

## **N° 3420 – Ressources de fonctionnement et d’investissement des collectivités territoriales**

Date de fraîcheur : 29 Octobre 2015

**Jean-Michel Moreau**

**Expert-comptable – Commissaire aux comptes**

**Président de FDMP**

**Membre indépendant de France Défi**

**Jean-Luc Balleux**

**Expert-comptable – Commissaire aux comptes**

**Président de COFIDAC**

**Membre indépendant de France Défi**

**Agathe Lépinos**

**Expert-comptable – Commissaire aux comptes**

**Présidente de Actuarius Expertise**

### **APERÇU RAPIDE**

---

#### **1. Éléments clés**

Dans le cadre de leur autonomie financière, les collectivités territoriales (régions, départements et communes) disposent de ressources financières de plusieurs catégories :

**Définitives** : impôts locaux et taxes assimilables, transferts financiers de l’État ou d’autres entités publiques, revenus de l’exploitation des services publics locaux, produits du domaine, fonds structurels européens, cession d’immobilisations ;

---

**Temporaires** : emprunts sous la contrainte de certaines disposition légales notamment pour ce qui concerne les taux, emprunts obligataires lorsque leur surface financière le permet, lignes de trésorerie de courte durée.

L'analyse de leurs ressources fait clairement apparaître que la part de ces dernières pour laquelle elles sont décisionnelles est de plus en plus faible au fur et à mesure de l'évolution de la législation.

Ainsi, l'analyse prospective du financement des collectivités territoriales ne peut se limiter à une simple liste de possibilités ou à une projection des ressources actuelles, mais elle nécessite de déterminer les marges de manœuvre futures afin d'aider au choix des décisions politiques.

## 2. Textes

CGCT, art. L. 1611-3 à L. 1611-3-1 (emprunts)

CGCT, art. L. 2331-1 à L. 2337-3 (communes)

CGCT, art. L. 3332-1 à L. 3336-1 (départements)

CGCT, art. L. 4331-1 à L. 4333-1 (régions)

Lois de finances

## 3. Bibliothèque LexisNexis

### 3.1. Revues

- JCP A 2015, act. 729
- JCP A 2015, act. 728
- JCP A 2015, act. 727
- JCP A 2015, act. 700
- JCP A 2015, act. 657
- JCP A 2015, act. 650
- JCP A 2015, act. 620
- JCP A 2015, act. 514
- JCP A 2015, act. 419

### 3.2. Fascicules du JurisClasseur

- JCl. Administratif, Fasc. 127-10, 127-15, 127-20, 127-50, 128
- JCl. Collectivités territoriales, Fasc. 1950, 2500 , 2600, 2700, 2800, 2850, 1900, 2300, 2350, 2400, 2650, 3250, 3450

---

## PRÉPARATION

---

### 1. Informations préalables

L'article 72 de la Constitution liste ainsi les collectivités territoriales (*Const. 4 oct. 1958, art. 72*) : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. ...* »

La Corse et la métropole de Lyon sont à ce jour les seules collectivités à statut particulier.

Il y a actuellement cinq collectivités d'outre-mer :

la Polynésie Française ;

Saint Barthélemy ;

Saint Martin ;

Saint Pierre et Miquelon ;

ainsi que les îles Wallis et Futuna.

### 2. Inventaire des solutions et éléments de décisions

#### 2.1. Autonomie financière

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ».

#### 2.2. Types de financement

On classe les ressources dont bénéficient les collectivités territoriales selon deux types :

les ressources définitives, telles les recettes fiscales et les concours de l'État, d'une part ;

les ressources temporaires qui doivent faire l'objet d'un remboursement, essentiellement les emprunts, d'autre part.

---

## MISE EN OEUVRE

---

### 1. Les ressources définitives

#### 1.1. Les impôts locaux

Les impôts locaux comprennent d'abord des impôts directs :

- La **taxe d'habitation**, encaissée par les communes, assise sur la valeur locative, estimée par l'administration en fonction de critères déclaratifs, des biens immobiliers utilisés pour le logement, dont les taux sont votés par chaque assemblée délibérante, payée par les occupants sauf pour les entreprises ;
- La **taxe foncière sur les propriétés bâties**, encaissée par les communes et les départements, assise sur la même base que la taxe d'habitation, dont les taux sont votés par chaque assemblée délibérante, payée par les propriétaires ;
- La **taxe foncière sur les propriétés non bâties**, encaissée par les communes, assise sur la valeur locative, estimée par l'administration en fonction de critères déclaratifs, des biens immobiliers concernés, dont les taux sont votés par chaque assemblée délibérante, payée par les propriétaires ;
- La **contribution économique territoriale** (CET), payée par les entreprises. Elle est composée de deux parties :
  - La **cotisation foncière des entreprises** (CFE), encaissée par les communes qui n'appartiennent pas à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) relevant de la fiscalité professionnelle unique (FPU), assise sur la valeur locative, estimée par l'administration en fonction de critères déclaratifs, des biens immobiliers concernés, dont les taux sont votés par chaque assemblée délibérante ;
  - La **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE), répartie entre les communes qui n'appartiennent pas à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) relevant de la fiscalité professionnelle unique (FPU), les EPCI relevant de la FPU, les départements et les régions, dont le taux est fixé nationalement.

Les variations de taux de ces impôts sont liées selon des règles complexes et plafonnées en fonction d'une moyenne nationale ou départementale.

Un double mécanisme de péréquation vise à réduire les inégalités entre les collectivités territoriales :

- La **péréquation horizontale** permet d'attribuer aux collectivités territoriales défavorisées une partie des ressources des collectivités territoriales les plus favorisées. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans ce domaine.
- La **péréquation verticale** est réalisée à travers l'attribution des dotations de l'État.

Les impôts locaux comprennent ensuite des impôts indirects et diverses taxes, notamment :

- Les **impositions forfaitaires des entreprises de réseaux** (IFER) qui sont au nombre de dix et donnent lieu à des répartitions diverses allant des IFER sur les éoliennes terrestres ((50 % pour les communes isolées ou membres d'un ECPI à fiscalité additionnelle et 50 % pour les départements) aux IFER sur les matériels roulants ferroviaires (100 % pour les régions), les départements restant les principaux bénéficiaires.
- La **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM), encaissée par les communes ou les EPCI dont elles sont membres en fonction des transferts de compétence, assise sur la valeur locative, estimée par l'administration en fonction de critères déclaratifs, des biens immobiliers utilisés pour le logement, dont les taux sont votés par chaque assemblée délibérante, payée par les occupants. Cette taxe n'est pas perçue en cas d'option pour la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).
- La **taxe sur les surfaces commerciales** (TASCOM), payée par les commerces exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 m<sup>2</sup>, et réalisant un chiffre d'affaires hors taxe à partir de 460 000 €, encaissée par les communes et/ou les EPCI à fiscalité propre.
- La **taxe de balayage**, perçue par la commune pour couvrir les dépenses de balayage des voies qui sont normalement à la charge des riverains, dont le prix est fixé par le conseil municipal.
- La **redevance des mines**, perçue au profit des communes et des départements.
- La **taxe forfaitaire** sur la cession à titre onéreux des terrains devenus constructibles, insituables par les communes.
- Les **droits de mutation à titre onéreux** qui s'appliquent aux ventes d'immeuble, sauf dans le cas où elles sont assujetties à la TVA, au profit des communes, des départements et de l'État. Les taux concernant les communes et l'État sont fixés nationalement, celui des départements sont fixés par les assemblées délibérantes dans les limites d'une fourchette nationale.

## 1.2. Les transferts financiers

L'État transfère aux collectivités territoriales une partie de ses ressources issues des impôts qu'il perçoit, ce transfert est appelé « *péréquation verticale* ». Il vise à :

- Aider les collectivités territoriales à faire face à leurs dépenses de fonctionnement ;
- Aider les investissements réalisés par les collectivités territoriales ;
- Financer les accroissements de charges des collectivités territoriales qui ont lieu lors de transferts de compétence de l'État vers ces dernières ;
- Compenser les dégrèvements et exonérations décidés par le législateur. Les premiers font l'objet d'une compensation intégrale tandis que les deuxièmes sont compensées sur une base forfaitaire ;
- Équilibrer les ressources des collectivités territoriales de manière à favoriser l'égalité entre les territoires.

De nombreuses dotations sont ainsi versées aux collectivités territoriales. On distingue trois catégories :

- Les **dotations de fonctionnement** dont principalement la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui bénéficie à toutes les collectivités territoriales. Elle comprend plusieurs sous-ensembles répartis entre une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. Son montant global est fixé par la loi de finances puis réparti par catégorie de collectivité territoriale (les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble avec les communes, appelé « *bloc communal* »).
- Les **dotations d'équipement** dont :
  - La dotation globale d'équipement des départements ;
  - La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui est attribuée par les préfets à certaines communes en fonction de leurs ressources et de leur population ;
  - Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui permet de compenser la TVA payée par les collectivités territoriales sur leurs dépenses de la section d'investissement, sous conditions, en particulier que cette TVA ne puisse être déduite par les voies de droit commun.
- Les **dotations de compensation** soit liées aux transferts de compétence de l'État, lorsqu'elles n'ont pas été intégrées dans la DGF, soit liées aux dégrèvements et exonérations décidés par le législateur.



De plus, les collectivités territoriales sont susceptibles d'effectuer des transferts financiers entre elles, sous forme de :

- Subventions versées par une région aux départements ou aux communes de son territoire, ou par un département aux communes de son territoire ;
- Fonds de compensation, tel le Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR) qui permet de compenser entre les collectivités territoriales l'impact financier de la disparition de la taxe professionnelle et de la création de la contribution économique territoriale, le surplus perçu par certaines collectivités territoriales après la réforme vient ainsi abonder le fonds qui est ensuite distribué à celles qui ont vu le produit correspondant diminué.

### 1.3. Les revenus de l'exploitation des services publics locaux

Dans le cadre de la gestion directe de services public locaux qui relèvent de leurs compétences, les collectivités territoriales perçoivent des produits sous des formes diverses :

- La **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM), assise sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés bâties (susceptible de contenir une part « *incitative* » sur option) et payée par les mêmes contribuables, perçue par les communes n'ayant pas transféré cette perception à un EPCI et n'ayant pas opté pour la redevance, dont le taux est fixé par l'assemblée délibérante en vue de couvrir les charges du service public correspondant ;
- La **redevance d'enlèvement des ordures ménagères** (REOM), assise sur des critères d'utilisation du service public (susceptible de contenir une part « *incitative* » sur option) et payée par les contribuables soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, perçue par les communes n'ayant pas transféré cette perception à un EPCI et ayant opté, le montant global perçu permettant de couvrir les charges du service public correspondant ;
- La **redevance liée à la distribution d'eau potable**, perçue par les communes n'ayant pas transféré cette perception à un EPCI, payée par les usagers, dont le tarif est fixé de manière à ce que le montant global perçu permettant de couvrir les charges du service public correspondant ;
- La **redevance liée à l'assainissement des eaux usées**, perçue par les communes n'ayant pas transféré cette perception à un EPCI, payée par les usagers, dont le tarif est fixé de manière à ce que le montant global perçu permettant de couvrir les charges du service public correspondant ;
- La **redevance pour utilisation des biens affermés** dans le cadre d'un contrat d'affermage relatif à un service public délégué, payée par l'entreprise délégataire ;

- Les **droits d'entrée dans un équipement collectif** tels une piscine municipale, un camping municipal ou un théâtre municipal, payés par les usagers, dont les tarifs sont fixés par l'assemblée délibérante ;
- Le **paiement d'une prestation fournie par un service public industriel et commercial** tel un service municipal des pompes funèbres.

#### 1.4. Les produits du domaine

Les collectivités territoriales possèdent souvent des biens qui peuvent générer des produits en dehors de l'exploitation d'un service public.

Les communes rurales peuvent être propriétaires de bois ou de forêts dont l'exploitation peut générer des revenus supérieurs aux coûts d'entretien et de reboisement.

Les collectivités territoriales peuvent avoir investis dans des équipements qui peuvent être loués à des personnes publiques ou privées moyennant la perception d'un loyer fixé par l'assemblée délibérante, tels une salle de spectacle, des salles de réunion, les locaux d'une pépinière d'entreprise.

#### 1.5. Les fonds structurels européens

L'Europe a mis en place des fonds structurels dont quatorze sont actuellement disponibles et aux quels les collectivités territoriales peuvent être éligibles sous conditions, dont :

- Fonds Social Européen (FSE) subventionnant des projets visant à soutenir l'insertion professionnelle et l'inclusion sociale ;
- Fonds Européen de développement régional (FEDER) visant à réduire les disparités entre les régions de l'Europe ;
- FSE – Initiative pour l'emploi des jeunes visant à soutenir l'emploi des jeunes, ouvert à toutes les régions dont le taux de chômage des jeunes est supérieur à 25 % ;
- Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP) ;
- Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER).

#### 1.6. Les cessions d'immobilisations

Certaines collectivités territoriales sont propriétaires de biens n'ayant pas d'utilité directe pour un service public et dont les produits sont, de manière récurrentes, inférieurs aux charges qu'ils génèrent.

Ces biens, lorsqu'ils ne font pas partie du domaine public ou susceptible d'être classés dans le domaine privé, peuvent être cédés après évaluation par les services de l'État. Il s'agit d'un produit exceptionnel susceptible d'engendrer une diminution de charges pour l'avenir.

Dans le cadre d'opérations d'aménagement, des collectivités territoriales peuvent trouver l'occasion de bénéficier de ressources supplémentaires, telles un lotissement communal ou la vente des lots aménagés d'une zone d'activité. Il est cependant nécessaire d'analyser préalablement le budget de chaque opération et d'en suivre l'exécution pour s'assurer que la ressource ne se transformera pas en charges nouvelles et définitives.

## 2. Les ressources temporaires

Les collectivités territoriales sont libres d'emprunter auprès d'organismes privés. Elles fixent, pour chaque opération, le montant, la durée et le taux.

Les emprunts sont des ressources de la section d'investissement, d'une part, ils ne peuvent servir à financer des charges de la section de fonctionnement, d'autre part, ils ne peuvent pas être utilisés pour rembourser des emprunts antérieurs, sauf dans le cadre d'une opération de restructuration de la dette.

Dans le cas d'un remboursement du capital en fin de période, elles ont l'obligation de comptabiliser une dépense annuelle de la section d'investissement, lissée sur la durée.

Le CGCT définit les emprunts que les collectivités territoriales peuvent souscrire auprès des établissements de crédit. Sauf dérogation concernant une diminution de risque, pour que leur souscription soit autorisée, les emprunts doivent présenter les caractéristiques suivantes :

- Pour tous les emprunts en devises étrangères, un contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu pour le montant total et la durée totale de l'emprunt concerné ;
- Pour tous les emprunts à taux variable, les indices et les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation du taux d'intérêt sont déterminés par un décret en Conseil d'État. La formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des entités concernées, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État ;

- Les contrats financiers adossés à un emprunt (swap) ne sont autorisés que dans le but d'assurer la couverture du risque pris par l'entité concernée.

Les emprunts obligataires peuvent être mis en place par des collectivités territoriales, telles les régions, représentant une surface financière importante.

Quant aux lignes de trésorerie, elles ne peuvent que permettre un décalage temporaire de financement, sur une durée courte, et ne correspondent pas à une ressource budgétaire.

### 3. Marge de manœuvre

Bien que les collectivités territoriales bénéficient de l'autonomie financière, l'analyse de leurs ressources fait clairement apparaître que la part de ces dernières, pour laquelle elles sont décisionnelles, est de plus en plus faible du fait de l'évolution de la législation.

En effet, la part des ressources fiscales pour lesquelles les assemblées délibérantes votent les taux est de plus en plus réduite. Ainsi le poids de la péréquation verticale tend à augmenter.

L'impact de la péréquation horizontale qui a pour but de rendre égalitaire les collectivités territoriales en matière de ressources fiscales, ne peut qu'augmenter dans les années à venir.

Il est donc important, pour chaque collectivité territoriale, de déterminer ses marges de manœuvre en termes de ressources financières en évaluant notamment :

- L'évolution prévisible des bases des impôts locaux pour lesquels l'assemblée délibérante fixe les taux ;
- L'évolution prévue par le législateur des dotations de la péréquation verticale ;
- L'évolution prévue par le législateur des flux liés à la péréquation horizontale ;
- La capacité d'emprunt en fonction des dettes actuelles, des dettes futures programmées dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement et de la capacité de la collectivité territoriale à rembourser ces emprunts dans l'avenir, selon l'évolution de sa capacité d'autofinancement net ;
- La possibilité de faire varier les tarifs des services publics locaux.

À partir de cette analyse prospective pluriannuelle, chaque collectivité territoriale sera à même de prendre des décisions relatives aux charges de chacun des services publics dont elle a la compétence.

---

## OUTILS

---

### 1. Check-list

#### 1.1. Check-list documents rétrospectifs

- Définition du périmètre des ressources de la collectivité territoriale (budget principal, budgets annexes, établissements publics, ...).
- Ressources des comptes administratifs, fiches 1259 et fiches DGF du périmètre défini pour les quatre années précédentes et l'année en cours ;
- Comparaison des ressources avec les collectivités territoriales voisines et les moyennes nationales sur la même période ;
- Évolution des marges de manœuvre de la collectivité territoriale sur la même période.
- Recherche des financements potentiels non utilisés.

#### 1.2. Check-list documents prospectifs

- Prévisionnel d'évolution des ressources sur le périmètre analysé pour les cinq prochaines années à charge constante, en collaboration avec le comptable public ;
- Projection de la marge de manœuvre sur la même période à charges constantes ;
- Plan pluriannuel d'investissement faisant apparaître les coûts d'investissement et de fonctionnement engendrés pour chaque opération ;
- Prévisionnel d'évolution des dépenses sur cinq ans prenant en compte les éventuelles économies à réaliser et les augmentations dues à l'actualisation des charges actuelles, d'une part, à l'apparition de nouvelles charges, d'autre part.
- Prévisionnel d'évolution des nouvelles ressources nécessaires en fonction de l'évolution prévisible des produits à charges constantes et des charges dans leur ensemble.

#### 1.3. Aide à la décision du choix de financement

- En fonction des éléments recueillis, il convient de procéder à une itération sur la base de différents scénarii permettant de tester les choix politiques portant sur :
  - L'évolution de la fiscalité locale ;
  - L'évolution de la tarification des services publics locaux ;

- Les recherches de subvention ;
  - La hiérarchisation des opérations de maintenance et d'investissement ;
  - La capacité de recours à l'emprunt.
- Les modifications d'hypothèses dont le déplacement temporel dans les simulations permettront aux élus d'effectuer des choix cohérents avec leurs décisions politiques.

© LexisNexis SA