement net (montant des nouveaux emprunts diminué du remboursement des emprunts anciens) n'a représenté, selon les années, que de 0 à

20% dans le financement des équipements des collectivités.

À noter que si l'emprunt a un coût, à savoir les intérêts versés par la collectivité au prêteur, il est précieux pour mettre en rapport le paiement d'un équipement (dont l'amortissement physique est de plusieurs années, voire de plusieurs dizaines d'années) et l'usage de celui-ci (qui sera le fait de plusieurs générations).

L'investissement local et son financement



→ *Autofinancement*

Enveloppe normée

Depuis 1996, les relations financières entre l'Etat et les collectivités sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée », qui regroupe les concours financiers de l'État aux collectivités. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée par la loi de finances.

Grâce à ce mécanisme, l'État neutralise les éventuelles augmentations de dotations qui peuvent être décidées. En effet, en face de toute augmentation est établie une baisse à due concurrence, effectuée sur une dotation dite « variable d'ajustement ». Les variables d'ajustement sont choisies par l'État parmi les **compensations** d'exonération.

Jusqu'en 2008, l'enveloppe normée était indexée sur la croissance d'une partie du PIB et de l'inflation. Elle l'a été sur la seule inflation de 2008 à 2010, puis a été gelée en valeur de 2011 à 2013. Depuis 2014, elle est en recul (pour un montant cumulé entre 2014 et 2017 s'élevant à 27 milliards d'euros → **CRFP**).

→ *Compensations ; CRFP*

Épargne budgétaire (épargne brute, épargne nette, taux d'épargne)

L'épargne budgétaire correspond à une différence positive entre les dépenses et les recettes de fonctionnement de la collectivité. Cet excédent (également appelé « **autofinancement** ») est dit « épargne brute » (ou « autofinancement brut ») s'il prend en compte l'ensemble des dépenses et recettes, et « épargne nette » (ou « autofinancement net ») s'il est diminué des remboursements en capital de la dette.

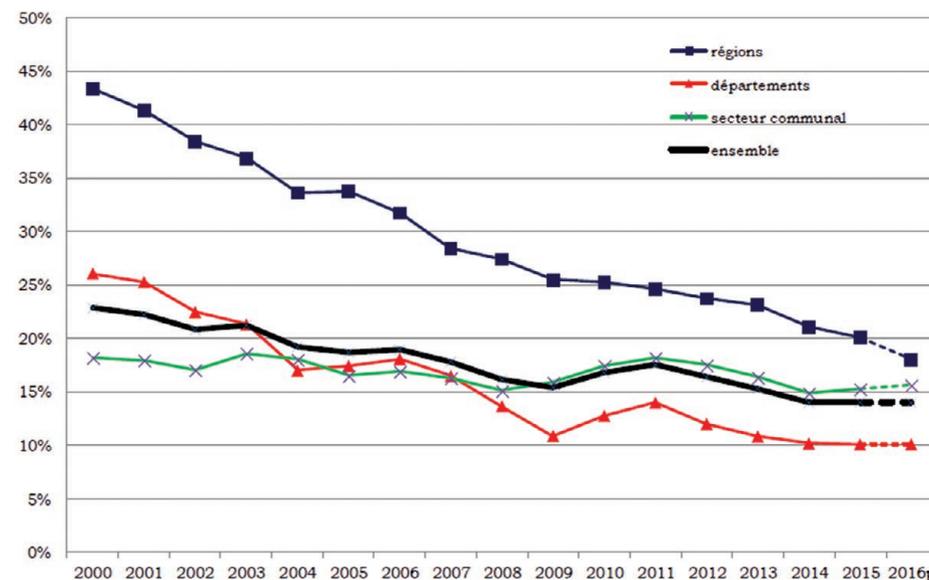
L'épargne brute permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement, c'est-à-dire, d'une part, le remboursement de la dette et, d'autre part, les dépenses d'équipement. L'épargne nette est disponible pour participer au financement des dépenses d'équipement.

Le taux d'épargne (brut, net) correspond à l'épargne (brute, nette) rapportée aux recettes réelles de la section de fonctionnement.
(→ **Budget et section de budget**).

Le taux d'épargne a très largement souffert de la baisse des dotations.

→ *Autofinancement ; budget ; section de budget*

Taux d'épargne brute



Source : Observatoire des finances locales

Exonération

L'exonération correspond à une dispense de paiement d'impôt ou de taxe sous certaines conditions définies dans le cadre de la loi. Un bien peut être exonéré en raison de la situation du contribuable (par exemple s'il est de condition modeste), de la nature ou de l'affectation du bien (par exemple, si l'immeuble est à caractère social).

L'exonération peut être totale ou partielle ; elle peut être permanente ou temporaire. Les exonérations peuvent être décidées soit par l'État (la loi prévoit qu'elles s'appliquent sans possibilité que les collectivités s'y opposent), soit par les collectivités locales.

Dans le cas d'exonérations décidées par la collectivité, la perte de ressources fiscales afférentes est à sa charge. Dans le cas d'exonérations décidées par l'État, une **compensation** est en principe prévue (l'État considère les compensations d'exonération comme des subventions « explicites » inscrites en recettes budgétaires, au contraire des compensations de **dégrèvement**).

Les compensations réelles perçues par les collectivités sont très largement inférieures à la perte de produit fiscal que leur mise en œuvre entraîne. Et ce, pour deux raisons principales. D'une part, parce que le taux à partir duquel est établi la compensation est un taux historique (généralement celui existant au moment de l'entrée en vigueur de l'exonération), d'autre part, parce que de nombreuses compensations (de plus en plus, année, après année) sont considérées en tant que variables d'ajustement de l'**enveloppe normée**, et ainsi réduites, jusqu'à disparaître dans certains cas (afin de le masquer, les compensations sont progressivement « globalisées », empêchant toute traçabilité).

En 2015, le montant total des compensations accordées aux collectivités, au titre des exonérations des taxes pesant sur les ménages, était de 1 798 millions d'euros, dont 1 454 millions d'euros pour la seule compensation d'exonération de taxe d'habitation pour personnes de conditions modestes. Le montant des compensations au titre des exonérations d'impôts économiques locaux s'élevait à 259 millions d'euros, en fort recul d'année en année (641 millions d'euros en 2011), du fait du mécanisme de l'enveloppe normée.

→ *Compensation ; dégrèvement ; enveloppe normée*



Fiscalité directe

La fiscalité directe locale comprend principalement quatre taxes, dont les taux sont fixés par les collectivités, dans certaines limites de la réglementation (→ **Liens entre les taux**) :

- la **taxe d'habitation**, payée par les occupants de logements ;
- la taxe sur le foncier bâti (→ **Taxes foncières**), payée par les propriétaires du bien ;

- la taxe sur le foncier non bâti (et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties), également payée par les propriétaires du terrain ;
- la **contribution économique territoriale** (CET) acquittée par les entreprises et venant en substitution de la taxe professionnelle supprimée depuis 2010. À noter que la **CVAE**, l'une des deux composantes de la CET avec la **CFE**, présente la particularité d'avoir un taux unique sur l'ensemble du territoire national, taux que les collectivités ne peuvent pas moduler.

Hormis ces quatre impôts majeurs (lesquels représentent près des trois quarts des recettes fiscales des collectivités), les communes et/ou leurs EPCI ont la possibilité de percevoir d'autres impôts directs :

- la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM) ;
- le **versement transport** (VT) ;
- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) auxquelles sont assujetties les grandes entreprises des réseaux d'énergie, de télécommunications et de transport depuis la suppression de la taxe professionnelle ; parmi les neuf catégories d'IFER correspondant à autant de types de réseau différents, sept concernent le bloc communal : l'IFER éoliennes terrestres et hydroéoliennes, l'IFER installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique, l'IFER installations productrices d'énergie d'origine photovoltaïque ou hydraulique, l'IFER sur les transformateurs électriques, l'IFER sur les stations radio électriques, l'IFER sur les installations gaz ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, impôt d'Etat partiellement transféré aux collectivités depuis la réforme de la taxe professionnelle) ;
- l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques ;
- la taxe de balayage ;
- la taxe d'habitation sur les logements vacants ;
- la redevance communale des mines.

→ *CET ; CFE ; CVAE ; liens entre les taux ; taxe d'habitation ; taxes foncières ; TEOM ; VT*

Fiscalité indirecte

Les impôts indirects sont versés par les entreprises ou les personnes redevables, mais répercutés sur le prix de vente d'un produit ; ils sont donc supportés par une autre personne, le contribuable. Ainsi, la TVA (principal impôt indirect mais qui n'est pas un impôt local) est versée par les entreprises redevables, mais entièrement payée par les consommateurs finaux, les contribuables, inconnus de l'administration fiscale.

1- Parmi les principaux impôts indirects à destination des communes et/ou des EPCI, figurent :

- la taxe d'aménagement ;
- la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO composante communale d'une taxe dont la part majoritaire bénéficie aux budgets des départements) ;
- la taxe sur la consommation finale d'électricité ;
- la taxe de séjour (et la taxe de séjour forfaitaire) ;
- la taxe locale sur la publicité extérieure ;
- l'impôt sur les cercles et maisons de jeux ;
- la surtaxe sur les eaux minérales ;
- la taxe sur les remontées mécaniques.

2- Suite à un rapport de l'Inspection générale des finances recommandant la suppression de pas moins d'une vingtaine de « petites taxes » totalisant 500 M€ de recettes locales, au motif qu'individuellement leur rendement s'avérait faible, plusieurs taxes locales ont été supprimées par la loi de finances pour 2015. Cette politique de remise en question d'impôts locaux s'opère au titre de la « simplification » du système fiscal local, terme qui recouvre des suppressions (→ **Sanctuarisation**) :

- la **taxe de trottoirs et de pavage** (suppression non assortie de compensation) : instituée en 1845, cette taxe visait à mettre les riverains à contribution lorsqu'un trottoir était construit le long de leur

propriété. Elle pouvait être mise en place par toutes les communes du pays à condition que « l'établissement des trottoirs des rues et places figurant sur les plans d'alignement ait été reconnu d'utilité publique » ;

- la **taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines** (non compensée) : mise en place en 2010, cette taxe visait à financer la mise en place d'un « service public des eaux pluviales urbaines » par les collectivités territoriales. Due par les propriétaires publics ou privés de terrains situés en zone urbaine, elle s'inscrivait « dans une démarche globale de meilleure gestion des eaux pluviales » ;
- l'**impôt sur les spectacles** (compensé par une dotation) : depuis le 1er janvier 2015, l'impôt sur les spectacles afférents aux réunions sportives est supprimé. Les droits d'entrée des rencontres sportives (ventes de billets pour les matches, compétitions sportives et courses automobiles) sont désormais taxés au taux réduit de 5,5 % de TVA. Depuis 2015, seules les recettes annuelles des cercles et les maisons de jeux seront soumises à cet impôt, rebaptisé « impôt sur les cercles et maisons de jeux ».

→ *Sanctuarisation des ressources fiscales*

Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) assure une compensation à taux forfaitaire de la charge de TVA que les collectivités supportent sur une partie de leurs dépenses d'investissement et qu'elles ne peuvent récupérer par voie fiscale. Pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1er janvier 2015, le taux forfaitaire est de 16,404 %.

Lors de chaque loi de finances, les élus cherchent à élargir le champ d'éligibilité des dépenses au FCTVA, tandis qu'à contrario, l'État s'efforce de les restreindre. De même, en période de croissance de l'**investissement**, l'État recherche l'intégration du FCTVA dans le périmètre de l'**enveloppe normée**. En 2016, les crédits de FCTVA ouverts dans le budget de l'État s'élevaient à 6 046 millions d'euros.

Les conditions cumulatives devant être remplies pour qu'une dépense d'investissement puisse ouvrir droit à une attribution du FCTVA sont, schématiquement, relatives :

- à la nature de la collectivité (ou de l'établissement public) ;
- au fait que la dépense était grevée de TVA et qu'elle ne soit pas exposée pour les besoins d'une activité assujettie à la TVA permettant la récupération de la TVA par la voie fiscale ;
- au fait que la collectivité soit propriétaire de l'équipement pour lequel cette dépense a été engagée (sauf exception, notamment pour les dépenses effectuées dans le cadre du plan « France très haut débit »).

À noter que la loi de finances pour 2016, dans ses articles 34 et 35, a élargi le bénéfice du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à partir du 1er janvier 2016.

Du fait de cette relative complexité juridique, le coût de la gestion du FCTVA, tant pour les services préfectoraux en charge du contrôle que pour les élus devant organiser le suivi des pièces justificatives, s'avère excessif. C'est pour cette raison qu'il pourrait à l'avenir être envisagé de retenir une forfaitisation des dépenses, et, peut-être, de simplifier la diversité des régimes de « millésime ».

En effet, le régime de droit commun veut que le FCTVA soit calculé sur la base des dépenses réalisées la pénultième année et versé en année N+2 ; mais il existe des exceptions :

- pour les communautés de communes, les communautés d'agglomérations, les communes nouvelles, les établissements publics territoriaux, ainsi que pour les métropoles et les communautés urbaines se substituant à des communautés d'agglomérations (mais pas pour les communautés urbaines créées ex nihilo ou issues de districts, ni pour les métropoles issues de communautés urbaines), l'attribution du FCTVA est réalisée en année N ;
- pour les communes et groupements (environ la moitié) qui se sont, en 2009-2010, inscrites dans le « plan de relance pour l'économie », l'attribution du FCTVA est réalisée en année N+1.

→ *Enveloppe normée ; investissement*

Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales

La suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 a donné lieu à de nouveaux impôts locaux (notamment la **CET**), et a conduit à une nouvelle **compensation** de l'État (la DCRTP, qui s'élève à 3 324 millions d'euros), afin de garantir la neutralité financière pour les budgets communaux ou intercommunaux, a institué une garantie individuelle de ressources (GIR) versée par un fonds national (FNGIR).

Il est abondé par des prélèvements effectués sur les recettes fiscales des collectivités « gagnantes » à la mise en œuvre de la réforme (du fait d'un produit fiscal perçu au titre des nouvelles impositions supérieures à celui perçu antérieurement au titre de la taxe professionnelle) et ensuite immédiatement réparti entre les collectivités « perdantes ». Ainsi, le FNGIR est un mécanisme de redistribution horizontale des ressources mobilisant un compte de tiers de l'État sans coûter un euro à ce dernier.

Contrairement à l'idée que l'on pourrait avoir en première analyse, les collectivités favorisées par ce mécanisme ne sont pas celles qui reçoivent du FNGIR, mais plutôt celles qui sont prélevées au titre du fonds. En effet, les montants de FNGIR sont figés alors que les montants perçus au titre des nouvelles recettes fiscales sont potentiellement dynamiques.

→ *CET ; compensation*

Fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)

Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) est un mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités, considérées comme favorisées, pour la reverser à d'autres collectivités, considérées comme étant moins favorisées.

Égal à 1 milliard d'euros en 2016, le fonds atteindra 2 % des ressources fiscales du bloc communal, soit environ 1,2 milliard d'euros.

Sont contributeurs les ensembles intercommunaux (communauté ou métropole et communes membres d'un même EPCI ou EPT s'agissant de la petite couronne parisienne-), dont le **potentiel financier** (PFIA) agrégé est supérieur à 90% du potentiel financier agrégé moyen par habitant. Le montant de la contribution de l'ensemble intercommunal est déterminé à partir d'un indice synthétique faisant intervenir le PFIA (75%) et le revenu (25%). Ensuite, le prélèvement de chaque ensemble intercommunal est réparti entre le budget de l'EPCI et les budgets des différentes communes membres.

Les sommes du FPIC sont attribuées sur la base d'un indice synthétique comprenant le PFIA (pour 20%), le revenu (pour 60%) et, pour 20%, l'**effort fiscal** (EF). Depuis 2016, le bénéfice du FPIC est conditionné à un EF égal à 1.

À noter que le FPIC comporte un vice conceptuel. En effet, il commence à opérer des prélèvements sur des territoires plus pauvres que la moyenne (dont la richesse est à seulement 90% de la moyenne nationale).

→ *Effort fiscal ; potentiel financier (PFIA)*

Fonds de solidarité locale

Aux côtés des dotations de péréquation (→ **DNP, DSR, DSU**) et de fonds nationaux de péréquation (→ **FCPIC**) se sont créés différents fonds de solidarité au niveau local, ne faisant pas tous l'objet d'un encadrement juridique précis.

Directement pilotés et financés par les collectivités les composant, ils visent à soutenir les actions d'investissement ou d'équipement n'entrant pas dans les dispositifs d'intervention « classiques ». Au niveau intercommunal, les dotations de solidarité communautaires (DSC) répondent à une volonté de solidarité entre collectivités membres d'une même intercommunalité.

→ *DNP ; DSR ; DSU ; FPIC ; péréquation*



Garantie d'emprunt

La garantie d'emprunt est un engagement hors bilan par lequel les collectivités locales peuvent accorder leur caution à un organisme dont ils veulent faciliter les opérations d'emprunt de manière à réaliser des opérations d'intérêt public.

Cette garantie permet ainsi de soutenir les acteurs économiques locaux : le fait de bénéficier d'une garantie d'emprunt facilite l'accès au crédit des bénéficiaires ou leur permet de bénéficier d'un taux moindre.

La grande masse des garanties d'emprunt l'est au bénéfice des organismes de logement social. En effet, ces derniers ont besoin de la garantie des collectivités pour obtenir des prêts spécifiques auprès de la Caisse des Dépôts.

Au travers de l'octroi d'une garantie, la collectivité garante s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à assumer l'exécution de l'obligation, ou à payer à sa place les annuités du prêt garanti. La réglementation encadre de manière très stricte les garanties que peuvent apporter les collectivités et les EPCI aux personnes privées (trois règles prudentielles cumulatives) :

- **plafonnement pour la collectivité** : une collectivité ne peut garantir plus de 50% du montant total de ses recettes réelles de fonctionnement ;
- **plafonnement par bénéficiaire** : le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur ne doit pas être supérieur à 10% du montant total susceptible d'être garanti ;
- **division du risque** : la quotité maximale susceptible d'être

garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt est fixée à 50% (80% pour les opérations d'aménagement sous certaines conditions).

À noter que la disposition limitant le montant maximum de la garantie accordée n'est pas applicable aux organismes d'intérêt général, notamment aux organismes de logement social.

Enfin, deux types de garanties d'emprunt sont explicitement interdits : les garanties en faveur d'associations, de groupements sportifs et de sociétés anonymes à objet sportif ; les garanties aux entreprises en difficulté.

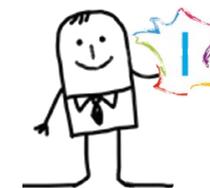
Gestion de fait

La gestion de fait est le résultat de la méconnaissance du principe de **séparation des ordonnateurs et des comptables** : toute personne qui s'immisce indûment dans des fonctions dévolues au comptable public ou qui organise (ou tolère) des irrégularités se rend coupable de gestion de fait (la responsabilité pécuniaire étant assortie dans certains cas de sanctions pénales et politiques).

L'ingérence peut avoir lieu dans le recouvrement des recettes (par exemple, un maire qui encaisse directement des recettes communales) ou dans le maniement de fonds irrégulièrement extraits d'une caisse publique.

Si le nombre de cas de gestion de fait reste, somme toute, très limité, la très grande diversification des activités locales et la nécessité pour les collectivités locales de répondre aux demandes multiples de la population ont eu tendance à exposer davantage les ordonnateurs au risque de la gestion de fait.

→ *Séparation ordonnateur / Comptable*



Indexation

L'évolution du produit de la **Fiscalité directe** locale dépend de trois composantes : la richesse fiscale de la collectivité (produit théorique que recevrait la commune si elle appliquait les taux d'imposition moyens nationaux de chacune des taxes d'habitation, foncières et CFE), les taux d'imposition (votés chaque année par les collectivités) et enfin l'indexation des bases. Une base dite « indexée » évolue au prorata d'une autre variable.

L'indexation permet ainsi une actualisation des bases d'imposition. Chaque année, les bases d'imposition des **taxes d'habitation et foncières** font l'objet en loi de finances d'une revalorisation dite forfaitaire (dans la mesure où un même taux s'applique pour tous). Dans le même ordre d'idée, les tarifs de la taxe sur la consommation finale d'électricité ou encore les tarifs des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) sont désormais indexés sur l'inflation.

→ *Fiscalité directe ; taxe d'habitation*

Investissement

Les collectivités réalisent chaque année environ 70% de l'investissement public civil. C'est en majorité le bloc communal qui porte l'effort (27,1 milliards d'euros sur un total de 46,9 milliards en 2015).

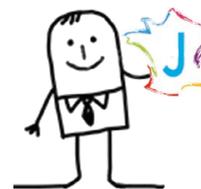
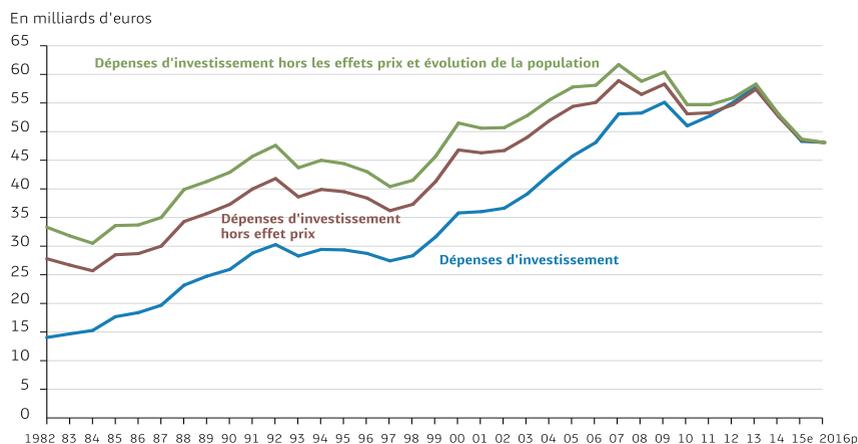
Cette part a augmenté de manière significative sur le long terme et s'explique par les vagues de décentralisation successives impulsées par l'État, ainsi que par des besoins structurels importants, notamment dans les domaines des transports publics urbains, nouvelles technologies ou de la mise aux normes et de l'environnement (achats de matériels durables, construction ou aménagement de bâtiments, travaux d'infrastructure...).

Leurs dépenses d'investissement du bloc communal présentent traditionnellement un caractère cyclique, suivant le rythme des

mandats municipaux. Toutefois, le niveau d'investissement du début de la mandature 2014-2020 est plus encore impacté par la baisse des dotations (→ **CRFP**). C'est l'érosion de l'**autofinancement** résultant de la baisse des dotations qui permet de comprendre le recul actuel, à un niveau qui n'avait jamais été historiquement observé : l'investissement du bloc communal qui représentait (hors remboursement de la dette) 37,7 milliards d'euros en 2013 ne s'est plus élevé qu'à 33,4 milliards en 2014 et à 29,7 milliards en 2015.

→ *Autofinancement ; CRFP*

Les dépenses d'investissement* des collectivités locales



Journée complémentaire

La journée complémentaire désigne la période allant du 31 décembre au 31 janvier durant laquelle l'ordonnateur peut rattacher les opérations budgétaires débutées avant le 31 décembre et se poursuivant l'année suivante au budget de l'année précédente.

Pour les collectivités territoriales, la journée complémentaire s'applique à la section de fonctionnement du **budget**, ainsi qu'aux opérations d'ordre budgétaire uniquement pour la section d'investissement.

Les gestionnaires locaux ont généralement comme objectif d'en réduire la durée, l'objectif étant de la faire tendre vers zéro, de manière à écourter les délais de restitution des comptes de clôture et ainsi, permettre de connaître, en temps opportun, les résultats de la gestion écoulée, afin de les prendre en considération le plus rapidement possible dans le nouveau cycle budgétaire.

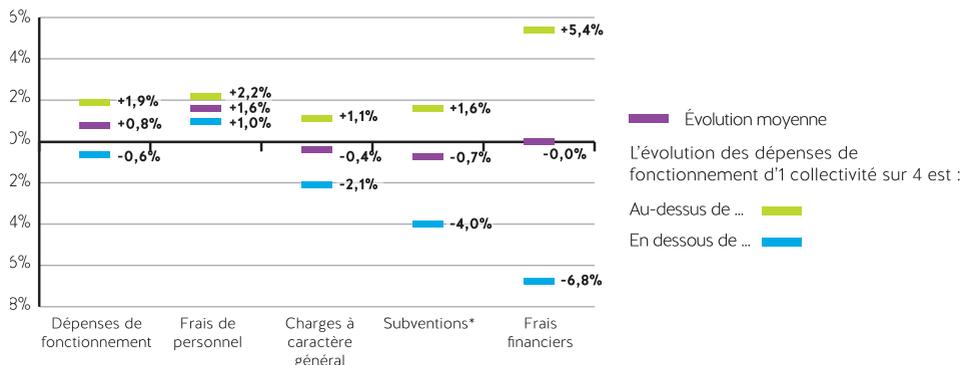
→ *Budget*



Liens entre les taux

Les taux des principaux impôts directs locaux (**taxe d'habitation, taxes foncières et CFE**) sont votés chaque année par les collectivités avec les principales limites suivantes :

Evolutions 2014-2015 des dépenses de fonctionnement pour les territoires urbains



* Subventions, contingents et participations obligatoires

Source : DGFIP 2014-2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine



- les taux des taxes foncières et d'habitation ne peuvent excéder deux fois et demi les taux moyens nationaux des taxes considérées (ou les taux moyens départementaux, lorsqu'ils sont supérieurs pour des raisons historiques à la moyenne nationale) ;
- la CFE ne peut excéder deux fois le taux moyen national et elle ne peut progresser plus vite que la taxe d'habitation ou que la progression moyenne des taxes foncières et d'habitation.

Mises en place avant la décentralisation (en 1981), ces règles ont pour objectif de protéger les entreprises, catégories de contribuables qui, à la différence des ménages, « ne votent pas ». Pour autant, elle constitue une limite à l'autonomie fiscale qui rend notamment difficile la satisfaction de l'objectif de neutralité fiscale que recherchent les élus lors des modifications de périmètres intercommunaux.

→ CFE ; taxe d'habitation ; taxe foncière



Mécénat

Le mécénat correspond à un **don** (d'une entreprise ou d'un particulier) à une activité d'intérêt général. Cet engagement peut être réalisé en argent, en nature (don de produits) ou en compétences, et concerner des domaines très variés : social, culture, éducation, santé, sport, environnement, recherche...

Cette notion ne doit pas être confondue avec celle du parrainage, qui est un soutien matériel apporté à une manifestation, une personne, un produit ou une organisation en vue d'en retirer un bénéfice direct.

Dans un contexte d'exacerbation des contraintes financières, la

pratique du mécénat se développe de plus en plus au sein des collectivités territoriales. Le mécénat revêt différents atouts pour les collectivités territoriales : financement des politiques culturelles, dialogue avec le tissu économique, participation de la population, collaboration avec le tissu associatif, valorisation de l'identité du territoire, montage de projets, progression de l'offre événementielle et culturelle...

→ Dons et legs



Ordures ménagères (taxe d'enlèvement des ordures ménagères TEOM, redevance d'enlèvement des ordures ménagères REOM)

Le financement du service d'enlèvement des ordures ménagères peut être pris en charge par le budget général de la commune ou du groupement, mais il peut être (et il est dans la plupart des cas) financé en totalité ou en partie, soit par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), soit par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

1- TEOM

La TEOM est une taxe destinée à couvrir les dépenses d'enlèvement des ordures ménagères des communes ou groupements de communes dans lesquels le service est effectué.

L'assiette de la taxe n'exprime pas un niveau de service particulier (volume ou poids des ordures), mais est représentée par le revenu cadastral des propriétés. Il s'agit donc de la même assiette que celle de la **taxe foncière** sur les propriétés bâties, indépendamment du fait que le local soit imposé ou non. Sont notamment exonérés

les locaux correspondant à des établissements industriels et, le cas échéant, les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ménagères.

Le produit attendu peut être égal à 100% du coût du service, ou moins, mais ne peut le dépasser.

Il est par ailleurs possible d'opter pour la « TEOM-incitative ». Dans ce cas, la commune (ou son groupement) une part incitative de la taxe vient s'ajouter à la part fixe. La part incitative est calculée en fonction de la quantité et éventuellement de la nature des déchets produits (exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements).

→ *Taxes foncières*

2- REOM

En tant que **redevance** et à la différence de la TEOM, la ROEM est perçue directement par la collectivité (et non par les services fiscaux). Son **tarif** doit obligatoirement être calculé en fonction du service rendu (poids ou volume des ordures, par exemple).

Ce sont surtout les communes rurales qui choisissent la redevance. En zone urbaine (habitat collectif dominant), il est plus malaisé de trouver des systèmes simples de mesure individuelle de la quantité de déchets produite.

→ *Redevances ; tarif*



Péréquation

La péréquation a pour objet de réduire les écarts de ressources, mais aussi de charges entre les différents territoires tout en prenant en considération les inégalités de pression fiscale sur les contribuables. La constitution (article 72-2) fait référence à la péréquation en ces termes : « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

Plusieurs principes méritent d'éclairer l'objectif de péréquation, dans la répartition des dotations et dans les fonds de péréquation :

- tout écart de dotation par habitant n'est pas le signe d'une injustice mais le signe de la prise en considération d'une différence (par exemple, la prise en compte d'un coefficient logarithmique (→ **Charges**) pour établir la dotation forfaitaire de la DGF est légitimée par la corrélation observée entre charge et démographie) ;
- la péréquation n'a pas pour finalité le nivellement. Doivent être pris en considération de façon conjointe les écarts de charges, de ressources et d'effort fiscal.

À l'origine principalement verticale, c'est-à-dire assurée par les dotations de l'État aux collectivités, sa croissance est désormais entièrement horizontale et s'effectue ainsi entre les collectivités territoriales (transferts de ressources des collectivités les plus « riches » vers les plus « défavorisées »).

S'agissant du bloc communal, on distingue :

- les dotations de péréquation (**DNP**, **DSR** et **DSU**) ;
- les fonds de péréquation (**FPIC**, **FSRIF**) spécifiques à la région Ile-de-France, ainsi que **FDPTP** (Fonds Départemental de Péré-

quation de la Taxe Professionnelle) lequel, doté de 430 millions d'euros, subsiste mais est cristallisé depuis la réforme de la taxe professionnelle de 2010.

L'écheveau de ces différents mécanismes pose le problème de la lisibilité globale du système, voire de sa cohérence et de son efficacité : certains fonds venant réduire l'impact de dotations, ou réciproquement. Favoriser des systèmes à logique de ciblage (DSU par exemple) demeure crucial aujourd'hui pour corriger les inégalités territoriales : l'efficacité de ces mécanismes est en effet directement corrélée à leur capacité à éviter le saupoudrage, dont souffrent notamment le FPIC (qui bénéficie à environ 50% des communes et des EPCI) et la DSR.

Dans un contexte de stagnation de la ressource locale, l'objectif de correction des inégalités entre collectivités fait consensus ; et l'on observe qu'entre 2004 et 2016, la progression des seules dotations de péréquation a atteint 68,5%, conduisant celles-ci à représenter en 2016, 22% de la DGF contre 12,3% en 2004.

Pendant, avec des dotations de l'État en recul (→ CRFP), tout accroissement de prélèvements sur des collectivités ciblées comme étant « riches » s'avère particulièrement douloureux et est même susceptible de déséquilibrer leurs budgets ; d'où l'intensité des débats tel que, par exemple, celui qui oppose les tenants d'une péréquation qui vise prioritairement à limiter les inégalités de proximité et le développement de la solidarité locale, et ceux qui considèrent que ce sont les mécanismes nationaux qui doivent être privilégiés.

→ Charges ; CRFP ; DNP ; DSR ; DSU ; FPIC

Potentiel fiscal et potentiel financier

Potentiel fiscal et potentiel financier sont des indicateurs de mesure de la « richesse relative » d'une collectivité. Ils sont utilisés pour la répartition des dotations et tout particulièrement dans les calculs des dotations et fonds de péréquation.

1- Potentiel fiscal

Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient les principales taxes directes (**taxes d'habitation, taxes foncières**) de cette collectivité, si l'on appliquait aux bases communales de ces taxes, le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

Selon les usages, est établi le potentiel fiscal « 3 taxes » ou le potentiel fiscal « 4 taxes » ; dans ce dernier cas, il est tenu compte de la CFE.

Le potentiel fiscal (tout comme le potentiel financier) est légitimement critiqué pour son manque de rigueur. Il souffre en particulier de l'obsolescence des valeurs locatives (→ Révision des valeurs locatives).

2- Potentiel financier

Afin de mesurer la capacité d'une collectivité à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges, le potentiel financier vise à prendre en considération non seulement les ressources fiscales mais aussi certaines dotations versées par l'État, comme la part forfaitaire de la DGF ainsi que certaines recettes fiscales complémentaires (CVAE, surtaxe sur les eaux minérales...).

Est également calculé et mis en œuvre pour le FPIC, le « potentiel financier élargi » : PFIA, lorsqu'il est établi au niveau intercommunal, l'impact des flux croisés entre budgets communaux et budgets intercommunaux sont neutralisés.

→ CFE ; FPIC ; péréquation ; taxe d'habitation ; taxes foncières



Redevances

Les redevances (souvent regroupées sous l'intitulé « produits des services et du domaine ») sont des recettes perçues auprès des usagers du service public local. Le produit des redevances, établies sur la base d'un **tarif**, permet de couvrir tout ou partie des charges d'un service déterminé, ou des frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public.

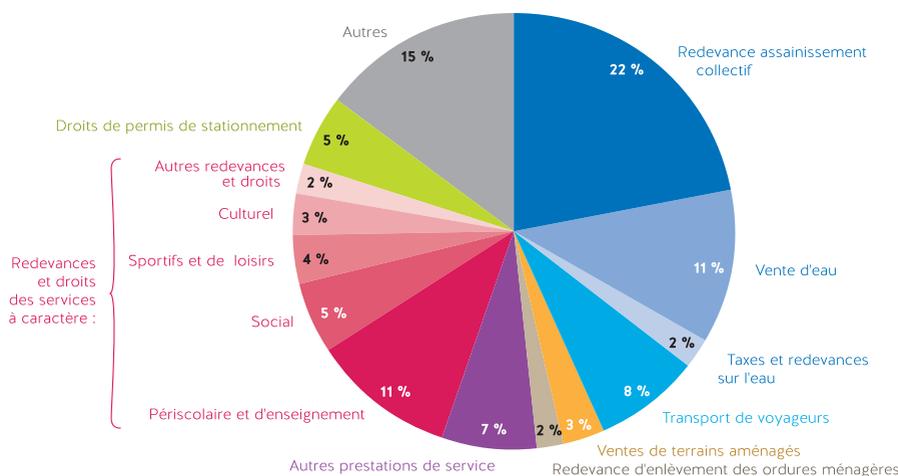
La variété des produits des services et du domaine

Les produits des services et du domaine (4,2 milliards d'euros) représentent plus de 10 % des recettes de fonctionnement.

Plus de 60 % de ces recettes sont inscrites dans les budgets annexes. Elles correspondent principalement à des recettes liées aux compétences

eau et assainissement (57 %) et transport (12 %). Au niveau des budgets principaux, ce sont surtout les redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement (25 %), ou à caractère social (13 %), culturel (6 %), sportif (9 %) qui sont les plus représentés, ainsi que les droits de stationnement et de location sur la voie publique (12 %).

Les produits des services et du domaine dans les budgets principaux et annexes des territoires urbains



Source : DGFIP 2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

Un usager s'acquitte d'une redevance pour service rendu en contrepartie directe d'une prestation fournie. Dans le cas de « redevance pour occupation du domaine public », c'est l'occupation privative du domaine public qui fonde le versement de la redevance.

→ *Tarifs*

Revalorisation des valeurs locatives

Les valeurs locatives servant de base aux impositions directes locales (**taxes d'habitation** et **taxes foncières**) sont revalorisées chaque année au moyen d'un coefficient national voté en loi de finances (coefficient arrêté en fin d'année n pour être appliqué en n+1). Ce coefficient est censé refléter l'évolution annuelle des loyers.

2% en 2011 ; 1,8% en 2012 et 2013 ; 0,9% en 2014 et 2015 et 1% en 2016 : le niveau des coefficients fixé a priori s'est avéré être, ces dernières années, souvent supérieur à l'inflation constatée a posteriori.

→ *CFE, taxe d'habitation ; taxes foncières*

Réforme

Si le terme de réforme est connoté positivement dans le langage courant, force est de constater qu'en matière de finances locales, depuis 40 ans, les réformes furent presque toujours synonymes de replis ou de reculs.

Parmi les nombreux exemples, on peut citer la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, motivée par l'État, par le souci de mettre un terme à des contentieux, mais qui, en 2017, va souvent se traduire pour les villes par des transferts de charges fiscales aux dépens des commerces de centre-ville.

Richesse

Appliquée aux finances locales, la notion de « richesse » est tout sauf évidente.

Que faut-il entendre par collectivité « riche » ? Celle dans laquelle les revenus des habitants sont élevés et où par conséquent la

demande de services publics locaux de base est moins pressante que dans une autre où les ménages sont pauvres, ou bien celle dans laquelle les bases fiscales s'avèrent particulièrement élevées ?

Si la question de la « richesse » et du souci de correction des inégalités de situation est au cœur des politiques de **péréquation**, force est de constater que demeurent ouverts tant le débat politique (faut-il ou non considérer prioritairement la richesse des habitants de la collectivité ou l'importance des ressources fiscales dans son budget ?), que le débat technique (comment renouveler la définition du **potentiel fiscal**, alors que la réforme fiscale et l'absence de révision des valeurs locatives en ont très fortement réduit la pertinence ?).

Cette réalité n'est pas sans générer différents paradoxes à l'image de celui dont pâtissent, par exemple, les anciens territoires industriels, appréciés dans le calcul des dotations et fonds de péréquation principalement comme riches d'une taxe professionnelle qui n'existe pourtant plus en tant que telle, et beaucoup moins au regard de la concentration des pauvretés sociales qui les caractérisent souvent.

→ *Péréquation ; potentiel fiscal*



Sanctuarisation (des impôts locaux)

La sanctuarisation des impôts locaux vise à mettre un terme au remplacement de taxes par des dotations, ainsi qu'à l'extension continue des **dégrèvements** et **exonérations**.

Au moment où l'État réduit fortement ses dotations aux collectivités, il est indispensable de préserver les ressources fiscales

des budgets locaux. Au nom de la « simplification » promue par l'État, les lois de finances ont récemment supprimé divers « petits » impôts locaux (impôt sur les spectacles, **taxe de trottoirs et de pavage**, **taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines**), au risque d'augmenter encore la pression sur les budgets des collectivités.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la demande des collectivités de sanctuarisation des impôts locaux, visant à mettre un terme à une dynamique qui, depuis plusieurs décennies, érode l'**autonomie fiscale** des collectivités. Cette demande a notamment fait l'objet de plusieurs délibérations du Comité des finances locales.

Plus largement, l'enjeu est de préserver les capacités d'autofinancement des collectivités ainsi que le lien contribuable local/collectivité. Ce lien fiscal, seulement permis par le pouvoir d'agir sur les taux et les bases, est un facteur de responsabilisation des acteurs du développement local en permettant une confrontation directe entre les besoins et les contraintes de moyens : il constitue un des fondements de la démocratie locale.

→ *Autonomie fiscale ; dégrèvement ; exonération ; fiscalité directe et indirecte*

Séparation ordonnateurs comptables

La séparation ordonnateurs comptables signifie que les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles : celui qui ordonne une dépense - ou la perception d'une recette - n'est pas celui qui manie les fonds.

Pour une collectivité, l'ordonnateur est le Maire, ou le Président de groupement. Le comptable est un fonctionnaire de la Direction générale des finances publiques soumis à un régime de responsabilité spécifique.

Cette séparation peut paraître comme étant une source inutile de complexité, mais elle vise à ce que la collectivité bénéficie d'une vérification des dépenses avant qu'elles soient réalisées. Elle offre aussi une garantie au contribuable ou à l'utilisateur du service public, qui bénéficie d'un contrôle de l'exactitude de la recette à percevoir.

Sincérité budgétaire

Le principe de sincérité implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par la collectivité dans l'élaboration et la mise en œuvre de son budget.

Étant donné la nature prévisionnelle des budgets locaux, la sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. En d'autres termes, la sincérité est effective dès lors que les ressources et les charges ne comportent pas d'erreur, compte tenu des informations dont disposait la collectivité lors du vote de son budget. Les prévisions ne pouvant jamais être parfaitement exactes, pour apprécier la sincérité, on établit ainsi une distinction entre l'erreur « normale » et celle qui relève à l'évidence d'une certaine mauvaise foi.

Spécialité budgétaire

Le principe de spécialité budgétaire consiste à n'autoriser une dépense que pour un service et pour un objet particulier. Il rend par conséquent nécessaire d'indiquer précisément dans le budget le montant et la nature des opérations prévues, dans le respect des règles de la nomenclature comptable applicable.

Ce principe vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du budget des collectivités.

Spécialisation fiscale

La spécialisation fiscale consiste à ce qu'un impôt local perçu par une catégorie de collectivités donnée (région, département ou bloc communal) ne puisse être perçu par une autre catégorie.

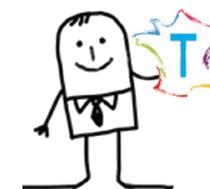
Le fait de spécialiser les impôts locaux par catégorie de collectivités est présenté comme répondant à un objectif de rationalisation et de lisibilité du paysage fiscal, et donc de responsabilisation des exécutifs locaux. Mais c'est une idée dangereuse pour les finances locales, dans la mesure où un impôt donné n'a aucune raison d'évoluer au rythme des charges (c'est même souvent l'inverse ainsi que l'illustre, par exemple, le fait que les charges sociales, dépenses principales des départements,

s'accroissent en période de récession économique au moment même où les droits de mutation, recettes majeures des départements, sont les moins dynamiques).

Cette idée a prévalu lors de la réforme de la taxe professionnelle de 2010 : la réforme a non seulement consisté à remplacer la taxe professionnelle par la **contribution économique territoriale**, mais également à redistribuer les différents impôts directs locaux par catégorie de collectivités ; ainsi la taxe d'habitation est désormais uniquement affectée au bloc communal (alors qu'elle était également perçue par les départements auparavant). Lors de cette réforme, l'objectif du bloc communal a été d'éviter d'être impacté par la spécialisation : fort opportunément, pour éviter la fragilisation financière qui frappe depuis lors les départements et les régions, il a su préserver un panier diversifié de ressources fiscales. Le fait de disposer d'un « panier » de ressources fiscales diversifiées est nécessaire pour lisser les évolutions du produit des impôts locaux et réduire le risque de volatilité des recettes.

Si la spécialisation fiscale peut se justifier pour des établissements publics spécialisés, elle doit être combattue pour des collectivités, telles que les communes, qui disposent de la clause de compétence générale.

→ CET



Tarif

Un tarif est un prix particulier appliqué à une catégorie d'utilisateurs pour une prestation déterminée et pour laquelle existe un barème préétabli et public.

La collectivité a le pouvoir de déterminer les tarifs des services

qu'elle rend, par exemple : droit de stationnement, droit d'accès à un équipement culturel (musée...) ou sportif (piscine...), usage temporaire d'une salle municipale, bénéfice de la cantine municipale... Toutefois, les tarifs municipaux ou communautaires doivent respecter :

- le fait qu'un service public n'a pas vocation à dégager des bénéfices et que donc le tarif ne saurait être supérieur au coût de revient du service ;
- un principe d'égalité des usagers ; s'il est possible de moduler les tarifs, les différences doivent correspondre à des situations objectives distinctes selon les usagers (en terme de revenus par exemple) ;
- un principe de non-rétroactivité ; si une collectivité décide d'adapter un tarif en cours d'année (même pour le mettre en conformité avec la loi), celui-ci ne saurait s'appliquer rétroactivement à compter du 1er janvier de l'année en cours.

Taxe d'habitation

La taxe d'habitation est un impôt local direct perçu par les communes, et pour partie par les groupements, qui est dû par tous les ménages qui ont la libre disposition d'un logement. Elle concerne non seulement les occupants des résidences principales (propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit), mais aussi les résidences secondaires.

La base imposable de la taxe d'habitation est la valeur cadastrale du local. Le taux de la taxe d'habitation est librement voté par le conseil municipal, sous réserve d'un plafond, et de mécanismes de liens entre les taux (schématiquement, le taux de la taxe d'habitation supporté par les ménages, ne peut croître moins vite que celui de la contribution foncière économique supportée par les entreprises) (→ **Lien entre les taux**). Des **abattements** décidés par les collectivités locales (pour charge de famille, à la base, ou spéciaux pour personnes non imposées à l'IRPP, handicapés) viennent corriger l'assiette fiscale des contribuables pour leur résidence principale.

De nombreux **dégrèvements** et **exonérations** existent. Une première raison de cette importante substitution du contribuable national au contribuable local réside dans l'obsolescence des valeurs locatives,

qui constituent l'assiette de la taxe d'habitation. Une seconde raison résulte de la difficulté à définir le lien entre le montant d'impôts acquittés et le revenu disponible, notamment pour les ménages peu aisés.

→ *Abattements ; dégrèvements ; exonérations ; liens entre les taux*

Taxes foncières

Les taxes foncières sont des impôts locaux directs perçus par les communes (dans certains cas par les groupements) et par les départements (foncier bâti uniquement), qui sont dus par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés bâties (taxe foncière sur les propriétés bâties) ou non bâties (taxe foncière sur les propriétés non bâties).

1- Taxe foncière sur les propriétés bâties

La base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est égale à la moitié de la valeur locative de la propriété (historiquement, l'abattement de 50 % a été consenti afin de tenir compte des charges de propriété). C'est la règle pour tous les locaux, logements ou locaux professionnels, sauf pour les bâtiments des entreprises industrielles propriétaires de leurs locaux, pour lesquels la valeur locative est établie en fonction des immobilisations inscrites à leur bilan.

Les locaux professionnels, mais pas les locaux d'habitation, vont bénéficier d'une révision des valeurs locatives cadastrales (mise en application en 2017). Il s'agit de remettre à plat l'ensemble des évaluations des locaux professionnels du territoire, et de programmer une mise à jour permanente des évaluations, permettant de prendre en compte annuellement les évolutions du marché.

Outre les exonérations permanentes dont bénéficient les locaux publics et les bâtiments ruraux, on distingue plus d'une dizaine de régimes différents d'exonérations temporaires ou d'abattements. Certains, comme en matière de taxe d'habitation, concernent les personnes de condition modeste et cherchent à mieux prendre en considération la capacité contributive des redevables. D'autres concernent les immeubles professionnels situés dans les zones

franches urbaines, mais la plupart visent à faciliter la construction de logements, tout particulièrement sociaux.

Taxe foncière sur les propriétés non bâties

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) frappe les propriétaires de terrains non construits.

Depuis 2010, la TFPNB est complétée par une taxe additionnelle correspondant aux anciennes parts régionales et départementales des taxes sur les propriétés non bâties.

La base d'imposition retenue est égale à 80 % de la valeur locative (ou revenu net cadastral). Celle-ci est le résultat du produit de la superficie du terrain par le tarif correspondant à sa catégorie. Les terrains sont classés en treize catégories (auxquelles sont associés treize tarifs) correspondant historiquement à des natures agricoles différentes, les terrains à bâtir formant une catégorie particulière.

Des exonérations permanentes existent pour la plupart des propriétés publiques, ainsi que des exonérations temporaires selon la nature des cultures ou sur décision des collectivités locales. Mais surtout, afin d'alléger l'imposition des agriculteurs, l'imposition des terres agricoles a été progressivement réduite. La taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui était une forme de taxe professionnelle réservée aux agriculteurs, est donc en train de s'évaporer progressivement, ce qui n'est pas sans conséquence sur le potentiel fiscal des communes rurales.

Transfert de compétence

Tout transfert de compétence doit s'accompagner d'une compensation financière visant à ce que la charge financière, découlant de l'exercice de la compétence, ne vienne pas déséquilibrer le budget de l'entité exerçant nouvellement la compétence.

Dans le cas des groupements à fiscalité professionnelle unique, qui se voient transférer une compétence antérieurement communale, il est à ce titre procédé à un ajustement du montant de l'attribution de compensation déterminée afin de respecter l'objectif de neutralité budgétaire.

Dans le cas d'un transfert de compétences de l'État vers une catégorie de collectivités, la compensation de ressources à due concurrence de la charge se réalise par le transfert de ressources fiscales et/ou le versement par l'État d'une compensation ou dotation. Un problème persiste cependant de manière récurrente : si au moment du transfert, il y a bel et bien transfert de ressources correspondant, le montant de ce transfert demeure bien souvent fixe les années suivantes, les charges supplémentaires étant alors supportées par les collectivités concernées. Le transfert de la compétence liée au RMI puis RSA aux départements constitue une illustration de cette problématique : en l'occurrence l'État a maintenu, suite au transfert, une compensation évaluée au « coût historique » de 2003, alors même que le nombre de bénéficiaires et les montants alloués ont considérablement augmentés la décennie suivante.

Tutelle (mise sous tutelle)

Une collectivité est couramment considérée comme étant « mise sous tutelle » lorsque c'est le préfet qui est amené à régler son budget et à le rendre exécutoire.

Ce cas de figure, heureusement rare, survient à l'issue d'une procédure déclenchée, notamment, lorsque l'arrêté des comptes fait apparaître un déficit supérieur à 5% des recettes réelles de fonctionnement (pour les villes de plus de 20 000 habitants) et que la Chambre régionale des comptes constate que la collectivité n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber le déficit dans le budget suivant.



Unité budgétaire

L'unité budgétaire signifie que toutes les dépenses et toutes les recettes sont retracées dans un document unique.

Toutefois, aux côtés du budget principal, l'activité de certains services s'avère être retracée dans des **budgets** dits **annexes**.

→ *Budget annexe*

Universalité budgétaire

Le principe d'universalité signifie que l'ensemble des recettes perçues par la collectivité couvre l'ensemble de ses dépenses.

En découle la logique de non-affectation : les recettes doivent financer indifféremment les dépenses, toute affectation d'une recette à une dépense déterminée étant interdite. Quelques exceptions existent ; par exemple, le produit de la taxe de séjour est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la station et notamment au budget de l'office de tourisme.



Versement transport (VT)

Le versement transport (VT) est une contribution locale des employeurs publics et privés de plus de onze salariés qui permet de financer les transports en commun.

La contribution est calculée sur la base des rémunérations des salariés, dont l'activité, occasionnelle ou non, a lieu à l'intérieur du périmètre concerné. Elle est recouverte par l'Urssaf, au titre des cotisations sociales, pour être reversée aux autorités organisatrices de transports et de mobilité (AOTM).

Le taux est voté par l'AOTM dans la limite d'un plafond légal, lequel est notamment fonction de la taille de l'agglomération (par exemple,

0,55% de la masse salariale pour agglomérations de moins de 100 000 habitants et 2,85% à Paris) et de la nature des équipements (site propre ou non).

Le versement transport présente l'avantage de faire peser le financement des infrastructures de transport en commun, non pas sur les seules entreprises, mais également sur les administrations publiques.

Pour autant, il fait régulièrement l'objet de remises en question qui fragilisent le modèle économique du transport urbain, ainsi :

- en 2014, tentative législative d'extension du champ d'exonération dont bénéficie certaines fondations et associations reconnues d'utilité publique ;
- en 2015, remontée du seuil d'assujettissement de neuf à onze salariés (la loi a prévu une compensation, mais la mise en œuvre de celle-ci se révèle problématique).



Zones franches urbaines - territoires entrepreneurs (ZFU-TE)

Les zones franches urbaines - territoires entrepreneurs (ZFU-TE) regroupent une centaine de quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés et dans lesquels les entreprises implantées bénéficient d'un dispositif complet d'**exonérations** de charges fiscales et sociales.

Les ZFU-TE ont été créées en 1997 du fait de leur coût pour la puissance publique et leurs résultats mitigés, elles devaient être supprimées en 2014, mais ont été prolongées jusqu'en 2020.

Les ZFU-TE ont été délimitées en tenant compte des critères suivants : taux de chômage, proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme, proportion de jeunes et potentiel fiscal par habitant.

Les allègements fiscaux portent :

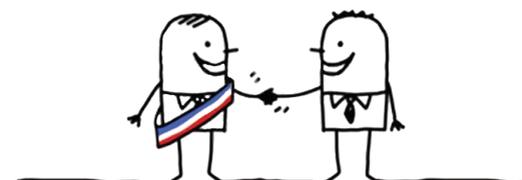
- sur l'impôt sur les bénéfices ;
- sur la **CFE** (dans la limite de 77 089 € de base nette imposable en 2015 : à 100% pendant 5 ans, à 60% la 6^e année, à 40% la 7^e, à 20% la 8^e) ;
- sur la **CVAE**, dans la même proportion que la CFE et dans la limite d'un plafond (370 119 € par établissement pour 2014) ;
- sur la **taxe foncière** sur les propriétés bâties : pendant cinq ans sur les immeubles rattachés à un établissement bénéficiant de l'exonération CFE.

Z Pour en bénéficier, les entreprises doivent :

- avoir une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale (certaines activités étant exclues d'exonérations), 50 salariés (au début de la période d'exonération) et 10 M€ de chiffre d'affaires maximum et un capital détenu à moins de 25 % par une entreprise de plus de 250 salariés.
- respecter une clause locale d'embauche.

À noter que l'insuffisante **compensation** des exonérations de foncier bâti, pour les logements situés dans les quartiers classés en politique de la ville (QPV), est un vif sujet de préoccupation pour les collectivités concernées, dans la mesure où cette exonération conduit, en fait, à faire supporter la charge de l'exonération, non pas par le contribuable national, mais par le contribuable local de territoires, a priori « pauvres », où sont précisément situés les QPV.

→ *CFE ; compensation ; CVAE ; exonérations ; taxes foncières*





Réunion de Commission Finances et Fiscalité de France urbaine



*Franck Claeys, Directeur Économie et finances territoriales de France Urbaine
Eloïse Foucault, Chargée de mission de France Urbaine
Jean-Claude Boulard, Président de la Commission Finances et Fiscalité
de France Urbaine ; Sénateur-Maire du Mans*

Association France urbaine

*22, rue Joubert
75009 PARIS
France*

Tél: +33 1 44 39 34 56

*Web : <http://www.franceurbaine.org/>
Contact : franceurbaine@franceurbaine.org*

*Octobre 2016
Illustrations Fotolia*

10 €
TTC

FRANCE 
URBAINE
MÉTROPOLES, AGGLOS ET GRANDES VILLES